



Coletânea
Pensar
Brasil *2024*



Pensar BRASIL

DIÁLOGO SOBRE A REFORMA TRIBUTÁRIA



O Uso de Tecnologia e Inovação para Simplificar as obrigações do Contribuinte de IBS/CBS

Apresentado por:
Alex Sandro Kuhn,
Fernando Mombelli e Rodrigo Frota



Expediente

Associação Nacional de Fiscais de Tributos Estaduais (Febrafite)

Presidente: Rodrigo Spada

Conecta Assessoria Institucional Político-Parlamentar

Diretora-Geral: Zilmara Alencar

Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo do Estado do Rio de Janeiro (Fecomércio/RJ)

Presidente: Antonio Florencio de Queiroz

Federação dos Comerciantes do Estado de São Paulo (Fecomerciantes)

Presidente: Deputado Luiz Carlos Motta

Instituto Servir Brasil

Diretor Institucional: Alison Souza

Sindicato Nacional dos Analistas-Tributários da Receita Federal do Brasil (Sindireceita)

Presidente: Thales Freitas Alves

Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais Federais Agropecuários (ANFFA Sindical)

Presidente: Janus Pablo

Sindicato dos Servidores do Poder Judiciário e MPU no DF e das Justiças Federal e Eleitoral do AC/RO/RR e do Judiciário Federal do Estado do Tocantins (Sindjus/DF)

Presidente: Costa Neto

Sindicato dos Servidores do Poder Legislativo Federal e do Tribunal de Contas da União (Sindilegis)

Presidente: Alison Souza

Prefácio

Pensar o Brasil é, antes de tudo, compreender as complexidades que permeiam nosso país. Com disposição para o diálogo e a reflexão, trazemos à luz a Reforma Tributária, um tema de relevância nacional.

Com o intuito de debater esse assunto de interesse de todos os brasileiros, já que impacta diretamente a cidadania fiscal da sociedade, promovemos, em duas ocasiões, exposições de especialistas no tema.

A primeira ocorreu durante o Congresso Pensar Brasil, que teve como tema: “Pensar Brasil - Reforma Tributária: Diálogos sobre os impactos no Estado, na sociedade e nos setores econômicos”. Realizado em Brasília, no dia 18 de junho de 2024, contou com a participação de acadêmicos, políticos, autoridades, empresários e representantes de entidades sindicais.

A segunda oportunidade, através desta obra, reúne as análises de especialistas sobre a regulamentação da reforma, ressaltando que ela deve ser inclusiva e abrangente, levando em consideração seus impactos no desenvolvimento regional e nacional, seus aspectos sociais e federativos, o novo modelo de tributação via IBS/CBS, além do uso da tecnologia para simplificar o sistema tributário.

Convidamos você, leitor, a se aprofundar nas reflexões aqui apresentadas, que discutem desde os efeitos da reforma nas entidades de previdência complementar fechada até os sistemas de saúde. Esperamos que este material inspire debates produtivos e contribua para fomentar um ambiente de transformação propositiva em nossa sociedade.

Por fim, agradecemos a todos que colaboraram para a realização deste projeto. Sem o apoio e engajamento de diversas entidades e pensadores, esta iniciativa não teria se concretizado. O esforço conjunto de todos os envolvidos possibilita a construção de um futuro mais justo e equitativo para o Brasil.

Boa leitura!

Alison Souza

Diretor Institucional do Instituto Servir Brasil

INTRODUÇÃO

A reforma tributária implementada pela Emenda Constitucional (EC) nº 132, de 2023, conjugou os anseios conflitantes da sociedade civil, do empresariado e da Administração Pública e, por isso, foi a maior e a mais difícil das reformas, como bem defendeu o Presidente do Congresso Nacional, Senador Rodrigo Pacheco.

O Sistema Tributário Nacional, há muito tempo, era objeto de diversos remendos que tentavam reparar os defeitos que inibiam o crescimento econômico. Regressividade, complexidade e distorções alocativas constituem o saldo dessas tentativas. Após anos nessa trilha, construiu-se um consenso nacional: o redenho do arcabouço tributário é inadiável.

É verdade que, de um lado, houve consenso sobre a necessidade de transformação do Sistema Tributário Nacional. De outro lado, igual confluência de entendimento não podia ser afirmada sobre a configuração da solução que deveria ser empreendida.

Embora o cenário fosse de incerteza sobre a forma de reconfigurar o sistema, destacava-se uma proposta que estava sendo trabalhada há anos no Centro de Cidadania Fiscal (CCiF) pela equipe liderada pelo economista Bernard Appy e foi objeto de debates profícuos tanto na Câmara dos Deputados, com a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 45, de 2019, como no Senado Federal, com a PEC nº 110, também de 2019. Em 2023, com a nomeação do Appy como Secretário Extraordinário da Reforma Tributária pelo Ministro de Estado da Fazenda, Fernando Haddad, o recado foi claro: a reforma tributária era prioridade do governo federal. Assim, estava montado o palco para a aprovação da reestruturação do modelo de tributação sobre o consumo no País.

O Poder Executivo, sabiamente, optou por aproveitar os frutos políticos acumulados durante a tramitação da PEC nº 45, de 2019, e não apresentou nova proposta. Em 22 de junho de 2023, foi publicado o Substitutivo da PEC nº 45, de 2019, que agregou, ainda, os aperfeiçoamentos e acordos políticos obtidos durante a discussão da PEC nº 110, de 2019.

O caminho até a aprovação não foi percorrido sem sobressaltos. A preocupação dos entes federativos com a manutenção de suas receitas e do setor produtivo com o aumento da carga tributária se refletia no noticiário e nos discursos dos Parlamentares. Às vésperas da votação em primeiro turno na Câmara dos Deputados, o sentimento dominante era que a reforma não seria aprovada. Contudo, no dia 6 de julho de 2023, às 21h49, a PEC nº 45, de 2019, foi aprovada em primeiro turno e, no dia seguinte, em segundo turno, sendo enviada ao Senado Federal.

Na Câmara Alta, a PEC foi aprovada quatro meses depois, no dia 8 de novembro, com diversas modificações. Por fim, em 15 de dezembro foi aprovada, definitivamente, na Casa do Povo e, cinco dias depois, promulgada em sessão solene do Congresso Nacional prestigiada pela presença dos chefes dos três Poderes da República, Ministros de Estado e uma multidão de Parlamentares.

Com a “conversão” da PEC na EC nº 132, de 2023, o tema da reforma tributária continua palpitante. As repercussões do texto aprovado e a carência de regulamentação infraconstitucional permanecem no centro do debate político. É preciso instituir o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), a Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS) e o Imposto Seletivo (IS). Os impactos na economia serão significativos, tanto para os diversos setores da atividade econômica, quanto para a população em geral. Portanto, as entidades promotoras do congresso “Pensar Brasil” foram muito felizes em escolher a reforma tributária como objeto da sua segunda edição.

O evento “Pensar Brasil: Diálogos sobre a Reforma Tributária” foi realizado no dia 18 de junho de 2024 e contou com a participação qualificada de empresários, servidores públicos, parlamentares e juristas. Foram tratados diversos aspectos da reforma tributária, tanto enfoques gerais sobre a EC nº 132, de 2023, como questões específicas. Nessa seara, foram abordados temas como impacto da reforma tributária no arranjo federativo e os instrumentos inovadores previstos em seu bojo, como o “split payment” e o próprio Imposto Seletivo.

Essa publicação expressa o conteúdo do colóquio no intuito de ampliar o seu acesso. Espera-se que esta obra sirva para provocar reflexões e instigar o debate relativo à reforma tributária.

Boa leitura!



Ricardo Barros
Consultor Legislativo
do Senado Federal



Pensar Brasil fomenta discussões de relevância nacional



O evento Pensar Brasil se destaca como uma iniciativa fundamental para fomentar discussões de relevância nacional, reunindo especialistas, parlamentares, servidores públicos e líderes do setor privado para discutir temas centrais que impactam o futuro do país. Criado com o intuito de ser um espaço de diálogo e construção de ideias coletivas, o evento busca apontar soluções práticas para problemas estruturais que afetam a economia e a sociedade brasileira. Entidades representativas lideram essa iniciativa, que visa transformar o debate em ações concretas.

A primeira edição, realizada em maio de 2022, no Museu do Amanhã, no Rio de Janeiro, trouxe à tona discussões profundas sobre o futuro das relações de trabalho, uma questão cada vez mais urgente em meio às transformações tecnológicas e à crescente informalidade no mercado. Além de debater os desafios trabalhistas, como a precarização das condições de emprego, o evento também abordou temas ligados à sustentabilidade, inovação e governança. As apresentações de especialistas reforçaram a importância de se proteger os direitos dos trabalhadores, especialmente em um cenário marcado por profundas mudanças nas plataformas digitais. Estiveram presentes no evento importantes personalidades da política, do mundo empresarial, acadêmico e do meio jurídico, incluindo a atual ministra de Gestão e Inovação, Ester Dweck, o ex-deputado e ex-ministro Aldo Rebelo, e o ex-ministro da Previdência Social, Nelson Machado.

Na segunda edição, que aconteceu em junho de 2024, em Brasília/DF, o tema escolhido para o debate foi a reforma tributária, considerada uma das mais importantes pautas para o desenvolvimento do Brasil. O evento foi marcado por uma programação diversa que abordou não apenas os aspectos econômicos, mas também os impactos sociais e federativos da reforma. Especialistas discutiram como a unificação dos tributos sobre o consumo e a transição do sistema atual podem beneficiar o desenvolvimento das regiões menos favorecidas, criando um sistema mais equilibrado e justo. O evento contou com quatro painéis, compostos por especialistas que discutiram temas relevantes como: a tributação e o desenvolvimento regional, nacional e internacional; os aspectos sociais e federativos da reforma tributária do consumo (EC 132); a neutralidade como elemento central do IBS/CBS; e o uso de tecnologia e inovação para simplificar as obrigações dos contribuintes no IBS/CBS.

O Pensar Brasil, além de promover debates sobre temas de grande relevância no cenário político e social, tem se consolidado como um espaço para a geração de conhecimento. As principais conclusões das discussões realizadas durante o evento são sistematizadas em publicações, que são reunidas em uma coletânea entregue a autoridades políticas e à sociedade. Esse processo reforça o compromisso do evento com a formulação de políticas públicas eficazes.

Nessas duas edições, o Pensar Brasil busca se estabelecer como um fórum importante para a discussão de temas que moldam o futuro do país. A convergência de diferentes setores — público, privado e acadêmico — fortalece o propósito do evento de ser uma ponte entre a análise técnica e a formulação de soluções práticas, contribuindo para um Brasil mais justo, competitivo e sustentável.

Sumário

ARTIGO 1

Efeitos da Reforma Tributária nos Estados e Municípios: Desafios e Perspectivas

por Fábio Dâquilla

9

ARTIGO 2

Os Auditores Fiscais e a Reforma Tributária: motivação e resultado da atuação dos fiscos estaduais na construção do novo sistema de tributação do consumo

por Rodrigo Spada

13

ARTIGO 3

O uso da tecnologia e da inovação para simplificar as obrigações do contribuinte de IBS e CBS

por Luciana Moscardi Grillo

19

ARTIGO 4

O Modelo Tecnológico no *Split Payment*

por Fernando Mombelli

23

ARTIGO 5

O *split payment* e a revolução da tributação sobre o consumo

por Daniel Melo Nunes de Carvalho

27

ARTIGO 6

Reforma Tributária e
o Desenvolvimento Sustentável

por Osório Carvalho

33

ARTIGO 7

Imposto Seletivo sobre as “bets”:
uma “aposta” segura?

por Paulo Henrique de Holanda Dantas

39

ARTIGO 8

Objetivos dos regimes específicos, diferenciados
ou favorecidos de tributação: reflexos da reforma
tributária na sustentabilidade financeira dos
serviços de saúde

por Walison dos Santos Reis e Adja Nayana de Assis Lins Rodriguez

45

ARTIGO 9

Reforma Tributária: impactos dos Projetos de
Lei Complementar (PLP) 68/2024 e 108/2024
para entidades de previdência complementar
sem fins lucrativos

por Jarbas Antonio de Biagi e Patricia B. Linhares Gaudenzi

49

ARTIGO 10

Reforma Tributária:
impactos para municípios e desafios futuros

por Hadassah Laís S. Santana

53

por Fábio Dâquilla



Efeitos da Reforma Tributária nos Estados e Municípios: Desafios e Perspectivas

Fábio Dâquilla é pós-graduado em Economia do Setor Público, Direito Tributário e MBA em mercado de capitais. Consultor Legislativo do Senado Federal. Especialista em Finanças Públicas, Estudos Econômico-Fiscais, Análises de Despesas Públicas e Programas de Governo. Consultor Privado em Avaliação de Impacto Legislativo com portfolio em entidades do terceiro setor, entidades privadas e no auxílio à Reforma Administrativa de Estados e Municípios. Extensa experiência docente nas áreas de Estatística, Economia, Finanças Públicas, Matemática e Conhecimentos Bancários. Autor de livros de Micro e Macroeconomia para concursos e Colaborador de sites e cursos preparatórios. Ex-servidor do Tesouro Nacional e da Controladoria-Geral da União, palestrante nas áreas de Economia, Finanças Públicas. Instrutor em Contabilidade Pública formado pela ESAF.

A Emenda Constitucional nº 132, que implementa a reforma tributária, traz mudanças significativas para a gestão fiscal dos estados e municípios brasileiros. Pretendo, neste artigo, dado o cenário atual das contas dos entes subnacionais, expor os desafios que estão postos e os temas que precisarão ser enfrentados no futuro para que o nosso federalismo fiscal possa continuar caminhando a passos sólidos.

Inicialmente, é preciso revisitar a situação fiscal dos municípios brasileiros. Segundo dados da CNM, mais da metade dos 5.570 municípios enfrentam expressivos déficits orçamentários e lidam com problemas tanto de fluxo de caixa quanto de equalização da sua dívida. Nesse contexto, é notória a dificuldade que diversos municípios têm, por exemplo, no controle das suas despesas com pessoal, devido, por um lado, à aprovação de normas nacionais criando obrigações novas para os municípios, como o piso remuneratório do magistério, ou, por outro lado, à instituição de medidas locais, sejam também de pisos remuneratórios, pagamento de parcelas remuneratórias com incidência em cascata, concessão de aumentos salariais sem a devida análise de projeções de despesa, entre outros.

Além de ameaçar os limites de despesas com pessoal da LRF, essas despesas provocam duas consequências: (i) aumento das dívidas previdenciárias, pois os servidores ativos de outrora em parte já se tornaram inativos; e (ii) aumento no endividamento com sentenças judiciais e precatórios, derivados de problemas de cálculo e concessão de parcelas remuneratórias de interpretação confusa e/ou da ausência de regulamentações que tratem corretamente os pagamentos à luz da jurisprudência dos tribunais.

Está posto o segundo problema: o alto endividamento dos municípios, que se caracteriza, grosso modo, pelo alto endividamento previdenciário dos municípios menores, e pelo alto endividamento com precatórios dos municípios maiores.

A PEC nº 66, de 2023, atualmente em tramitação no Senado, tenta enfrentar esse problema, propondo a limitação superior de despesas com precatórios a 1% da Receita Corrente Líquida dos municípios, além de propor uma espécie de “Refis previdenciário”, com condições mais favoráveis de prazo para os municípios. Ainda em discussão, o texto já foi alterado pelo relator na CCJ e aguarda, na data deste artigo, deliberação do Plenário, de forma que alguns dispositivos ainda podem ser alterados.

Cabe ressaltar que o limite de 1% não impõe uma trajetória sustentável ao endividamento dos municípios, ao contrário, é um valor demasiadamente pequeno, que não paga sequer o serviço da dívida com precatórios de boa parte dos entes, acumulando estoques ainda maiores para períodos posteriores. Para buscar uma verdadeira solução ao problema, o Congresso terá de chegar a valores maiores que permitam a redução de fato dos estoques. O senador Carlos Portinho, relator do projeto na CCJ do Senado, apresentou, inclusive, quando da análise do projeto por essa comissão, um substitutivo contendo uma espécie de “escada” nos valores que corrige em parte o problema.

Os estados, por sua vez, também enfrentam uma situação fiscal complexa. Enquanto muitos enfrentam problemas similares no controle das despesas com pessoal, São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e, em menor medida, Goiás apresentam endividamento relevantemente maior que as outras unidades da Federação, principalmente, devido aos financiamentos no âmbito da Lei nº 9.496, de 1997, que reestruturou dívidas decorrentes especialmente do saneamento dos bancos estaduais e a honra de letras financeiras emitidas pelos estados antes do Plano Real, além de dívidas no âmbito da Lei Complementar nº 159, de 2017, conhecida como Regime de Recuperação Fiscal – RRF.

As leis supracitadas são algumas das muitas tentativas para sanear as dívidas dos estados, que no passado assumiram dívidas elevadas com juros altos e, na maioria dos casos, passaram longos períodos de tempo sem pagar as parcelas devidas, o que levou ao crescimento exponencial dos estoques e a uma dívida de difícil pagamento por parte dos estados citados. Some-se isso a décadas sem reformas estruturantes nesses estados que liberassem espaço no caixa para acomodar as prestações das dívidas: é a receita para a inadimplência nos financiamentos.

Para completar o quadro, diversos estados conseguiram, recentemente, liminares no Poder Judiciário suspendendo o pagamento das dívidas, e o estado do Rio Grande do Sul ainda sofreu sérios danos financeiros e patrimoniais decorrentes do desastre climático ocorrido poucos meses atrás, o que ensejou a Lei Complementar nº 206, de 2024, que (meritoriamente) suspendeu o pagamento das dívidas desse estado. Trata-se de situação fiscal anteriormente frágil que se comprometeu ainda mais, e tem potencial para elevar de forma acelerada o endividamento ao final dos 36 meses de suspensão.

A União, por sua vez, poderia, por força de contrato, reter os valores de FPE dos estados inadimplentes, mas não o faz pela possibilidade de gerar danos políticos graves ao Presidente da República, dado que isso provocaria um verdadeiro shutdown nas administrações dos estados.

Uma nova tentativa na equalização dessas dívidas foi realizada no PLP nº 121, de 2024, do Senador Rodrigo Pacheco, que propõe um novo programa para pagamento das dívidas dos estados, destacando, entre outras medidas, a permissão de transferência de ativos, bens móveis e imóveis para a União como pagamento dos saldos devedores, além de descontos nos juros e assinatura de novo aditivo contratual com alongamento nos prazos para pagamento das dívidas. Tal projeto, na data deste artigo, também está em discussão no Senado Federal.

É esperado, portanto, que as dificuldades fiscais impeçam que boa parte dos entes subnacionais abdicuem de receitas no curto prazo, dificultando o apoio às reformas, não pela desconfiança no potencial de crescimento do país, mas pela impossibilidade de conviver com oscilações no fluxo de caixa. Eventuais desarranjos podem provocar as mais diversas sanções à administração dos entes, e é por isso, entre outros fatores, que os períodos aprovados de transição para a arrecadação dos entes na reforma tributária foram tão extensos.

O fim dos benefícios fiscais específicos, proposto também pela reforma tributária, será igualmente um desafio para os estados e municípios. Haverá um deslocamento imprevisível de empresas pelo território nacional, que tendem a deixar localidades que antes ofereciam benefícios fiscais na busca de se realocar em regiões com melhor logística, mão de obra qualificada ou próximas aos grandes centros consumidores. Imagine-se prefeito de um município afastado dos grandes centros prestes a perder uma fábrica de uma grande empresa, que gera milhares de empregos, por não poder oferecer mais estímulos tributários, aguardando o aumento do desemprego e a queda da arrecadação. Como apoiar a reforma tributária nesse contexto? Ou imagine-se governador de um estado que já convive com problemas fiscais sérios, e não é líder em logística ou em níveis educacionais. Como manter o otimismo?

Sou entusiasta da reforma, mas reconheço que esses desafios não são de fácil solução. Precisamos, primeiramente, de compromisso e seriedade nos programas de desenvolvimento regional, pois as regiões mais pobres e afastadas podem sofrer sérios danos em suas economias no curto prazo.

Adicionalmente, acredito que certas agendas, tidas como impopulares, terão de ser enfrentadas pelo Congresso Nacional na busca do equilíbrio fiscal dos entes. Alguns exemplos são a unificação dos regimes previdenciários, com extinção de benefícios a aposentados, condições específicas para resolução do endividamento dos entes superendividados, bem como reformas da federação que tratem da extinção de municípios menores.

Algumas dessas propostas, inclusive, já estão em discussão nos projetos citados anteriormente, mas outras ainda padecem de amadurecimento nas casas legislativas. E o prazo, infelizmente, é curto, dado que o período de transição da reforma tributária já está em curso.

Aos entes, não basta aguardar as consequências, como “passageiros da agonia”. É preciso assumir o protagonismo e se antecipar às mudanças, arrumando a casa para o que está por vir. Em primeiro lugar, é vital identificar e desenvolver potencialidades locais: com o fim dos estímulos tributários, a principal diretriz é investir em atividades econômicas cujas condições geográficas, sociais, educacionais e de infraestrutura gerem vantagens competitivas aos municípios. Um ente com vocação agrícola, por exemplo, não conseguirá mais manter uma montadora de automóveis no seu território, e vice-versa.

Em segundo lugar, é preciso agir para “completar” os mercados incompletos, ou seja, utilizar políticas públicas para destravar atividades econômicas importantes e, nesse contexto, o investimento em infraestrutura e a qualificação profissional são protagonistas. Igualmente importante é a criatividade na busca de parcerias público-privadas e de investimentos em geral que não envolvam desembolso direto das administrações, dada a situação fiscal limitada dos entes.

É preciso também enfrentar as agendas impopulares em âmbito local para liberar espaço fiscal para os novos investimentos. Nesse contexto, revisar as normas locais de pessoal, especialmente as que envolvam folha de pagamento, reformar a administração buscando a melhoria de eficiência de processos e regulamentar os tributos de competência própria são boas soluções que já estão sendo adotadas por alguns municípios.

Por fim, gostaria de ressaltar que a Reforma Tributária representa um ganho potencial expressivo para a nossa Federação, mas esse ganho manifestar-se-á apenas com uma outra reforma na mentalidade da gestão, com esforços articulados de União, Estados e Municípios, tanto para solucionar os problemas fiscais, quanto para mitigar a má alocação de recursos na nossa economia devida às disfuncionalidades herdadas do sistema tributário antigo. ■

por **Rodrigo Spada**



Os Auditores Fiscais e a Reforma Tributária: motivação e resultado da atuação dos fiscos estaduais na construção do novo sistema de tributação do consumo

Rodrigo Spada é Auditor Fiscal da Receita Estadual de São Paulo e presidente da Febrafit (Associação Nacional das Associações de Fiscais de Tributos Estaduais) e da Afresp (Associação dos Auditores Fiscais da Receita Estadual de São Paulo). Formado em Engenharia de Produção pela UFSCar e em Direito pela Unesp, com MBA em Gestão Empresarial pela FIA.

A legislação tributária é a matéria-prima do trabalho dos auditores fiscais. Não há ato legítimo das Administrações Tributárias que se dê fora do campo estipulado pelas normas que conformam o Sistema Tributário Brasileiro. Essa legitimidade, entretanto, não é suficiente para garantir um sistema justo e eficiente. Os graves defeitos da legislação tributária brasileira no cenário anterior à Emenda Constitucional 132/2023 inevitavelmente afetavam o produto do trabalho dos Auditores Fiscais, contaminando-o com suas iniquidades.

Não é possível imaginar que uma classe de servidores públicos reconhecida por seu destacado conhecimento técnico e elevado compromisso republicano perpetuaria, passivamente, as injustiças do Sistema Tributário Brasileiro. Essa inquietude foi o motor para que a classe dos Auditores Fiscais fosse uma das mais ativas e importantes vozes na construção da Reforma Tributária implementada pela Emenda Constitucional 132/2023.

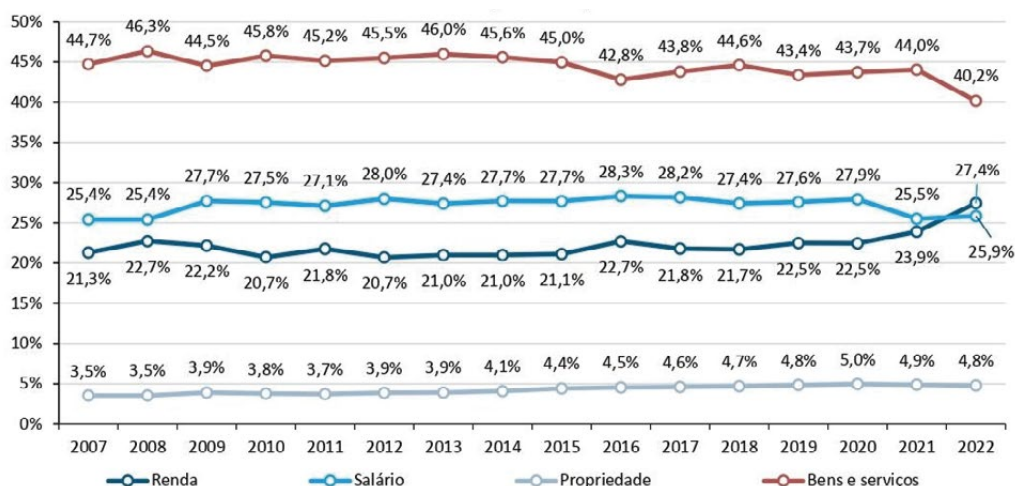
Abaixo, analisaremos mais detidamente apenas dois dos diversos aspectos a respeito dos quais a reforma tributária promove importantes mudanças: a tributação sobre o consumo como instrumento que aprofunda desigualdades, e os efeitos deletérios da guerra fiscal sobre o orçamento das Unidades da Federação. Na sequência, apresentaremos as soluções apresentadas e defendidas pela Classe Fiscal para mudar esse cenário.

O CONTEXTO DA TRIBUTAÇÃO SOBRE O CONSUMO NO CENÁRIO PRÉ-REFORMA

Sob a perspectiva dos Auditores Fiscais das Receitas Estaduais e Distrital, a quem represento como presidente da FEBRAFITE (Associação Nacional das Associações de Fiscais de Tributos Estaduais), sobram exemplos das distorções presentes na tributação do consumo.

No relatório “Reforma Tributária: Contexto, Mudanças e Impactos”, a Instituição Fiscal Independente (IFI), aponta que nos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), os tributos sobre consumo de bens e serviços representaram, em média, 32% da receita tributária total, enquanto no Brasil chegam à média de cerca de 45% da receita tributária total (IFI, 2024. p.5).

GRÁFICO 1. RECEITA TRIBUTÁRIA POR BASE DE INCIDÊNCIA (2007-2022)



Fonte: Receita Federal do Brasil. Elaboração: IFL.

É fundamental destacar a intensidade da tributação sobre o consumo no Brasil porque ela é essencialmente regressiva. Ou seja, opera na lógica de que, proporcionalmente, os mais pobres pagam mais tributos que os mais ricos. É, portanto, um mecanismo que acentua as enormes desigualdades econômicas e sociais que imperam no Brasil.

Retomemos o mesmo estudo da IFI (2024, p.5), que aponta que “os brasileiros mais pobres (1º decil de renda per capita) pagam 21,2% de sua renda em tributos indiretos e 3,1% em tributos diretos, ou seja, 24,3% de tributação total sobre sua renda. Já os brasileiros mais ricos (10º decil da renda per capita) pagam 7,8% de sua renda total em tributos indiretos e 10,9% em tributos diretos, totalizando uma tributação total de 18,7% de sua renda”. Isso evidencia o pesado caráter regressivo que a tributação do consumo tem sobre as famílias mais pobres.

AS CONSEQUÊNCIAS DA GUERRA FISCAL NO CENÁRIO PRÉ-REFORMA

A chamada “Guerra Fiscal” é o fenômeno da disputa fiscal no contexto federativo, ou seja, “refere-se à intensificação de práticas concorrenciais extremas e não-cooperativas entre os entes da Federação, no que diz respeito à gestão de suas políticas industriais. Assim, manipular as alíquotas de determinados tributos torna-se o elemento fundamental das políticas relacionadas à atração de empresas” (FERNANDES e WANDERLEI, p.6).

Ao avaliar essas renúncias, nota técnica publicada pela FEBRAFITE (2023), com base nas renúncias estimadas nos projetos de lei de diretrizes orçamentárias das Unidades da Federação, apontou o alto impacto que têm no orçamento dos estados e, também, o fato de esses benefícios terem tido impacto positivo pouco significativo no desempenho das economias estaduais.

O estudo publicado pela FEBRAFITE estimou que cerca de 60% do montante da renúncia referia-se a benefícios que alimentam a guerra fiscal entre os estados; proporção que equivalia, no ano de 2022, a R\$ 100 bilhões do total de R\$ 694 bilhões arrecadados no ano, ou 15% do total.

A Nota Técnica constata, portanto, que trata-se de um montante significativo de recursos, superior a 1% do PIB, que tem sido renunciado com o objetivo de incentivar determinados setores econômicos ou, eventualmente, empresas específicas.

“Uma vez que esses benefícios são concedidos por todos os estados, em menor ou maior magnitude, há uma avaliação de que a guerra fiscal teria deixado de produzir impacto positivo sobre o desenvolvimento, mesmo em estados mais pobres”, destaca o autor.

A Guerra Fiscal, em seus anos mais recentes, consolidou-se como mais um mecanismo da distorção do ambiente econômico promovida pelo Sistema Tributário Brasileiro, que compromete a produtividade e eficiência das empresas com incentivos que retiram dinheiro do orçamento público e não trazem efeitos positivos significativos para a economia local.

TABELA 1. ESTIMATIVA DE RENÚNCIA FISCAL DE ICMS, EM R\$ MILHÕES

UF	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
AC	59	86	133	133	182	189	198	252	315
AL	576	1.060	567	597	824	809	981	1.515	2.027
AM	6.804	7.588	6.933	6.406	7.038	9.107	10.246	12.788	16.472
AP	117	-	77	81	118	150	177	211	384
BA	3.213	3.322	3.208	2.966	3.597	3.790	3.589	3.983	6.257
CE	967	1.047	1.099	923	1.107	1.204	1.363	1.464	2.319
DF	1.842	1.380	1.495	1.169	1.470	1.810	2.353	2.741	3.510
ES	984	1.037	1.057	1.126	1.297	1.444	1.829	1.973	2.621
GO	8.177	8.779	9.379	9.983	7.668	7.667	8.426	9.628	4.811
MA	747	357	377	1.417	922	1.675	1.896	2.182	2.289
MG	4.275	4.995	5.947	4.775	5.507	6.263	7.108	8.898	13.360
MS	-	-	-	-	-	-	-	-	5.588
MT	932	1.061	2.268	3.505	3.757	5.545	4.789	4.840	9.868
PA	1.022	1.190	312	33	419	402	648	627	1.325
PB	1.301	1.736	1.726	1.545	1.806	1.964	1.942	2.763	3.036
PE	251	262	190	1.982	2.242	2.114	2.431	2.792	4.269
PI	333	351	448	504	527	217	448	375	408
PR	-	-	-	7.466	7.809	8.210	8.678	14.491	15.987
RJ	6.461	7.073	9.190	9.532	9.397	7.313	7.630	8.651	19.401
RN	-	383	330	414	449	679	563	743	783
RO	160	449	405	418	689	473	613	755	260
RR	57	63	68	72	77	83	91	95	53
RS	5.648	6.051	6.004	6.778	6.969	7.400	9.877	11.124	10.544
SC	5.107	5.362	5.480	5.728	5.851	5.532	6.203	13.918	20.107
SE	-	-	-	-	-	-	-	-	-
SP	15.015	14.585	14.612	15.004	23.081	17.415	15.180	53.150	81.371
TO	886	182	389	307	477	351	282	367	576
Total	64.933	68.400	71.695	82.865	93.280	91.807	97.541	160.323	227.942
% ICMS	16%	16%	16%	17%	18%	18%	15%	23%	31%

O CENÁRIO PÓS-REFORMA: O CASHBACK COMO MEDIDA DE COMBATE À REGRESSIVIDADE

O principal instrumento contido na Reforma Tributária para combater a regressividade da tributação sobre o consumo é o que foi chamado de cashback do imposto, que beneficiará famílias que ganham até meio salário-mínimo por pessoa com a devolução de parte dos valores pagos a título de IBS e CBS. O propósito é o mesmo que o das atuais desonerações dos produtos da cesta básica, mas com eficácia e eficiência muito superiores, já que, focalizado, o cashback não distribui benefícios também às famílias mais abastadas, como ocorre com as desonerações.

A proposta é inovadora, mas não é inédita. Desde dezembro de 2021, o governo do Rio Grande do Sul tem seu programa de Cashback, ou de ICMS Personalizado, o “Devolve ICMS”. O programa gaúcho foi criado a partir da tese de doutorado do Auditor Fiscal da Receita Estadual do RS, Giovanni Padilha da Silva, membro da Comissão Técnica da Febrafite.

Essa ideia chegou ao texto da PEC 45 por meio dos seminários, encontros e trocas de experiências realizados pelo Movimento Viva a partir de 2015. Bernard Appy, então diretor do Centro de Cidadania Fiscal, era frequentador assíduo desses eventos, onde teve o primeiro contato com a tese de

Giovanni Padilha. Mais tarde, quando foi nomeado Secretário Extraordinário da Reforma Tributária, Apy incorporou a ideia ao texto da reforma.

Giovanni Padilha, que atualmente ocupa o cargo de subsecretário da Receita Estadual do Rio Grande do Sul, apresentou à Câmara, durante a discussão do PLP 68/2024 dados que mostram que as famílias que ganham até um salário-mínimo têm 50% de redução da carga de ICMS com o programa. A alíquota média do ICMS para elas é de 10,4%. Como a desoneração da cesta básica, ela cai para 9,5%. Mas, com o cashback, ela vai para 5,2%.

O FIM DA GUERRA FISCAL

Entre as diversas mudanças trazidas pela Emenda Constitucional 132, uma das mais profundas é a instituição da tributação no destino, não mais na origem. Ou seja, com a reforma tributária o IBS será arrecadado no estado consumidor da mercadoria, não mais onde ela é produzida. Essa mudança tem o condão de acabar com a guerra fiscal nos moldes em que é exercida hoje, já que ela acaba com a atratividade de empresas com base na concessão de benefício pelo estado de origem, já que a cobrança do tributo não estará mais concentrada em uma localidade específica, e sim difundida nos diferentes locais de consumo do produto.

Essa medida, que sempre contou com franco apoio da classe fiscal, também é um elemento importante para mudarmos o sistema que hoje atua em uma lógica de competição para uma lógica de cooperação federativa, princípio basilar do novo modelo tributário brasileiro.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A reforma tributária implementada pela Emenda Constitucional 132/2023 representa um marco significativo na trajetória do sistema tributário brasileiro, especialmente em relação à tributação sobre o consumo. A atuação proativa e fundamentada dos Auditores Fiscais – muito mais ampla que os dois pontos escolhidos para o recorte deste artigo – foi crucial na construção e defesa das mudanças propostas, visando a um sistema mais justo e eficiente. A adoção de medidas como o cashback do imposto e a tributação no destino reflete um esforço coletivo para mitigar a regressividade e promover uma cooperação federativa mais equilibrada. Essas transformações não apenas corrigem distorções históricas, mas também reafirmam o compromisso dos fiscos estaduais em buscar soluções inovadoras e justas para o desenvolvimento econômico do país. ■

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS, *Estados e municípios podem elevar cashback da reforma tributária por legislação própria*. Notícia publicada em 12/07/2024.

FERNANDES, André Eduardo da Silva e WANDERLEI, Nélcio Lacerda. A questão da guerra fiscal: uma breve resenha, 2000. Revista de Informação Legislativa, Brasília, v. 37, n. 148, p. 5-20, out./dez. 2000. Senado Federal.

FEBRAFITE - Associação Nacional das Associações de Fiscais de Tributos Estaduais, 2024. *Benefícios fiscais do ICMS: evolução e impacto sobre desenvolvimento econômico*. Nota Técnica.

INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE (2024), *Reforma Tributária: contexto, mudanças e impactos*. Senado Federal. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/647648/EE19_2024.pdf Acesso em 23/07/2024.

OECD et al. (2023), *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2023*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/a7640683-en>.

por **Luciana Moscardi Grillo**



O uso da tecnologia e da inovação para simplificar as obrigações do contribuinte de IBS e CBS

Luciana Moscardi Grillo é Auditora Fiscal da Receita Estadual de São Paulo desde 1998, exerceu as funções de Delegada Tributária de Julgamento (2008-2016), Juíza do Tribunal de Impostos e Taxas (2 mandatos) e Delegada Regional Tributária em Bauru (2022 até o presente). Graduada em Engenharia Civil e Direito. Máster Internacional em Fazenda Pública, Gestão e Administração Tributária pela Universidade Nacional de Educação a Distância da Espanha. Avaliadora certificada para aplicação da ferramenta TADAT, de avaliação de desempenho de administrações tributárias nacionais e subnacionais. Membro da Comissão Técnica da Febrafite e Diretora Jurídica da Associação dos Auditores Fiscais da Receita Estadual de São Paulo.

A reforma da tributação sobre o consumo no Brasil tem potencial para tornar o sistema tributário nacional mais neutro, simples, transparente e justo. Como resultado do processo democrático, o contribuinte reformador optou por um modelo de tributação sobre o valor adicionado do tipo dual, no qual os cinco impostos e contribuições hoje incidentes sobre as operações de consumo de bens e serviços serão substituídos por dois novos tributos.

PIS e Cofins serão sucedidos pela Contribuição Sobre Bens e Serviços (CBS), de competência da União, e ICMS e ISS terão suas bases de incidência reunidas, para tributação pelo Imposto Sobre Bens e Serviços (IBS), de competência compartilhada entre Estados, Distrito Federal e Municípios.

Há previsão, ainda, de incidência de um Imposto Seletivo (IS), para fins de tributação das cadeias de produção de bens considerados prejudiciais à saúde e ao meio ambiente, e da utilização do atual IPI como alternativa à manutenção dos incentivos à produção de bens na Zona Franca de Manaus.

Das principais alterações trazidas pelo texto constitucional, sem dúvidas a competência tributária compartilhada do IBS entre os entes subnacionais, associada à adoção do princípio de destino, pelo qual se prevê a distribuição da arrecadação do IBS aos entes federados na concretização das operações de consumo final, constitui o maior desafio à operacionalização do modelo.

A inovação na gestão compartilhada do IBS exigiu a confluência dos interesses federativos, da qual resultou a concepção do Comitê Gestor do IBS (CG-IBS), uma entidade pública sob regime especial, por intermédio da qual Estados, Distrito Federal e Municípios, de maneira integrada, exercerão as competências legais para administração do IBS, o que inclui a arrecadação e a distribuição dos recursos provenientes da tributação.

A instituição do CG-IBS é matéria do Projeto de Lei Complementar (PLP) n. 108/2024, aprovado na Câmara dos Deputados, ainda sem apreciação das emendas em destaque, e que seguirá à apreciação do Senado Federal. Uma vez publicada a lei complementar, o CG-IBS deverá ser instalado no prazo de 120 dias, permitindo a implementação das providências de estruturação, a fim de que Estados, Distrito Federal e Municípios estejam aptos a iniciar a gestão do novo imposto já a partir de 2026, com o monitoramento das chamadas alíquotas teste.

O CG-IBS deterá as atribuições de arrecadação e distribuição do IBS e de coordenação das atividades típicas das administrações tributárias e procuradorias dos entes subnacionais. Ademais, será o ente responsável pela expedição de respostas a consultas, julgamento dos processos administrativos tributários e pagamento das devoluções às famílias de baixa renda na sistemática de cashback.

De outro lado, a reunião das bases de incidência de operações com mercadorias e serviços, bem como a adoção do crédito amplo, como premissa da neutralidade da tributação sobre o consumo, trouxe à tona outra questão relevante: garantir a legitimidade dos créditos tributários nas diversas etapas da cadeia produtiva, associando-os ao efetivo pagamento do imposto nas etapas antecedentes.

Explica-se: CBS e IBS são tributos não cumulativos. Assim, o adquirente de mercadoria ou serviço pode abater, dos débitos decorrentes de suas vendas ou prestações, o montante dos tributos pagos por seus fornecedores (créditos). Dessa forma, se garante que a cada elo da cadeia de produção ou fornecimento os tributos incidirão apenas sobre o valor acrescido naquela etapa. Contudo, se não ocorrer o pagamento antecedente, seja em razão de inadimplência, ou em função de fraude fiscal, essa compensação oneraria indevidamente os cofres públicos, pois seria feito um abatimento sem o devido lastro.

No contexto atual, de crédito físico e adstrito às movimentações de mercadorias, já é bastante desafiador para as administrações tributárias e contribuintes adotar medidas que atestem as operações mercantis, permitindo direcionar a cobrança pelo valor não recolhido a título de tributação, porém

validando o crédito tributário tomado pelo adquirente, mas na medida em que a reforma amplia a base de incidência da tributação sobre o consumo e, da mesma forma, a apropriação de créditos por quaisquer aquisições de bens, serviços e direitos, é indispensável que existam meios de vincular o creditamento das operações de aquisição ao efetivo pagamento dos tributos pelos fornecedores, sob pena de aumento dos níveis de sonegação fiscal, com impacto direto no cálculo das alíquotas de referência e na proteção concorrencial.

O texto constitucional de fato contemplou essa necessidade, replicando-se no PLP n. 68/2024, de forma que, ao serem disponibilizados aos adquirentes de bens e serviços arranjos de pagamento que permitam a estes efetuar o recolhimento do tributo devido pelo fornecedor, autoriza-se a vinculação do crédito das operações de aquisição ao efetivo pagamento dos tributos na etapa antecedente.

E é neste cenário, envolvendo, de um lado, a gestão compartilhada de IBS entre mais de 5.500 entes subnacionais, com arrecadação centralizada pelo CG-IBS e retenções de “meio de cadeia” até a distribuição dos recursos aos entes de destino; e de outro, a vinculação do direito de crédito ao efetivo pagamento do tributo nas etapas antecedentes, ademais a necessidade de que essa “experiência” se torne simples, transparente e menos onerosa para contribuintes e consumidores, que as inovações tecnológicas não somente são presumíveis, mas figuram como condição indispensável a que o sistema se torne operacional.

Sem a pretensão de esgotar o imenso rol de sistemas a serem criados e gerenciados no âmbito do Comitê Gestor, cumpre assinalar as principais demandas por inovações tecnológicas capazes de atender às exigências do arcabouço jurídico aprovado no contexto da reforma tributária sobre o consumo:

Caberá ao CG-IBS, de forma compartilhada com a Receita Federal do Brasil, conceber um sistema de registro de início e resultado das ações fiscais do IBS e da CBS, sistema no qual ficarão arquivadas as respostas, esclarecimentos e documentos fornecidos pelo sujeito passivo fiscalizado, de modo a evitar que, relativamente aos mesmos fatos geradores e períodos de fiscalização, haja a solicitação de apresentação das mesmas informações, seja em procedimento de fiscalização, seja em processos administrativos de constituição de crédito tributário por qualquer dos entes federados.

No mesmo sentido, o CG-IBS deverá adotar sistema de controle centralizado de inscrição de débitos fiscais em dívida ativa, a ser compartilhado por todas as administrações tributárias e procuradorias dos entes subnacionais.

O PLP n. 108/24 também prevê que o contencioso administrativo tributário se processe em sistema eletrônico único, a ser utilizado pelas administrações tributárias, contribuintes e seus representantes legais, e todos os servidores alocados nos órgãos de julgamento. Nesse contexto, desde o impulso-processual automatizado, até o controle de calendário de dias não úteis, deverão integrar as soluções tecnológicas para gestão do contencioso em nível nacional, incluindo as atividades de intimação, correção de contas fiscais, concessão de descontos legais, etc.

O próprio cotidiano de um órgão público implica na adoção de robusto ferramental tecnológico a fim de exercer o necessário controle de suas atividades típicas, permitindo a prestação de informações a órgãos de controle e ao público externo, como é exemplo a execução financeira e os relatórios de prestação de contas de arrecadação, retenção, compensação de saldos credores e distribuição do produto da arrecadação a que o CG-IBS estará mensalmente obrigado a enviar aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios.

A própria sistemática de devolução personalizada de parcela da arrecadação – cashback – a famílias de baixa renda, exigirá a sistematização da apuração dos valores consumidos, dos descontos diretamente na aquisição de bens e serviços, e das devoluções proporcionais e limitadas nos termos da legislação.

Mas certamente o maior desafio em termos tecnológicos respeita ao modelo de arrecadação do IBS. O Brasil já se apresenta como um país com distinção tecnológica quando se trata de controle fiscal, na medida em que a emissão de documentos fiscais em território nacional é integralmente feita de forma eletrônica. Esse avanço permite idealizar um sistema de gestão da arrecadação do IBS extremamente complexo, a fim de garantir, operação a operação, o controle do pagamento do imposto na etapa antecedente, por uma das formas previstas no artigo 27 do PLP n. 68/24, para então realizar a compensação, a crédito, com as operações próprias do adquirente.

O desenho de arranjos de pagamento do tipo split payment, associado às ferramentas de tecnologia, permitirá estabelecer uma espécie de conta-corrente de cada contribuinte (por CNPJ base), na qual estarão consignados créditos provisionados (aqueles que ainda dependem de pagamento pelo fornecedor), créditos a compensar (aqueles já pagos pelo fornecedor ou pelo adquirente), débitos pelas operações de fornecimento de bens e serviços, e abatimentos de débitos por operações em que tenha sido feita a liquidação do imposto pelo contribuinte subsequente.

Esse conjunto de informações poderá ser disponibilizado a cada contribuinte na condição de declaração pré-preenchida, apenas para validação ou ajustes.

De outro lado, esse mesmo sistema de acompanhamento operação a operação será hábil a efetivar as retenções de meio de cadeia (etapas de industrialização, distribuição, venda em atacado, venda a varejista), até que ocorra o consumo do bem ou serviço, momento em que os recursos da arrecadação serão distribuídos aos entes federados pelo princípio de destino ou, na hipótese de exportação do bem, devolvidos ao contribuinte de forma célere e como crédito em conta corrente, retornando ao fluxo de caixa da empresa que suportou o IBS.

Assim, a concepção dessas ferramentas tecnológicas, desses arranjos de pagamento, e da sistemática em si, ao passo em que representam talvez o maior desafio operacional da reforma tributária, têm potencial para transformar o sistema de tributação sobre o consumo no Brasil em referência mundial de simplicidade e transparência.

O desafio está lançado e o corpo técnico das administrações tributárias já se encontra mobilizado para a construção do ferramental tecnológico capaz de alcançar os propósitos do legislador ao promover as alterações constitucionais e legais em tamanha profundidade. A inovação tecnológica proposta tem a missão de, sobretudo, simplificar o cumprimento de obrigações fiscais principais e acessórias aos contribuintes do IBS e da CBS, reduzindo significativamente custos de conformidade e permitindo a recuperação célere de créditos tributários, conferindo maior neutralidade ao sistema, e maior competitividade à produção nacional de bens e serviços. ■

por Fernando Mombelli



O modelo tecnológico no *split payment*

Fernando Mombelli Diretor de Programa do Gabinete do Secretário Especial da Receita Federal, Ex-delegado da RFB de julgamento em Porto Alegre (2007/2009). Graduado em Direito, Administração de Empresas e Engenharia Química pela Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Pós-graduado em Direito Tributário pela UFRGS. Pós-graduado em Direito Processual Tributário pela Universidade de Brasília (UnB).

Este artigo busca trazer os desafios a serem enfrentados pelas administrações tributárias da União, Estados e Municípios para implementar o split payment no âmbito da reforma tributária. De outra parte, demonstraremos as vantagens na implantação deste modelo, uma inovação no sistema tributário brasileiro.

O dispositivo inserido no parágrafo 5º, inciso II, do artigo 156-A da Emenda Constitucional nº 132, de 2023, traz importante inovação oriunda da reforma tributária sobre o consumo. Diferentemente do que ocorre nos assim denominados impostos não cumulativos atuais, como é o caso do ICMS e do IPI, em que os créditos são apropriados pelo mero destaque na nota fiscal, para o aproveitamento dos créditos de IBS/CBS poderá ser indispensável a prova do seu efetivo recolhimento. Importante ressaltar que a reforma tributária cria dois tributos, o imposto sobre bens e serviços, IBS, compartilhado por Estados e Municípios, e a contribuição sobre bens e serviços, CBS, de competência da União. Ambos têm praticamente a mesma legislação, com incidência sobre a uma base ampla de bens materiais e imateriais, inclusive serviços, bem como possibilidade de creditamento também amplo sobre o valor dos tributos pagos nas aquisições dos contribuintes, exceto para bens e serviços destinados ao consumo pessoal.

O split payment pode ser definido como uma segregação, no momento do pagamento do adquirente ao fornecedor, entre o valor líquido da operação a ser entregue ao fornecedor, e o valor dos tributos IBS/CBS, a serem direcionados às administrações tributárias. Importante dizer também que é o instrumento pelo qual o adquirente terá o seu crédito da operação apropriado no momento do pagamento ao fornecedor, independentemente do recolhimento do saldo do tributo por aquele fornecedor ao final do período de apuração. Pode ser implementado por intermédio dos arranjos de pagamento, que é um terceiro interveniente na operação de liquidação financeira que terá as informações necessárias para a segregação dos valores, bem como mediante recolhimento direto pelo adquirente sempre que este utilizar outros meios de pagamento que não permitam tal segregação.

No Projeto de Lei Complementar nº 68, de 2024, abrem-se três modalidades para sua utilização: o split inteligente, em que a administração tributária calcula o valor do imposto a ser recolhido já computando os débitos e créditos realizados até aquele momento da liquidação financeira da fatura, demonstrando o valor do ajuste com o saldo do tributo a pagar; o split payment da operação, com o valor informado do tributo incidente isoladamente na operação, quando não for possível a primeira hipótese por qualquer motivo, informação esta que é apresentada pelo fornecedor por ocasião da apresentação da fatura; uma terceira hipótese, é o split payment estimado, utilizado nas vendas à varejo, em que o contribuinte poderá optar por um valor único para todas as suas operações, baseado numa alíquota apurada por metodologia anteriormente aprovada e aplicável ao setor ou ao próprio contribuinte.

Para tanto, as administrações tributárias, em conjunto com o sistema financeiro, deverão criar soluções tecnológicas para possibilitar a integração entre as informações constantes dos documentos fiscais com as faturas e arranjos de pagamentos, de modo a informar o valor dos tributos a serem segregados. É um grande desafio, pois são gerados bilhões de documentos fiscais anualmente e seu processamento deve ser em tempo real e sincronizado para termos tanto o valor do saldo do ajuste, como o cálculo do valor da devolução em até três dias úteis de valor segregado a maior que o fornecedor teria efetivamente a recolher, nos casos de contingências que impeçam o seu cálculo no momento da apuração.

As vantagens decorrentes da sua adoção são muito importantes. Em primeiro lugar dificultam a utilização notas fiscais formalmente idôneas, mas materialmente falsas, no sentido de propiciar a apropriação fraudulenta de créditos por parte de sonegadores. Em segundo lugar, também impedem a repercussão danosa da apuração de créditos sem o efetivo pagamento ao longo da cadeia em ope-

rações realizadas pelos denominados devedores contumazes, aqueles que declaram suas operações, confessam suas dívidas e optam por não recolher. Estima-se que haverá uma redução na alíquota modal de até 3% pela utilização do instituto, pois o cálculo da alíquota modal leva em conta o valor da redução do hiato tributário propiciada pelo split payment.

Como os valores a recolher de IBS e CBS devem ser fornecidos aos contribuintes de modo uniforme e síncrono, a Receita Federal e o Comitê Gestor do IBS deverão construir sistemas integrados de apuração, bem como padronizar os documentos fiscais atuais (nota fiscal eletrônica, nota fiscal eletrônica de serviços e cupons fiscais) com as informações indispensáveis para a apuração do IBS e CBS, tais como o campo com o valor líquido da operação, identificação do beneficiário e seu endereço, bem como propiciar sistemas para cálculo automático desses tributos com base naquelas informações, de modo a termos um destaque também padronizado daqueles tributos, que serão considerados confissão de dívida daquelas operações.

Outro desafio é calcular mensalmente o valor do ajuste a recolher ou a compensar ou ressarcir com base no confronto entre os débitos e os créditos cuja apropriação foi comprovada pela efetivo pagamento, na denominada apuração assistida, que será apresentada ao contribuinte. Tal apuração é o documento pelo qual é gerada a declaração pré-preenchida, que trará o saldo definitivo do ajuste após o ajuste expresso ou tácito por parte do contribuinte, a ser recolhido na data do vencimento dos tributos em apreço.

Como se vê, o papel das administrações tributárias e do sistema financeiro é indispensável na criação das soluções tecnológicas necessárias para a adoção do módulo de apuração e do split payment, tornando nosso sistema tributário no consumo provavelmente o mais moderno existente no mundo, facilitando o cumprimento das obrigações tributárias pelos contribuintes e para contribuir na diminuição da evasão fiscal e na inadimplência, instituindo efetivamente o princípio da neutralidade da tributação de modo a melhorar o ambiente de negócios no País e incrementar nosso desenvolvimento econômico. ■



por **Daniel Melo Nunes de Carvalho**



O split payment e a revolução da tributação sobre o consumo

Daniel Melo Nunes de Carvalho Consultor Legislativo do Senado Federal. Advogado. Ex-procurador da Fazenda Nacional. Ex-procurador Federal. Pós-graduado em direito tributário pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC/MG).

A Emenda Constitucional (EC) nº 132/2023 materializou na Constituição Federal a primeira parte da reforma tributária. O objetivo foi substituir o modelo arcaico de tributação sobre o consumo em vigor no País, marcado pela cumulatividade e regressividade – além da proliferação de regimes especiais –, por um modelo moderno de cobrança sobre o valor adicionado, neutro, não cumulativo e dotado de mecanismo de devolução dos tributos para redução de desigualdades (cashback).

Com a reforma tributária aprovada, sairão de cena, progressivamente, PIS/Cofins¹, ICMS e ISS. Além disso, o IPI será parcialmente desonerado². No novo modelo, surgem o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), a Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS) e o Imposto Seletivo (IS). Enquanto o IS incidirá sobre a produção, a extração, a comercialização ou a importação de bens e serviços prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente, funcionando como um excise tax, os dois primeiros, IBS e CBS, constituem o modelo brasileiro de Imposto sobre o Valor Adicionado (IVA). O IBS, de competência compartilhada entre Estados, Distrito Federal e Municípios, e a CBS, de competência da União.

No modelo atual de tributação, o sistema de não cumulatividade, que é concretizado pela apuração de créditos dos tributos incidentes na etapa anterior da cadeia de circulação de determinado bem ou serviço, é efetivado, grosso modo, mediante o aproveitamento pelo adquirente do tributo destacado na nota fiscal. Em outras palavras, o adquirente de bens ou serviços, com base no documento fiscal emitido pelo fornecedor, que indica os tributos incidentes na operação, apura créditos que poderão ser abatidos dos futuros débitos de tributos surgidos pela comercialização de bens e serviços. Nesse formato, o contribuinte adquirente apura o crédito da etapa anterior independentemente de o tributo que originou o crédito e que está destacado na nota fiscal ter sido efetivamente pago pelo fornecedor.

Na sistemática pós-reforma tributária, a Constituição Federal passou a autorizar que a lei complementar preveja hipóteses em que o aproveitamento do crédito dependerá do efetivo recolhimento pelo fornecedor dos bens e serviços para que o adquirente possa se creditar. Não bastará, portanto, que o tributo esteja destacado na nota fiscal de aquisição. De acordo com o art. 156-A, § 5º, II, da Constituição Federal, essas hipóteses podem ser previstas em lei complementar, desde que o tributo relativo àquela determinada operação que irá gerar crédito ao adquirente tenha sido recolhido na liquidação financeira da operação ou que o próprio adquirente possa efetivar o recolhimento dos tributos incidentes nas aquisições de bem ou serviço.

É justamente essa primeira hipótese – recolhimento dos tributos na liquidação financeira da operação – que é chamada de split payment ou, em livre tradução, “pagamento segregado”. Como a segunda hipótese – recolhimento dos tributos pelo adquirente – será excepcional, é o split payment que irá permitir, na prática, que o crédito apenas possa ser gerado pelo efetivo recolhimento do tributo. Por isso, a importância desse mecanismo de recolhimento ser objeto de regulamentação pelo Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 68/2024.

¹ PIS/Cofins, na verdade, é sigla que representa duas contribuições federais: a Contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Contribuição para o PIS/Pasep) e a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins).

² A partir de 2027, o IPI terá suas alíquotas reduzidas a zero, exceto em relação aos produtos que tenham industrialização incentivada na Zona Franca de Manaus, conforme critérios estabelecidos em lei complementar (art. 126, III, a, do ADCT).

O *split payment* representa uma mudança bastante significativa na sistemática de recolhimento dos tributos que incidem sobre o consumo. Hoje, os tributos que gravam as operações, caso do ICMS e do IPI, por exemplo, são apurados e recolhidos por “períodos de apuração”. Em ambos os casos, o contribuinte efetiva recolhimento se ao final do período de apuração a diferença entre débitos e créditos resultar em saldo devedor. O pagamento dos tributos não ocorre em cada operação, mas apenas se verificado que há saldo de débitos ao final do período, que, no caso dos tributos mencionados, é mensal³. Findo o período, havendo saldo devedor, o contribuinte efetiva o pagamento.

Embora o IBS e a CBS também se submetam a período de apuração mensal, na forma pretendida pelo PLP nº 68/2024, aprovado pela Câmara dos Deputados, o recolhimento tributário pode ser antecipado, caso haja recolhimento tributário na liquidação financeira das operações, denominado, como visto, de *split payment*. Com esse modelo, pode-se dizer que haverá um sistema “híbrido”, em que coexistirão a apuração mensal e antecipações de pagamento⁴, como no *split payment*. Ao final do período mensal, os recolhimentos efetivados nas operações serão considerados na apuração do tributo devido naquele específico período. Em caso de saldo credor, o contribuinte poderá utilizar esse saldo para ressarcimento ou compensação. Em caso de saldo devedor, o contribuinte efetuará o recolhimento tributário.

Para ser viável essa sistemática, o *split payment* demandará trabalho integrado da Administração Tributária, dos arranjos de pagamento e dos contribuintes. Isso porque, em cada operação, deverão ser calculados os tributos devidos naquela transação (compra e venda, prestação de serviço, locação etc.) consideradas, portanto, as alíquotas de IBS e CBS incidentes na hipótese. Do montante da operação pago pelo adquirente, o fornecedor do bem ou serviço comercializado receberá o valor líquido da operação, ao passo que cada Fisco irá receber o respectivo tributo incidente sobre a transação. Para tanto, será imprescindível uma ferramenta tecnológica que operacionalize esse recolhimento às Administrações Tributárias em cada operação efetivada no mercado de consumo.

No PLP nº 68/2024, em análise no Senado Federal, há dois modelos possíveis de *split payment*, o que podemos denominar de “padrão” e o intitulado “simplificado” pela proposição. Em ambos, a obrigação de segregar o pagamento é dos prestadores de serviços de pagamento eletrônico que participam da liquidação financeira da transação.

A leitura dos arts. 51 e 52 do PLP revela o desafio de implementação do *split payment* na modalidade que ora denominamos de “padrão”. Em síntese, em cada operação no mercado de consumo, o fornecedor deverá incluir no documento fiscal informações que permitam identificar o valor dos débitos de IBS e CBS incidentes na hipótese, além da vinculação da operação com a transação de pagamento (cartão de crédito ou débito, por exemplo). No processamento, o prestador do serviço de pagamento (cartão de crédito ou débito, no exemplo) deverá consultar o sistema disponibilizado pelo Fisco para identificar o valor a ser segregado e recolhido, de sorte a enviar às Administrações Tributárias apenas o saldo necessário diante de eventuais créditos que o fornecedor possua para quitação do débito daquela operação. Tudo isso, registre-se, deverá ocorrer, em boa parte dos casos, de modo quase instantâneo.

³ Em matéria de ICMS, o art. 24 da Lei Kandir (Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996), é preciso registrar, delega à legislação tributária estadual a disposição sobre o período de apuração desse imposto.

⁴ Acertada foi a conclusão de Alexandre Alkmim Teixeira ao compreender que o *split payment* é fundamentado na antecipação dos valores do Imposto sobre o Valor Adicionado devido em cada operação: “Qualquer que seja a forma de implantação, o *Split Payment* fundamenta-se na antecipação dos valores de IVA, para posterior restituição ao contribuinte do que tiver sido pago a maior, o que provoca dois questionamentos fundamentais: a adoção do solve et repete como regra de tributação e os critérios, formas e prazos de restituição.” TEIXEIRA, Alexandre Alkmim. “To Split or not to Split”: o “*Split Payment*” como mecanismo de recolhimento de IVA e seus potenciais impactos no Brasil. Revista Direito Tributário Atual, n. 50, ano 40, São Paulo: IBDT, 2022, p. 27-46.

No modelo “simplificado” de split payment, de acordo com o art. 53 do PLP, que será opcional ao contribuinte, os valores do IBS e da CBS a serem segregados na operação pelo arranjo de pagamentos escolhido pelas partes serão calculados com base em percentual preestabelecido do valor da transação. Esse percentual, que poderá ser diferenciado por setor econômico ou por contribuinte, será definido pelo Comitê Gestor do IBS e pela Receita Federal, com base em cálculos ancorados, entre outras informações, em dados da alíquota média incidente sobre as operações e do histórico de utilização de créditos.

Como há um percentual definido na sistemática do split payment simplificado, não há necessidade de se conhecer a alíquota aplicável na específica operação. É apenas estimada a incidência dos tributos naquela transação, sem que exista efetiva relação com o que é realmente devido. Será apenas no final do período de apuração que serão feitos os “ajustes” para identificação de saldo credor ou devedor de IBS e CBS, na forma do § 3º do art. 53 do PLP.

A implementação do split payment deverá ser efetivada, segundo o art. 55, § 1º, do PLP, “no que for possível”, de forma simultânea para os diferentes instrumentos de pagamento eletrônico, caso dos cartões de crédito, cartões de débito, boleto, PIX etc. Esse dispositivo, vale destacar, tem causado controvérsia⁵, visto que as empresas que fornecem os serviços de pagamento se preocupam com a expressão “no que for possível”, que abriria portas a que a Administração Tributária eventualmente obrigasse apenas uma parte dos meios de pagamento a implementarem o split payment. Isso poderia gerar prejuízo relevante para aqueles que foram obrigados a adotar o modelo, ao argumento de que o mercado poderia ficar concentrado nos meios de pagamento não obrigados ao split payment.

De toda sorte, não parece haver dúvidas de que a implementação do split payment será uma revolução na tributação sobre o consumo, ainda que possa haver críticas relativas aos efeitos colaterais que o sistema pode ocasionar⁶. Nesse ponto, vale comentar que o projeto contém mecanismos para mitigá-los⁷. Nesse ponto, vale comentar que o projeto contém mecanismos para mitigá-los⁸.

5 Essas controvérsias foram expostas, por exemplo, na audiência pública da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) do Senado Federal, realizada no dia 21/08/2024, com vistas a debater as restrições à cumulatividade plena da CBS e do IBS e o mecanismo do split payment. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ecidania/visualizacaoaudiencia?id=30620>. Acesso em setembro de 2024.

6 A preocupação com o fluxo de caixa das empresas, em razão da adoção do split payment vem sendo destacada pela doutrina, como se depreende do seguinte trecho: “Além dos benefícios evidentes, a implementação do split payment apresenta desafios. Um dos principais é a preocupação sobre o impacto no fluxo de caixa das empresas, pois os recursos que anteriormente podiam ser geridos até o momento da apuração do tributo são agora imediatamente destinados ao fisco. Isso exige uma gestão financeira mais rigorosa e pode afetar temporariamente a liquidez das empresas. Outros temas relevantes surgem, tais como o tempo de devolução de eventuais créditos (o PLP 68/24 prevê a devolução em prazos longos, o que não faria sentido frente à evolução da sistemática de arrecadação) bem como sobre qual será a responsabilidade tributária de intermediários quando da adoção deste modelo”. PIVA, Silvia. Split payment e a reforma da arrecadação tributária na era digital. Revista Consultor Jurídico, 1º de junho de 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-jun-01/split-payment-e-a-reforma-da-arrecadacao-tributaria-na-era-digital/>. Acesso em setembro de 2024.

7 É o caso da previsão do exíguo prazo de três dias úteis para que o Comitê Gestor do IBS e a Receita Federal transfiram ao fornecedor os valores recebidos do prestador de serviço de pagamento que excederem ao montante dos valores efetivamente devidos, conforme estabelece a alínea “b” do inciso II do § 4º do art. 52 do PLP.

É inegável que uma grande vantagem decorrente da adoção da ferramenta é permitir a apuração de créditos apenas no caso de efetivo recolhimento do tributo incidente na aquisição de bens ou serviços. Como dito no início deste artigo, o split payment em funcionamento é fundamental para que o modelo atual de aproveitamento de créditos na tributação sobre o consumo seja modificado.

Em um cenário de implementação da ferramenta, como não haverá crédito pelo mero aproveitamento do tributo destacado na nota fiscal, será o fim das fraudes relativas à emissão das chamadas “notas fiscais falsas”⁸, que apenas são emitidas para a geração fictícia de créditos⁹. A eliminação desse tipo de conduta será benéfica a toda a sociedade, pela perspectiva da drástica redução da sonegação, que permitirá a diminuição das alíquotas-padrão¹⁰ e favorecerá a livre concorrência, pois as empresas adimplentes com suas obrigações tributárias não terão de concorrer com aquelas que se utilizam de práticas ilegais para se favorecerem.

8 É o caso da previsão do exíguo prazo de três dias úteis para que o Comitê Gestor do IBS e a Receita Federal transfiram ao fornecedor os valores recebidos do prestador de serviço de pagamento que excederem ao montante dos valores efetivamente devidos, conforme estabelece a alínea “b” do inciso II do § 4º do art. 52 do PLP.

9 “Nesses casos, dito de modo simplificado, apesar da emissão de notas fiscais, aqueles bens e serviços não existiram, muito embora o ‘adquirente’ deles tenha se creditado do tributo destacado no documento fiscal”. CARVALHO, Daniel Melo Nunes de. et al.. O novo sistema Tributário Nacional – modelo constitucional de tributação pós-reforma tributária.” São Paulo: Editora JusPodivm, 2024. p. 180.

10 Com o aumento da base tributável pela redução da sonegação, alíquotas menores já serão suficientes para atingir o mesmo patamar de arrecadação. Sobre o tema, vale conferir a seguinte fala do secretário extraordinário da Reforma Tributária do Ministério da Fazenda: “Appy reiterou que a queda do hiato de conformidade – a diferença entre o que deveria ser recolhido e o que de fato vai para os cofres públicos, de acordo com a lei – e, por consequência, o aumento da arrecadação, poderá permitir, segundo estimativa do Ministério da Fazenda, uma redução de até três pontos percentuais na alíquota de referência da Contribuição de Bens e Serviços (CBS) e do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS).” Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/noticias/2024/junho/projeto-de-regulamentacao-foi-desenhado-para-reduzir-fraude-sonegacao-e-inadimplencia-afirma-appy>. Acesso em setembro de 2024.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CARVALHO, Daniel Melo Nunes de. et al.. O novo sistema Tributário Nacional – modelo constitucional de tributação pós-reforma tributária.” São Paulo: Editora JusPodivm, 2024. p. 180.

MINISTÉRIO DA FAZENDA, Reforma tributária. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/noticias/2024/junho/projeto-de-regulamentacao-foi-desenhado-para-reduzir-fraude-sonegacao-e-inadimplencia-afirma-appy>. Acesso em setembro de 2024.

PIVA, Silvia. Split payment e a reforma da arrecadação tributária na era digital. Revista Consultor Jurídico, 1º de junho de 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-jun-01/split-payment-e-a-reforma-da-arrecadacao-tributaria-na-era-digital/>. Acesso em setembro de 2024.

SENADO FEDERAL, Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) do Senado Federal, audiência pública realizada no dia 21/08/2024. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ecidadania/visualizacaoaudiencia?id=30620>. Acesso em setembro de 2024.

TEIXEIRA, Alexandre Alkmim. “To Split or not to Split”: o “Split Payment” como mecanismo de recolhimento de IVA e seus potenciais Impactos no Brasil. Revista Direito Tributário Atual, n. 50, ano 40, São Paulo: IBDT, 2022, p. 27-46. ■

por **Osório Carvalho**



Reforma Tributária e o Desenvolvimento Sustentável

Osório Carvalho é Doutor em Administração de Empresas (UnB); Mestre em Administração de Empresas (UnB); Mestre em Supply Chain Management (MIT-EUA), MBA em Logística (UnB); Pós-Graduado em Economia Internacional (George Washington University - GWU); Pós-Graduado em Comércio Exterior (Universidade Católica de Brasília - UCB); Pós-Graduado em Contabilidade Gerencial (UPIS); Pós-Graduado em Perícia Judicial; Graduado em Administração Postal (Escola Superior de Administração Postal); Graduado em Administração de Empresas (UPIS); Licenciado em Letras Língua Inglesa (FASF); Nevada Logistics Institute Certified Professional (NLIP®); Supply Chain Operations Reference Certified Professional (SCORP® - Certified- APICS); Membro do Council of Supply Chain Management Professional (CSCMP); Blockchain Supply Chain Association Global Advocacy (BSCA); CP3P® - Certified Public-Private Partnership Professional – APMG; Microsoft Data Management & Analytics Certified (MCSE); SCPro CSCMP Certified; Minitab Certified; Power BI Certified; Python Certified.

O primeiro tributo cobrado no Brasil vinculava-se intimamente à questão da sustentabilidade ambiental na forma de um percentual de 20% (o Quinto) sobre a comercialização do Pau-Brasil, a partir de 1513. O tributo era pago diretamente à Coroa, *in natura*. Segundo Schwarcz e Starling (2015)¹ as primeiras exportações de Pau-Brasil para Portugal se deram em 1511, quando o navio Bretoa zarpuou para Portugal, com cerca de cinco mil toras a bordo.

Passados cinco séculos, com a quase extinção do Pau-Brasil no território brasileiro, os dois temas, tributos e sustentabilidade, não se desvincilharam e, ao contrário, exigem laços ainda mais estreitos, já que o que foi parte do problema, pode ser, agora, parte da solução, pois, considerando a Emenda Constitucional 132, parece que a história, contrariando Marx, embora tenha sido uma tragédia, não vai se repetir “como farsa”.

A EC 132/2023, inseriu o princípio da defesa ambiental no parágrafo terceiro do artigo 145 da CF/1988, representando um marco histórico nas legislações tributária e ambiental brasileiras. A reforma tributária, tem, portanto, o potencial de remodelar a economia brasileira, incentivando práticas sustentáveis e penalizando ações que prejudicam o meio ambiente.

A criação de tributos seletivos, de caráter regulatório — não arrecadatário —, que oneram a produção, extração, comercialização ou importação de bens e serviços prejudiciais ao meio ambiente, inserida no inciso VIII do Artigo 153 da Carta Magna, ratifica o compromisso do Estado com a questão ambiental. Assim, a implementação de políticas públicas de caráter indutor, desempenhará um papel crucial, ao criar incentivos negativos a comportamentos nocivos ao meio ambiente e favorecer iniciativas ecologicamente responsáveis.

Conforme (Silva, 2005)² tributos, em especial com finalidades extrafiscais, podem constituir-se importantes instrumentos para promover o desenvolvimento sustentável em sua dimensão ambiental. A taxação das emissões de GHG pode levar o mercado a empenhar-se pela busca de métodos de produção limpos, reduzindo as emissões. Em suma, segundo Silva (2005, p. 770) “o sistema tributário deve estar estruturado em pilares de desenvolvimento sustentável”, contemplando as questões econômicas, ambientais e sociais.

Para Arthur Pigou (1912; 1962), economista britânico, o livre mercado é capaz de distribuir os fatores de produção da economia de maneira ótima só quando limitado em certas direções por instituições como a família, a propriedade e o Estado, já que há falhas de mercado que impedem um equilíbrio, conhecidas como externalidades.

O Quadro 1 apresenta quatro conceitos essenciais para entender como tributos seletivos podem não apenas aprimorar práticas de manejo ambiental, como afetar positivamente o dividendo nacional, elevando o bem estar da população como um todo, sem trazer prejuízos significativos aos aspectos macroeconômicos.

¹ SCHWARCZ, Lília Moritz; STARLING, Heloisa Murgel. Brasil: uma biografia. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

² SILVA, Solange Teles. Reflexões Sobre o ICMS Ecológico. In: KISHI, Sandra Akemi Shimada; SILVA, Solange Teles da; SOARES, Inês Virgínia Prado (Orgs.). Desafios do Direito Ambiental no Século XXI: estudos em homenagem a Paulo Affonso Leme Machado. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 753-776. p. 770.)

Quadro 1 – Custos e Benefícios dos Processos Produtivos

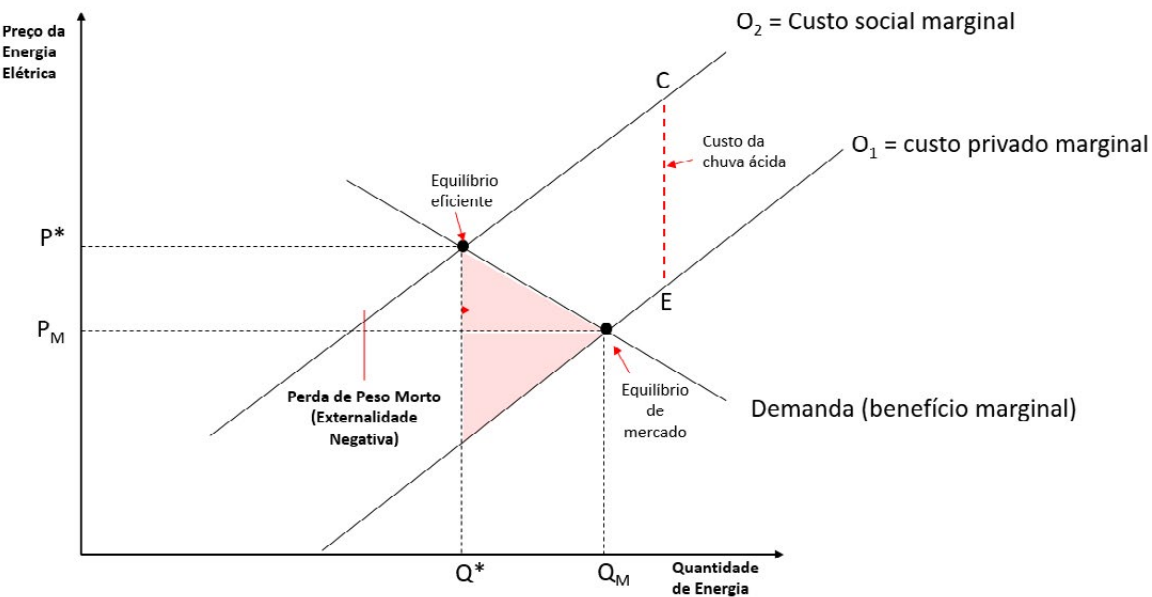
Elemento Econômico	Descrição
Custo privado	Custo total do produtor para comercializar bens e serviços.
Custo Social	Custo suportado pela sociedade em função da comercializar de bens e serviços + externalidades negativas.
Benefício Privado	Benefícios auferidos empreendedor pela comercialização de bens e serviços (receita, lucro, competitividade, prestígio etc.).
Benefício Social	Benefícios que a sociedade obtém pela comercialização de bens e serviços + externalidades positivas.

Fonte: Pigou (1962, p. 133)

Caso não exista externalidade negativa ou positiva, o custo privado será igual ao custo social e o benefício privado será igual ao social. Pigou (1962) afirma que quando os produtos líquidos marginais privados e sociais são iguais, o livre mercado tende a distribuir os recursos produtivos de maneira que o dividendo nacional seja maximizado; consequentemente, o bem-estar econômico também. Na prática, porém, a igualdade dos produtos líquidos marginais privados e sociais dificilmente ocorre, o que implica a implementação de mecanismos que transfiram parte dos recursos marginais privados para a margem do produto líquido social.

O Gráfico 1, utilizando as variáveis preço e quantidade produzida de energia elétrica, ilustra essa dinâmica.

Gráfico 1 – Externalidade Negativa e Eficiência Econômica



Fonte: Elaborado pelo autor, 2024.

O produtor arca com os custos privados, ou seja, os custos de produção energética. O custo social é o custo total de produzir eletricidade, incluindo: custo privado + externalidades. O produtor aufer o benefício privado e a sociedade o benefício social: benefício privado + externalidades. Todavia, a produção de energia elétrica gera poluição (externalidade negativa, na forma da chuva ácida) reduzindo a eficiência econômica, tornando o custo social maior que o custo privado. A quantidade ideal a ser produzida (Q^*), é, portanto, menor que a quantidade de equilíbrio (Q_M). Ou seja, surgem as figuras do custo marginal, ou do benefício marginal, tanto para o produtor quanto para

a sociedade. Quando o custo social marginal é maior que o custo privado marginal, surge a externalidade, um desequilíbrio.

Para Pigou (1962) a melhor maneira de equilibrar a equação é pela introdução de tributos que, por um lado limitam a emissão de poluentes e, por outro, geram fundos para o estímulo a práticas que aumentam o benefício social. O tributo tende a aumentar o custo marginal para o lado privado e aumentar o benefício marginal social.

Conforme detalha o Quadro 2, muitos países têm utilizado tributos (green taxes) para desincentivar produtos e serviços nocivos ao meio ambiente.

Quadro 2 – Tributos como Reguladores do Benefício Líquido Social

País	Prática Tributária
Dinamarca	Passará a cobrar imposto de R\$ 6 em voos dentro da Europa, R\$ 25 em voos de média distância e R\$ 40 na longa distância, a partir de 2025. O objetivo é apoiar a transição para combustíveis de aviação sustentáveis.
Índia, França e EUA	Cobram tributos verdes sobre veículos automotores, incluindo aeronaves.
Canadá	Todos os combustíveis não renováveis pagam o tributo verde.
Alemanha	Cobra tributo verde sobre a eletricidade usada para aquecimento e nas indústrias.
Reino Unido	Tributa o uso comercial e industrial de energia, o despejo de resíduos, agregados minerais e tem uma taxa de 0,3% sobre contribuição de seguridade social dos empregados.
Espanha	Deverá ocorrer uma migração de tributos sobre o trabalho para fatores causadores de poluição e fontes não renováveis de recursos.

Fonte: Consultoria EY (2023)³

Todavia, grandes lacunas na tributação ambiental persistem, pois, segundo a EY, apenas 37 países estabeleceram as green taxes em cerca de 3.000 aplicações como uso de água, combustíveis fósseis, poluição do ar, solo e água, produtos químicos, plásticos, resíduos, geração de energia. De outro lado, em 2022, os governos gastaram um recorde de US\$ 1 trilhão, ou 1% do PIB global em subsídios a combustíveis fósseis. Além disso, ao contabilizar subsídios implícitos (quando o preço de varejo não inclui custos externos), o FMI estima que a lacuna fiscal representa 6,8% médios dos PIBs (Parry et al., 2021)⁴, ou algo como sete trilhões de USD globalmente.

Impostos verdes e a retirada de subsídios a combustíveis fósseis são urgentes e podem ajudar os países a elevarem suas receitas a um custo menor do que outros impostos convencionais (Schoder, 2022)⁵, ao mesmo tempo em que aceleram os investimentos em energias renováveis. A verdade é que os cobenefícios resultantes de reformas tributárias oportunas superam em muito o custo da

3 AGENCIA EY. Green tax ganha espaço em um mundo que precisa se descarbonizar. Disponível em Green tax ganha espaço em um mundo que precisa se descarbonizar (ey.com). Acesso em 19/09/2024.

4 PARRY, Ian W. H. BLACK, Simon. VERNON, Black. Still Not Getting Energy Prices Right: A Global and Country Update of Fossil Fuel Subsidies. IMF Working Papers. Disponível em [Still Not Getting Energy Prices Right: A Global and Country Update of Fossil Fuel Subsidies \(imf.org\)](#). Acesso em 20/09/2024.

5 SCHODER, C. (2022). Regime-dependent environmental tax multipliers: evidence from 75 countries. Journal of Environmental Economics and Policy. Vol. 12, nº 2, pp. 124–167, 2022. 8

inação (Scovronick et al 2019⁶; Markandya; Ortiz; Chiabai, 2019⁷; Weitzel et al 2019⁸; Rauner et al 2020⁹; Vandyck et al 2018¹⁰).

A tributação ambiental pode contribuir para vários Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU (Heine; Black, 2019)¹¹. A redução no consumo de combustíveis fósseis induzida por impostos seletivos reduz a poluição do ar, contribuindo para o ODS-3 (Boa Saúde e Bem-Estar e ODS-15 - Vida e Terra). Também há evidências da eficácia dos impostos sobre a gasolina no controle do crescimento do transporte motorizado, reduzindo o congestionamento e os acidentes rodoviários; apoiando assim o ODS-11 (Cidades e Comunidades Sustentáveis). Detectam-se também evidências crescentes de que os impostos ambientais aumentam a receita a custos mais baixos para a economia do que alguns impostos convencionais. Por exemplo, usar impostos sobre carbono e combustível em vez de impostos sobre a folha de pagamento pode reduzir a economia subterrânea e apoiar o emprego formal, influenciando o ODS-8 (Trabalho Decente e Crescimento Econômico). Há também evidências crescentes de que tributos ambientais restringem a produção e emprego em grau menor que tributos convencionais — especialmente em países em desenvolvimento (Schoeder, 2022; Burns; Jooste; Schwerhoff, 2021¹²; Timilsina et al, 2021¹³).

Outro fator é a interação com a política de gastos. Em muitos países, os crescentes problemas ambientais exacerbam a necessidade de gastos governamentais adicionais. Gastar com limpeza ambiental é importante, mas depender excessivamente de gastos públicos para lidar com custos sociais pode piorar o espaço fiscal já tenso e colocar mais pressão sobre o aumento de tributos convencionais. É aqui que os tributos ambientais ajudam a mobilizar soluções do setor privado. Os tributos ambientais criam uma tripla vitória para a política fiscal: a receita gerada, as melhorias de eficiência no sistema tributário e a redução na necessidade de aumentar os impostos convencionais para financiar os gastos públicos incrementais.

A Reforma tributária, com o novo princípio constitucional de defesa do meio ambiente, concretizado pela criação de um imposto seletivo, oferecerá uma oportunidade sem precedentes para o Brasil avançar na pauta da sustentabilidade. Ao alinhar o sistema tributário a objetivos ambientais, o país não apenas contribui para a proteção do planeta, mas também estimula uma economia mais verde e resiliente, que absorva, resista e acomode os impactos climáticos inexoráveis, protegendo principalmente as populações menos favorecidas e, no longo prazo, a restauração de um meio ambiente amigável e sustentável.

6 SCOVRONICK, N., BUDOLFSON, M., DENNIG, F. The impact of human health co-benefits on evaluations of global climate policy. *Nature Commun.*, vol. 10, nº 2095, 2019.

7 MARKANDYA, Anil; ORTIZ, Ramon; CHIABAI, Aline. Estimating Environmental Health Costs: General Introduction to Valuation of Human Health Risks, 2018. Disponível em https://www.researchgate.net/publication/325462607_Estimating_Environmental_Health_Costs_General_Introduction_to_Valuation_of_Human_Health_Risks/citation/download. Acesso em 20/09/2024.

8 WEITZEL, Thomas; MARTINEZ-VALDEBENITO, Constanza; ACOSTA-JAMETT, Gerardo; JIANG, Ju; RICHARDS, Allen; ABARCA, Katia. *Continental Typhus. Emerging infectious diseases*. Vol. 25, 2019.

9 RAUNER, S., BAUER, N., DIRNAICHNER, A. ET AL. Coal-exit health and environmental damage reductions outweigh economic impacts. *Nat. Clim. Chang.* Vol. 10, pp. 308–312, 2020.

10 VANDYCK, T., KERAMIDAS, K., KITOUS, A. ET AL. Air quality co-benefits for human health and agriculture counter-balance costs to meet Paris Agreement pledges. *Nature Commun.* Vol. 9, 4939, 2018.

11 HEINE, Dirk; BLACK, Simon. Benefits beyond Climate: Environmental Tax Reform. *Research Gate*. 2018. Disponível em https://www.researchgate.net/publication/332135012_Benefits_beyond_Climate_Environmental_Tax_Reform/citation/download. Acesso em 20/09/2024.

12 BURNS, Andrew; JOOSTE, Charl; SCHWERHOFF, Gregor. Climate Modeling for Macroeconomic Policy: A Case Study for Pakistan. *Policy Research Working Paper*; Nº. 9780. World Bank, Washington, DC, 2021.

13 TIMILSINA, Govinda; DISSOU, Yazid; TOMAN, Mike; HEINE, Dirk. 2021. Carbon Tax in an Economy with Informality: A Computable General Equilibrium Analysis for Cote d'Ivoire. *Policy Research Working Paper*; Nº. 9710. World Bank, Washington, DC, 2021.

O Quadro 3 apresenta algumas maneiras em que a Reforma Tributária poderá ajudar à pauta do desenvolvimento sustentável e da governança climática no Brasil, considerando as deficiências em relação à regulação e fiscalização ambiental e a incipiência do mercado de preços de carbono. É evidente que, como regra geral, será preciso estabelecer critérios claros para incentivos fiscais e para quais produtos e serviços lesivos ao meio ambiente deverá incidir o imposto seletivo, e também como as empresas poderão se qualificar para incentivos fiscais relacionados à sustentabilidade, garantindo transparência e equidade no processo.

Quadro 3 – Contribuição da Reforma Tributária ao Desenvolvimento Sustentável

Medidas	Descrição
Incentivos Fiscais para práticas sustentáveis.	A reforma deve introduzir incentivos fiscais para empresas que adotarem práticas produtivas sustentáveis, como o uso de energias renováveis, a redução de emissões de ghg, a implementação de processos de reciclagem e a construção de infraestruturas em modelos resilientes, considerando que 90% dos ODS dependem dessas infraestruturas.
Tributação ambiental diferenciada.	Empresas com atividades altamente poluentes podem ser submetidas a uma carga tributária maior, enquanto aquelas que demonstram compromisso com a redução da pegada ambiental receberiam benefícios fiscais.
Criação de um Fundo de Sustentabilidade e Governança Climática	Uma parcela desses tributos seletivos comporia um fundo financiador de projetos de intervenção e educação em desenvolvimento sustentável, fortalecendo instituições empenhadas em tais atividades.
Criação de programas de incentivos para pesquisa e desenvolvimento de iniciativas sustentáveis.	Ao fornecer incentivos por meio de benefícios fiscais a práticas ecologicamente sustentáveis a reforma tributária pode criar inteiras novas indústrias especializadas, além de transformar muitas das indústrias atuais, que pouco investem em pesquisa e desenvolvimento.
Imposição de custos marginais aos custos privados.	A imposição de custos marginais tenderá a elevar o custo total das indústrias poluidoras, que terão maior incentivo para buscar métodos ambientalmente saudáveis (<i>trade-off</i> econômico), o que tenderá a aumentar os benefícios sociais marginais de sua atuação, reduzindo o custo social total.
Introdução dos cálculos do preço de carbono, nas planilhas de custos de projetos e empreendimentos.	Ao definir um tributo para as emissões o Estado envia sinais de preços ao mercado que passará a precificar tais custos em suas planilhas de projetos e empreendimentos, melhorando as análises dos custos totais de implementação, inclusive considerando eventuais isenções e reduções de alíquotas, além do aproveitamento de incentivos e subsídios vinculados a empreendimentos ambientalmente sustentável.

Fonte: elaborado pelo autor, 2024.

Conforme evidencia o Quadro 3, é essencial que o Governo e o Legislativo deem continuidade urgente a esse esforço pela elaboração de leis complementares e ordinárias que deem curso ao vislumbre de parceria entre natureza e tributos trazido pela EC 132, e transformem o Brasil em um modelo global de sustentabilidade econômica e social, tendo como pano de fundo um modelo tributário moderno, justo, ele mesmo, sustentável. ■

por Paulo Henrique de Holanda Dantas



Imposto Seletivo sobre as “*bets*”: uma “aposta” segura?

Paulo Henrique de Holanda Dantas é Consultor Legislativo do Senado Federal. Advogado. Ex-Auditor-Fiscal Tributário Municipal da Prefeitura de São Paulo, tendo atuado como Conselheiro Julgador do Conselho Municipal de Tributos. Bacharel em Direito pela Universidade de São Paulo (USP) e em Engenharia Eletrônica pelo Instituto Tecnológico de Aeronáutica (ITA). Pós-graduado em Administração Pública pela Escola Superior de Gestão e Contas Públicas do Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCM-SP) e em Direito Tributário. Mestrando em Poder Legislativo pelo Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (CEFOP) da Câmara dos Deputados.

Em agosto de 2024, foi divulgado um estudo¹ de economistas que analisaram os valores do balanço de pagamentos do Banco Central e estimaram perdas de cerca de R\$ 24 bilhões com apostas esportivas (as denominadas bets) por consumidores brasileiros, entre junho de 2023 e junho de 2024. Foram pagos aproximadamente R\$ 68 bilhões em apostas e taxas de serviço e recebidos em prêmios R\$ 44 bilhões. Esse saldo negativo representa 0,2% do PIB brasileiro (2023), 0,3% do consumo total e 1,9% da massa salarial.

Outro levantamento², realizado entre abril e maio de 2024, identificou que 38% da população faz apostas esportivas online. Desses, a maioria (51%) joga pelo menos uma vez por semana e 49% estão jogando esse ano mais do que no ano passado. Segundo a pesquisa:

Entre os jogadores, 23% deixaram de comprar roupas, 19% não adquiriram itens de supermercado, 19% não consumiram viagens, 15% deixaram de fazer refeições fora do lar, 14% não compraram itens de higiene e beleza, 11% não adquiriram medicamentos ou outros cuidados com a saúde e 11% não pagaram contas básicas como água, luz e gás – tudo em favor das apostas online.

Chama atenção também uma pesquisa do Datafolha³, realizada em janeiro de 2024, que relata que 17% dos beneficiários do Bolsa Família fizeram ou fazem apostas esportivas online, sendo que quase um terço desse percentual relata gastar ou ter gastado mais de R\$ 100,00 por mês em apostas. É uma cifra considerável, quando se constata que a média do benefício é de R\$ 680,61 mensais.

A consultoria Strategy& Brasil, parte do grupo PricewaterhouseCoopers (PwC), elaborou um estudo⁴ no qual aponta dois fatos relevantes: (i) a principal motivação para realizar as apostas esportivas é “ganhar dinheiro”, indicada por 54% dos apostadores brasileiros, enquanto em mercados mais maduros, a visão do consumidor é de que as apostas são entretenimento; (ii) ao comparar com outras despesas de entretenimento, os brasileiros já gastam com apostas esportivas (R\$ 50 bilhões) o triplo do que em streaming de vídeo (R\$ 16 bilhões), cinco vezes o gasto em videogames (R\$ 10 bilhões) e mais de 50 vezes os valores destinados à compra de ingressos para jogos de futebol.

Esse grave quadro começa a se refletir sobre os serviços de saúde⁵, que perceberam um salto na busca pelo tratamento de vício em apostas. Nesse contexto, o Ministério da Saúde⁶ planeja a criação de um Grupo Interministerial de Trabalho (GTI) para definir estratégias de políticas públicas para lidar com os efeitos negativos das bets sobre a saúde mental da sociedade.

No âmbito da reforma tributária, essa preocupação foi externada pela inclusão pela Câmara dos Deputados dos concursos de prognósticos e fantasy sports⁷ no campo de incidência do Imposto Seletivo (IS), na forma do inciso VII do § 1º do art. 406 do Projeto de Lei Complementar (PLP)

1 TEIXEIRA, Pedro S. Brasileiro perdeu R\$ 23,9 bi com apostas em 12 meses, diz Itaú. Folha de S. Paulo, 18/08/2024. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2024/08/brasileiro-perdeu-r-239-bi-com-apostas-em-12-meses-diz-itaui.shtml>. Acesso em setembro de 2024.

2 MADUREIRA, Daniele; BENTO, Guilherme. Apostadores deixam de comer pizza e ir ao cinema e até adiam compra de cama para gastar com bets. Folha de S. Paulo, 13/07/2024. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2024/07/apostador-deixa-de-comprar-cama-comer-pizza-e-ir-ao-cinema-para-gastar-com-bets.shtml>. Acesso em setembro de 2024.

3 GABRIEL, João; SALDAÑA, Paulo. Beneficiários do Bolsa Família chegam a gastar mais de R\$ 100 por mês em apostas esportivas, diz Datafolha. Folha de S. Paulo, 14/01/2024. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/esporte/2024/01/beneficiarios-do-bolsa-familia-chegam-a-gastar-mais-de-r-100-por-mes-em-apostas-diz-datafolha.shtml>. Acesso em setembro de 2024.

4 STRATEGY& BRASIL. O impacto das apostas esportivas no consumo. PwC: São Paulo, 2024. Disponível em: https://www.strategyand.pwc.com/br/pt/relatorios/impacto_apostas_esportivas_consumo_pub_strategy_2024.pdf. Acesso em setembro de 2024.

5 RUPP, Isadora. Por que o vício em jogos é um problema de saúde pública. Nexo Jornal, 19/08/2024. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2024/08/19/vicio-em-jogos-e-aposta-bets-relacao-saude-publica>. Acesso em setembro de 2024.

6 GHIROTTTO, Edoardo. Vício em bets: Ministério da Saúde espera criação de GTI para começar a agir. Jota, 11/09/2024. Disponível em: <https://www.jota.info/tributos-e-empresas/saude/vicio-em-bets-ministerio-da-saude-espera-criacao-de-gti-para-comecar-a-agir>. Acesso em setembro de 2024.

7 Os fantasy sports são disputas em ambiente virtual, nas quais os participantes montam equipes imaginárias “escalando” jogadores reais de um esporte profissional. O desempenho dessas equipes dentro do jogo é baseado no desempenho dos jogadores em eventos esportivos reais. O exemplo mais conhecido no Brasil é o Cartola FC.

nº 68, de 2024. O termo “concursos de prognósticos” compreende todas as modalidades lotéricas, incluindo as apostas de quota fixa (denominação oficial das apostas esportivas nas bets) e os sweeps-takes, as apostas de turfe e as demais apostas, em meio físico ou virtual.

A base para a criação do IS foi conferida pela Emenda Constitucional (EC) nº 132/2023, que introduziu na competência da União (art. 153, VIII, da Constituição Federal) a instituição de um imposto sobre produção, extração, comercialização ou importação de bens e serviços prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente, nos termos de lei complementar.

Presente em muitos outros países (e, em outros períodos, também no Brasil⁸), o IS é classificado como um imposto especial sobre o consumo (excise tax), pois incide sobre bens e serviços específicos, distinguindo-se, portanto, dos tributos gerais sobre o consumo, como é o caso do imposto sobre valor agregado (IVA)⁹, cobrado sobre uma ampla gama de operações¹⁰.

Originalmente, os excise taxes tinham função predominantemente fiscal, de prover a maior arrecadação possível com baixo custo administrativo. Nas últimas décadas, contudo, tem aumentado o emprego de excise taxes com a finalidade de desestimular práticas consideradas nocivas ou reprováveis, por meio da aplicação de uma carga tributária mais elevada. Por isso, essa espécie de tributo também é referida como “imposto do pecado” (sin tax). No jargão econômico, diz-se que esse tipo de excise tax busca controlar as externalidades negativas, isto é, os custos que consumidores ou produtores de determinados bens ou serviços impõem à sociedade, mas que não são refletidos no preço (sem o excise tax)¹¹.

Assim, além dos tradicionais excise taxes sobre as bebidas alcoólicas e os produtos fumígenos, é cada vez mais frequente a imposição de tributação adicional sobre: (i) bebidas açucaradas (sugar-sweetened beverages); (ii) combustíveis fósseis e sobre atividades emissoras de gases causadores de efeito estufa (denominados carbon taxes); (iii) plásticos descartáveis (em razão da poluição causada ao meio ambiente); e (iv) apostas esportivas¹².

Com relação a algumas dessas hipóteses, há um amplo consenso quanto ao emprego da tributação como a política pública mais efetiva e de melhor custo-benefício para reduzir o consumo (e, por consequência, os prejuízos sociais) desses bens e serviços. A Organização Mundial da Saúde (OMS) aponta a constatação empírica de uma correlação negativa entre os preços das bebidas alcoólicas e seu consumo: quando os primeiros sobem, o consumo cai¹³. A mesma correlação é observada para os produtos fumígenos¹⁴ e para as bebidas açucaradas¹⁵: o aumento significativo dos tributos acarreta elevação nos preços, o que muda o comportamento dos indivíduos e leva a uma redução no consumo desses produtos.

8 No caso brasileiro, a receita da Coroa Portuguesa (ao menos até 1808, quando a família real chegou ao Brasil) era fortemente dependente de “excise taxes”, cobrados a alíquotas “ad valorem” – geralmente de 10% (o “dízimo”) ou de 20% (o “quinto”) – ou “ad rem” sobre os produtos produzidos na colônia: primeiro sobre o pau-brasil; a seguir, sobre açúcar, aguardente, couro, algodão, tabaco e ouro. AMED, Fernando José; NEGREIROS, Plínio José Labriola de Campos. “História dos Tributos no Brasil”. São Paulo: SINAESP, 2000. p. 92-173.

9 No âmbito da EC nº 132/2023, o IVA brasileiro assumiu conformação dual, composto pelo Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e pela Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS).

10 CARVALHO, Daniel Melo Nunes de. et al.. O novo sistema Tributário Nacional: modelo constitucional de tributação pós-reforma tributária.” São Paulo: Editora JusPodivm, 2024. p. 259-260.

11 Idem, p. 260-267.

12 Ibidem, p. 273-295.

13 OMS. WHO technical manual on alcohol tax policy and administration. Genebra: OMS, 2023. p. 28.

14 OMS. WHO technical manual on tobacco tax policy and administration. Genebra: OMS, 2021. p. 75-76.

15 OMS. WHO manual on sugar-sweetened beverage taxation policies to promote healthy diets. Genebra: OMS, 2022. p. 19-20.

Todavia, o quadro é bastante diverso quanto ao emprego da tributação como instrumento de desestímulo das apostas esportivas. Por isso, a importância da reflexão sobre a inclusão dos concursos de prognósticos e fantasy sports, como intencionado pela Câmara dos Deputados, no campo de incidência do Imposto Seletivo pelo PLP nº 68, de 2024, ora em discussão no Senado Federal.

Artigo científico¹⁶ divulgado em maio de 2024 realizou uma revisão guarda-chuva (umbrella review) de todas as revisões sistemáticas publicadas, em qualquer país, entre janeiro de 2000 e julho de 2023, sobre a relação entre preço e demanda de bens e serviços considerados nocivos à saúde. Nesse período, foram identificados 50 estudos sobre bebidas alcoólicas, tabaco, alimentos processados e bebidas açucaradas, mas nenhum sobre concursos de prognósticos (gambling). Para aqueles bens, o resultado da análise confirmou que preços mais altos, em razão de uma combinação de políticas públicas tributárias e não tributárias (como preços mínimos ao consumidor final), estão associados de forma consistente com menor demanda, mas não foram encontradas evidências empíricas quanto às apostas.

Outro artigo¹⁷, também recente, aponta os desafios para transpor os instrumentos de contenção de danos dos jogos de azar que ocorrem em ambiente físico (como cassinos e apostas de turfe) para as apostas online. Para o primeiro caso, limitações à disponibilidade (quantidade de estabelecimentos e horários de funcionamento) e acesso (exigência de idade mínima) são as medidas mais efetivas para reduzir a prática, assim como a proibição de fumar e consumir bebidas alcoólicas dentro dos locais de jogo. Citando outros estudos, o artigo assinalou que medidas relacionadas a aumento de preços – por meio de medidas tributárias ou não tributárias – não encontram muito respaldo empírico, provavelmente porque os jogadores nem sempre estão bem conscientes do custo do jogo, o que é agravado pelas plataformas de apostas, que intencionalmente o relegam a segundo plano, com o apelo a técnicas como chances ilusórias de ganho, “quase-vitórias” (near wins) e estímulos sonoros e visuais¹⁸.

Carta¹⁹ publicada na prestigiada revista científica britânica *The Lancet*, elucida as razões pelas quais a tributação não se mostra tão efetiva para reduzir o jogo, alertando também para os riscos da utilização desse instrumento. O texto destaca que, diversamente do álcool, do tabaco e do excesso de açúcar, os danos dos jogos de azar não decorrem do ato de apostar em si, mas das perdas financeiras dele decorrentes. Assim, a tributação sobre as apostas acentuaria esse efeito negativo, pois seu custo seria repassado ao consumidor pelas plataformas, com aumento das perdas dos apostadores. Além disso, a tributação poderia incentivar a migração dos apostadores para as plataformas ilegais – movimento muito mais fácil no ambiente online do que em produtos físicos como bebidas alcoólicas e cigarros.

Diante do exposto, não obstante bem-intencionada, carece de evidências empíricas a eficácia da inclusão dos concursos de prognósticos e dos fantasy sports no campo de incidência do Imposto Seletivo se o objetivo for desestimular apostas e evitar a adição.

16 BURTON, Robyn. et al. The relationship between the price and demand of alcohol, tobacco, unhealthy food, sugar-sweetened beverages, and gambling: an umbrella review of systematic reviews. *BMC Public Health* 24, 1286 (2024). Disponível em: <https://bmcpublihealth.biomedcentral.com/articles/10.1186/s12889-024-18599-3>. Acesso em setembro de 2024.

17 MARIONNEAU, V., RUOHIO, H. & KARLSSON, N. Gambling harm prevention and harm reduction in online environments: a call for action. *Harm Reduction Journal* 20, 92 (2023). Disponível em: <https://harmreductionjournal.biomedcentral.com/articles/10.1186/s12954-023-00828-4>. Acesso em setembro de 2024.

18 SULKUNEN, P. et. al. Setting Limits: Gambling, Science and Public Policy—summary of results. *Addiction*, vol. 116, no. 1, p. 32-40. Disponível em: <https://helda.helsinki.fi/server/api/core/bitstreams/4bcd0fe7-8187-4a5f-8225-1aa0ac8b5252/content>. Acesso em setembro de 2024.

19 NEWALL, Philip W. S.; ROCKLOFF, Matthew J. Risks of using taxation as a public health measure to reduce gambling-related harms. *The Lancet*, Vol. 7, Issue 8, E654, August 2022. Disponível em: [https://www.thelancet.com/journals/lanpub/article/PIIS2468-2667\(22\)00144-X/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lanpub/article/PIIS2468-2667(22)00144-X/fulltext). Acesso em setembro de 2024.

Para lidar com um problema social tão grave e complexo como os danos causados pelo comportamento aditivo em jogos de azar, a literatura indica que estratégia de política pública precisa necessariamente ser multifacetada, abordando a redução da oferta, da demanda, dos riscos e dos danos²⁰.

Pelo lado da oferta²¹, as medidas mais relevantes são a restrição da quantidade de estabelecimentos, dos horários de funcionamento e da idade mínima para jogar, bem como a fixação de critérios restritivos para a concessão de licenças, tanto para ambiente físico quanto online, com foco especial em maneiras de coibir as apostas em plataformas online ilegais.

Com relação à demanda²², campanhas educativas e informativas não demonstraram resultados empíricos. Assim, a principal medida recomendada é a restrição à publicidade²³, tal como já existe para bebidas alcoólicas e tabaco²⁴. É provável, contudo, que seja de difícil implementação no Brasil, em razão do impacto no curto prazo da perda das vultosas cifras despendidas em publicidade e patrocínio por plataformas de apostas esportivas. A título ilustrativo, 15 dos 20 times de futebol da Série A do Campeonato Brasileiro têm como patrocínio principal uma casa de apostas²⁵, com valor total de mais de R\$ 450 milhões.

Para a mitigação de riscos²⁶, sugerem-se mecanismos de consciência do tempo gasto em uma sessão contínua de apostas e/ou de jogos de azar e a proibição ou restrição de fumo e bebidas alcoólicas nos estabelecimentos. Esta última medida, obviamente, não há como ser aplicada às plataformas online.

Por fim, quanto à redução de danos²⁷, são recomendadas a disponibilização de serviços de apoio médico e psicológico aos apostadores compulsivos e o treinamento dos profissionais de saúde e de assistência social para identificar sinais precoces de problemas com o jogo.

Espera-se que o Grupo Interministerial de Trabalho a ser criado pelo Ministério da Saúde elabore uma estratégia integrada para o enfrentamento do comportamento aditivo em apostas e jogos de azar e avalie a adequação da incidência do Imposto Seletivo sobre os concursos de prognósticos e os fantasy sports como parte dessa política pública. Segundo a literatura e a experiência internacional, não parece uma “aposta” segura. ■

20 VELASCO, Veronica. et. al. Prevention and Harm Reduction Interventions for Adult Gambling at the Local Level: An Umbrella Review of Empirical Evidence. *International Journal of Environmental Research and Public Health*. 2021. Disponível em: <https://www.mdpi.com/1660-4601/18/18/9484#B40-ijerph-18-09484>. Acesso em setembro de 2024.

21 Idem.

22 Ibidem.

23 Ibidem.

24 Art. 220, § 4º, da Constituição Federal: “A propaganda comercial de tabaco, bebidas alcoólicas, agrotóxicos, medicamentos e terapias estará sujeita a restrições legais, nos termos do inciso II do parágrafo anterior, e conterá, sempre que necessário, advertência sobre os malefícios decorrentes de seu uso”.

25 MARTINS, André. Patrocínios de casas de apostas no Brasileirão ultrapassam R\$ 450 milhões. UOL, 20/04/2024. Disponível em: <https://www.uol.com.br/esporte/futebol/ultimas-noticias/2024/04/20/patrocinos-de-casas-de-apostas-no-brasileirao-ultrapassa-r-450-milhoes.htm>. Acesso em setembro de 2024.

26 VELASCO, Veronica. et. al. Op. cit.

27 Idem.



**Walison dos
Santos Reis**

**Adja Nayana de
Assis Lins Rodriguez**



Objetivos dos regimes específicos, diferenciados ou favorecidos de tributação: reflexos da reforma tributária na sustentabilidade financeira dos serviços de saúde.

Walison dos Santos Reis é Possui Mestrado em Contabilidade pela Universidade de Brasília (UnB), MBA em Auditoria, Controladoria e Gestão Financeira pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). Especialização em Valuation e Métricas de Valor pela Universidade de São Paulo - USP. MBA em Compliance e ESG pela Universidade de São Paulo - USP (em andamento). Bacharel em Ciências Contábeis pelo Centro Universitário Projeção. Palestrante, Professor de Graduação e Pós-Graduação. Conselheiro Fiscal de Entidades do Terceiro Setor. Perito Contábil, Auditor Independente - CNAI, Membro Associado do Ibracon Instituto dos Auditores Independentes do Brasil. Sócio da W2M Auditoria e Consultoria. Consultor de Estratégias Empresariais. Palestrante. Possui Experiência em finanças pessoais, Treinamentos in Company, Business Plan, M&A, International Business, Auditoria, Perícia Contábil, Controladoria, Avaliação de Empresas, Compliance, Recuperação Judicial, Holding Familiar e Planejamento Sucessório.

Adja Nayana de Assis Lins Rodriguez é Advogada, Especialista em Direito Médico e da Saúde, Especialista em Direito Aplicado aos serviços de saúde, Hospitais, Planos de saúde e Indústrias da Saúde, Especialista em Direito do Trabalho e Processo do Trabalho. Especialista em Direito Tributário. Atuou com coordenação e assessoria jurídica em Saúde de Administradoras e Operadoras de saúde, com destaque à segunda maior Operadora de Saúde de Autogestão do Brasil. É membro da Comissão de Direito da Saúde da OAB-DF.

A CF/88 no art. 6º estabelece que a saúde é um direito fundamental social individual, e, portanto, o Estado por meio de políticas sociais e econômicas deve garantir acesso universal igualitário, ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação a todas as pessoas².

Nesse sentido, pautado nos princípios da universalidade, integralidade equidade, o Direito à Saúde expresso no texto constitucional foi um ponto de partida para uma inegável evolução doutrinária, jurisprudencial e administrativa, emblemática na criação do Sistema Único de Saúde – SUS, em 1988, com abrangência nacional e ampla cobertura territorial, oferece serviços gratuitos a toda população em todos os níveis de atenção.

Ampliando, na década de 90 os gastos com saúde no Brasil representavam 3,5% do Produto Interno Bruto – PIB enquanto países como os Estados Unidos chegavam a 12% e Argentina 6%³. Atualmente, o Brasil consome cerca de 10% do seu PIB. No entanto, observa-se que os serviços públicos ofertados pelo Sistema Único de Saúde – SUS ainda tem se revelado incapaz de oferecer assistência a todos, levando crescentes camadas da população à demanda da saúde suplementar, por meio dos serviços oferecidos pela iniciativa privada.

Dada a incapacidade do SUS de ofertar cobertura adequada à população, o constituinte idealizou e normatizou os serviços de saúde privados para ser organizado de forma complementar aos serviços públicos prestados pelo SUS, oferecendo serviços não cobertos pelo setor público⁴. Contudo, há uma sobreposição de serviço de saúde, isto é o setor privado oferta serviços que, em teoria, já são disponibilizados na rede pública de saúde. Acredita-se que essa sobreposição pode ter como vetor, determinados desafios com a eficiência e qualidade dos serviços públicos

Como resultado, o sistema de saúde privada tornou-se uma espécie de bem infungível que no Brasil, ¼ da população possui, possui algum tipo de cobertura de serviço de saúde suplementar. Diante desse contexto, o sistema de saúde brasileiro tem como característica a coexistência dos serviços de saúde no setor público e setor privado.

Constatada a relevância e essencialidade dos serviços de saúde do sistema privado para o cumprimento do dever constitucional de proporcionar o direito à saúde a toda população, o texto da reforma tributária ao estabelecer as atividades econômicas sujeitas aos regimes especiais de tributação, incluiu os serviços do setor da saúde entre os contemplados.

O artigo 149-B, inciso III, da Constituição⁵, inserido pela Emenda Constitucional nº 132/2023, estabelece que os tributos sobre bens e serviços, como o Imposto sobre Bens e Serviços – IBS e a Contribuição sobre Bens e Serviços – CBS, podem ser submetidos a regimes específicos, diferenciados ou favorecidos de tributação. Com isso, o texto da reforma visa, em geral, atender setores estratégicos, regiões e atividades econômicas específicas que necessitam de incentivos fiscais para fomentar seu desenvolvimento ou proteção às garantias constitucionais como a saúde, o transporte e a educação por exemplo.

Nota-se a reforma tem como o objetivo assegurar que o sistema tributário seja flexível o suficiente para se adaptar às necessidades específicas de diferentes setores e regiões, promovendo a equidade fiscal e evitando a sobrecarga tributária em atividades essenciais para o desenvolvimento socioeconômico.

1 https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

2 CF/DF 88, art. 196. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

3 FILHO, Luiz Tavares Pereira. Iniciativa Privada e Saude. Estudos Avançados 13 (35), 1992.

4 OLIVEIRA, Max Moura de, et al. Cobertura de Plano de Saúde no Brasil: análise de dados da Pesquisa Nacional de Saúde 2013 – 2019. Ciênc. Saúde Colet. 26, 14. junho 2021. <https://www.scielo.org/article/csc/2021.v26suppl1/2529-2541/>

5 https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

Consoante ao previsto no art. 9 do Projeto de Lei Complementar – PLP nº 68/2024⁶, os serviços de saúde que fazem parte os planos e seguros de saúde poderão reduzir em 60%, com direito a apropriação de créditos, a base de cálculo da alíquota unificada nacionalmente dos tributos que trata o texto da reforma tributária.

Ademais, para os planos de assistência à saúde sob a modalidade de autogestão está prevista a isenção do IBS e da CBS por serem consideradas entidades sem fins lucrativos e desempenharem um papel relevante na sociedade. Enquanto os planos de saúde, no formato de cooperativa, a dedução de indenização paga, antes proibidas, passa a permitir a dedução de 50% dos valores pagos aos associados. Isso pode representar um aumento desigual na cadeia do tributo, gerando aumento desproporcional para os participantes do setor, afetando a competitividade e o preço para o consumidor.

Avançando, atualmente, a carga tributária do setor de operadora de plano de saúde é de 6,65% a 9,65%, com a proposta da reforma, considerando uma alíquota de 26,5%, neste caso, com a redução de 60%, a tributação nos plano de saúde devem chegar a 10,6%, com direito a créditos. Esse demonstrativo exemplifica que a alteração da carga tributária dos planos de assistência à saúde tende a ser mínima ou se manter estável, podendo até reduzir. Não obstante, é necessário aprofundar em questões específicas, de acordo com os perfis mercadológicos dos participantes do setor para corrigir eventuais distorções, devido à desproporcionalidade da incidência tributária aplicadas a esses players.

Inobstante os benefícios do regime diferenciado, pairam dúvidas acerca da possibilidade de aumento de preço, em razão da nova regra fiscal. Para os representantes do setor de operadoras de saúde, haverá aumento nos custos dos serviços de saúde, visto que tal qual dispõe o art. 221 do PLP nº 68/2024, as empresas contratantes de plano de saúde não poderão se apropriar dos créditos do IBS e da CBS, bem como haverá elevação dos tributos em determinadas operadoras, como as cooperativas, uma vez que o setor é formado por empresas de diferentes perfis.

Nesse sentido, o PLP nº 68/2024 aumenta a carga tributária para as operadoras ao determinar a incidência de tributos sobre as reservas técnicas que são aplicações obrigatórias instituídas pela Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) como garantia da operação, e ao não prever a dedução, da base de cálculo do imposto, dos valores destinados a essas reservas⁷. Cabe ressaltar que a despeito do questionamento da constitucionalidade da incidência tributária sobre essas receitas financeiras, sua manutenção no texto da reforma é contrária aos contribuintes.

Ainda sob o prisma do aumento do custos dos serviços de saúde como variável do advento da reforma tributária, além do impacto em planos de assistência à saúde, os prestadores dos serviços de saúde de caráter filantrópico, sem fins lucrativos, podem sofrer um aumento efetivo de carga fiscal de 27%, caso o texto seja aprovado com as alíquotas previstas.

Essa elevação é oriunda da tributação de consumo sobre as suas compras equivalente a 4,4% da sua receita bruta, em decorrência do resíduo tributário, gerado pela cumulatividade de alguns tributos, como PIS/Cofins. Ao final do período de transição da reforma tributária, em 2033, estima-se que o IBS e o CBS sobre o consumo alcancem 5,57% da receita bruta das entidades sem fins lucrativos da área da saúde.⁸ Tratando-se de entidades imunes ao IBS e ao CBS, deveriam ser desoneradas de qualquer incidência tributária. Para tal, deve existir mecanismo de “estorno” ou aproveitamento de 100% de créditos, para satisfazer a neutralidade do imposto, de acordo com as características constitucionais dessas entidades.

6 https://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Projetos/Ato_2023_2026/2024/PLP/plp-068.htm

7 <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2024/09/12/representantes-da-saude-defendem-ajustes-na-reforma-tributaria>

8 DOC-EMENDA-243-U---PLP-682024-20240814.pdf

No entanto, caso essa sistemática de imposto residual tenha seja mantida, haverá um aumento substancial de carga tributária para as entidades filantrópicas, quando o que se buscou para o setor da saúde na Reforma foi uma neutralidade e a não cumulatividade em relação ao regime atual. Portanto, é necessário um aprofundamento para dirimir essas questões e sanar as distorções, contradições e lacunas da reforma para satisfazer os princípios de equidade fiscal.

A proposta de elevar a alíquota de referência para 27,97% confere ao Brasil a alcunha de detentor do maior Imposto sobre Valor Adicionado – IVA do mundo, percentuais superiores à média não ponderada da OCDE de 19% e da União Europeia de 21%. Esse cenário induz a aplicação dos regimes diferenciados, isto é, instrumentos criados para estabelecer condições tributárias específicas para determinados setores ou atividades econômicas. O motivo da implementação de um regime especial de tributação é corrigir desigualdades e estimular o crescimento econômico em áreas que necessitam de incentivos adicionais. Desse modo, a partir da previsão desses regimes no texto da reforma, é possível incluir alíquotas reduzidas e isenções, a fim de atingir a neutralidade e a equidade fiscal, ferramentas de sustentabilidade e equilíbrio do sistema tributário brasileiro.

Prevalecendo tal majoração, sem ajustes para reduzir a desproporcionalidade e distorções no regime especial dos serviços de saúde, será inevitável o aumento de demandas de reajustes de remuneração por parte das entidades e empresas, o que terminará onerando o próprio Poder Público, com reflexos diretos no contribuinte, pagador de impostos, e nos usuários dos serviços de saúde complementar.

A ineficácia dos regimes específicos, diferenciados ou favorecidos de tributação, na reforma, tende a agravar as desigualdades sociais, por meio do impacto do tributo na sustentabilidade financeira do sistema de saúde público e privado, o que inclui prestadores de serviços e planos de assistência à saúde. É notória a complexidade e os desafios dos sistemas de saúde no Brasil, entretanto, é papel do legislador equacionar as desproporcionalidades do setor, aplicando regras específicas de tributação, em compasso com as peculiaridades dos perfis existentes, com a finalidade de garantir a justiça e o retorno o social esperado.

A reforma tributária tem como objetivo se destacar como um dos pilares fundamentais para a promoção de um desenvolvimento econômico sustentável e equitativo. Portanto, diante dos desafios, é esperado do legislador estabelecer uma regra fiscal que tenha o potencial de promover um crescimento mais inclusivo, contudo, é preciso conhecer as necessidades de investimentos, capacitação, perfil socioeconômico dos participantes, custos, dentre outros, e fornecer os estímulos para fomentar o crescimento sustentável que obviamente perpassa pela incidência fiscal, responsável por subtrair parcela significativa da rentabilidade das empresas e do resultado social das entidades sem fins lucrativos, impactando no desequilíbrio de caixa que o segmento enfrenta há anos, o que acaba, por vezes, onerando o poder público, como garantidor do Direito à Saúde da população.

Por último, observa-se que a proposta da reforma tributária propõe a eficiência e a justiça para o Sistema Tributário, buscando combater sistemas regressivos existentes, promovendo a proporcionalidade, a neutralidade, equidade, não cumulatividade e outros princípios balizadores de um sistema de tributação que concorre para a redução das desigualdades sociais e crescimento sustentável do país. No entanto, os regimes específicos, diferenciados ou favorecidos de tributação ao preservarem esses pilares, é possível estabelecer um regime fiscal que seja equânime e atenda aos anseios da saúde pública e suplementar, sobretudo no tocante a sustentabilidade financeira do sistema, vetor de políticas sociais do Estado. ■

por **Jarbas Antonio de Biagi**
e **Patricia B. Linhares**
Gaudenzi



Reforma tributária: impactos dos Projetos de Lei Complementar (PLP) 68/2024 e 108/2024 para entidades de previdência complementar sem fins lucrativos

Jarbas Antonio de Biagi é Presidente da Associação Brasileira das Entidades Fechadas de Previdência Complementar – ABRAPP. Advogado e Mestre em Direito Previdenciário. Diretor Financeiro (AETQ) da OABPREV-SP e Diretor da Mutuoprev. Foi presidente no Banesprev-Fundo Banespa de Seguridade Social, Conselheiro Fiscal e Conselheiro Deliberativo da ENERPREV – Entidade de Previdência Privada do Grupo EDP. Presidente do Sindapp - Sindicato Nacional das Entidades Fechadas de Previdência Complementar. Integrante do CGPC - Conselho de Gestão de Previdência Complementar, Membro da Câmara de Recursos da Previdência Complementar – CRPC e Membro Titular do Conselho Nacional de Previdência Complementar – CNPC, representando as Entidades Fechadas de Previdência Complementar.

Patricia B. Linhares Gaudenzi é Advogada graduada pela Universidade Mackenzie-SP, mestre em Direito Público pela PUC/SP, com pós-MBA em Conselho de Administração pela Saint Paul Escola de Negócios – SP e ESMT/Alemanha. Membro do Instituto Brasileiro de Direito Tributário (IBDT). Conselheira fiscal certificada e tutora em governança pelo Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC). Sócia-fundadora do escritório de advocacia Linhares & Advogados Associados e professora universitária há 20 anos, lecionando Direito Tributário, Financeiro e Previdência Complementar em instituições de graduação e pós-graduação no país.

Num momento histórico em que o país discute a reforma tributária e as consequências para os diversos setores econômicos, a preocupação de suas repercussões para a previdência complementar torna-se latente, diante das diferenças materiais entre planos operados por seguradoras e entidades abertas e aqueles administrados por entidades fechadas sem fins lucrativos.

É de se supor, por premissa, que apenas os planos de benefícios comercializados como produtos de capitalização estariam abarcados pela reforma tributária sobre o consumo, estando fora da incidência dos novos tributos – IBS (imposto sobre bens e serviços), que substituirá o ICMS e o ISS, e CBS (contribuição sobre bens e serviços), que substituirá o PIS e a COFINS –, inclusive diante do teor da Súmula STJ 563 (“O Código de Defesa do Consumidor é aplicável às entidades abertas de previdência complementar, não incidindo nos contratos previdenciários celebrados com entidades fechadas.”).

Mas o texto da Emenda Constitucional nº 132/2023 incluiu a “previdência privada” no conceito de “serviços financeiros”, para efeitos do disposto no inciso II do § 6º do art. 156-A inserido na Constituição Federal, juntamente com instituições comerciais que realizam atividade financeira empresarial como seguradoras e entidades abertas de previdência complementar. Esclareça-se: a nova previsão inserida em dezembro de 2023 não faz qualquer distinção entre a previdência complementar empresarial ou individual, previdência complementar pública (servidores públicos desde a Emenda Constitucional 103/2019 sujeitos obrigatoriamente a este regime) ou privada, com ou sem fins lucrativos, e considera apenas uma etapa do desenho real da previdência complementar (acumulação); ignorando dados de que quase 90% dessa acumulação é revertida como pagamento de benefício (concessão).²

Com isso, cabe à regulamentação da reforma tributária afastar essa equiparação nefasta e manter a coerência com a natureza jurídica das entidades e seus planos, em vista do disposto na Constituição Federal – que inclui a previdência complementar no Título VIII (“Da Ordem Social”) e Capítulo II (“Da Seguridade Social”), e não no Título “Da Ordem Econômica e Financeira”) e capítulo do Sistema Financeiro Nacional – e na Lei Complementar nº 109/2001, que trata distintamente as entidades abertas e as fechadas (sendo estas últimas regidas pelos arts. 31 a 35 e as abertas, dos arts. 36 a 40) e planos operados (arts. 26 a 30 e 12 a 25, respectivamente).

Ademais, há que se atribuir tratamento isonômico às instituições sem fins lucrativos, como regra, corrigindo-se a distorção histórica de considerar as entidades fechadas das fundações, associações, sindicatos, entre outras que também estão impedidas de auferir lucro.

Um importante avanço neste direção ocorreu na previsão contida no texto do PLP 68/2024 aprovado na Câmara dos Deputados em 10 de julho p.p.. Segundo o art. 26 “§ 9º Não são contribuintes do IBS e da CBS as seguintes pessoas jurídicas sem fins lucrativos, desde que cumpram os mesmos requisitos aplicáveis às instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos, para fins da imunidade desses tributos, não podendo apropriar créditos nas suas aquisições: (...) II - entidades de previdência complementar fechada”.

1 Art. 10. Para fins do disposto no art. 156-A, § 5º, V, ‘b’, da Constituição Federal, consideram-se: I – serviços financeiros: a) operações de crédito, câmbio, seguro, resseguro, consórcio, arrendamento mercantil, faturização, securitização, previdência privada, capitalização, arranjos de pagamento, operações com títulos e valores mobiliários, inclusive negociação e corretagem, e outras que impliquem captação, repasse, intermediação, gestão ou administração de recursos; [...]

2 <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-complementar/painel-estatistico-da-previdencia-complementar>

O texto confirma que as entidades fechadas de previdência complementar, tendo natureza equivalente à de instituições sociais sem fins lucrativos, não distribuírem qualquer parcela de seu patrimônio ou de suas rendas, aplicam os seus recursos na manutenção dos seus objetivos institucionais e mantêm escrituração de suas receitas e despesas em livros revestidos de formalidades capazes de assegurar sua exatidão (art. 14 do Código Tributário Nacional – CTN).

Caso não preencham tais condições, as entidades devem ter o mesmo tratamento do setor financeiro, com incidência do IBS e da CBS segundo as condições que o PLP 68/2024 define para seguradoras e entidades abertas de previdência complementar, que são instituições administradoras de planos de benefícios com caráter empresarial (arts. 177 e seguintes).

Espera-se que, na tramitação do projeto no Senado Federal, seja mantido este tratamento tributário às entidades que cumpram requisitos idênticos às demais instituições imunes, com atendimento ao princípio da igualdade tributária assegurado constitucionalmente.

Quanto ao PLP 108/2024, embora não houvesse qualquer margem na Emenda Constitucional nº 132/2024 para ampliar a competência tributária do ITCMD (imposto transmissão causa mortis e doação, de quaisquer bens ou direitos) para alcançar algo diverso de bens e direitos, a versão do referido projeto de lei complementar recebeu uma inclusão de tal incidência sobre “aportes financeiros capitalizados sob a forma de planos de previdência privada ou qualquer outra forma ou denominação de aplicação financeira ou investimento, seja qual for a modalidade de garantia” (art. 164, §1º, II), restando fora dessa cobrança apenas seguros de vida com cobertura por sobrevivência (conhecidos com VGBL) com acumulação superior a 5 anos.

Ocorre que o direito à complementação de pensão do sucessor (pensionista) que surge com o óbito do participante num plano de previdência complementar não corresponde a uma “transformação” do direito à complementação de aposentadoria, nem mera reversão de saldo financeiro. Há, entre esses, apenas vínculo condicional, na medida em que a segunda não se perfaz sem o esgotamento da primeira, mas sem haver conversão ou transmissão propriamente dita.

Com efeito, os benefícios previdenciários assegurados contratualmente aos beneficiários do participante no plano de benefícios previdenciários poderão corresponder a valores, prazos e condições diversas daquelas aplicáveis ao benefício previdenciário garantido ao participante, titular do plano – não raramente inferior, em termos financeiros e temporais, especialmente nos planos de modalidade benefício definido.

Por esta razão, juridicamente a reversão da reserva previdenciária em favor do beneficiário legal ou contratualmente indicado não corresponde a uma transmissão de um bem ou direito do de cujus (participante), mas o surgimento de um novo direito a ele atribuído, que pode ter contornos contratuais e financeiros muito diversos da complementação de aposentadoria então recebida pelo participante falecido, e, por isso, não se materializa constitucional a incidência (fato gerador) do ITCMD.

É preciso que essa realidade seja reconhecida no PLP 108/2024 para que se evite uma inconstitucionalidade material do ITCMD sobre a previdência complementar, mormente a previdência mutualista e solidária operada pelas entidades sem fins lucrativos. ■



por Hadassah Laís S. Santana



Reforma Tributária: impactos para municípios e desafios futuros

Hadassah Laís S. Santana é Professora da Escola de Políticas Públicas e Governo da Fundação Getúlio Vargas (FGV EPPG). Tem experiência em política pública em matéria tributária, com ênfase em Tributos Federais, Direito Tributário Internacional, Políticas Públicas e Educação do ensino superior, com artigos científicos e livros publicados nessas áreas e em assuntos correlatos. Editora associada de revistas especializadas nacionais. Pós-doutoranda em Direito Tributário (UnB). Doutora em Educação pela Universidade Católica de Brasília - UCB. Mestre em Direito Tributário pela Universidade Católica de Brasília (2014) com bolsa CAPES. Possui especialização em direito Tributário e Finanças Públicas pela Escola de Administração Fazendária - ESAF (2011).

Após três décadas de debates, uma tão aguardada Reforma Tributária foi finalmente aprovada. Em dezembro de 2023, foi promulgada a Emenda Constitucional (EC) 132/23, que trouxe como principal mudança no Sistema Tributário Nacional a substituição dos impostos sobre consumo (ICMS, ISS, PIS, COFINS e IPI) por um modelo de Imposto sobre Valor Agregado (IVA). Esse novo sistema é composto pelo Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), de competência estadual e municipal, e pela Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), sob responsabilidade da União.

Essa transformação alinha o Brasil à maioria dos países do mundo, incluindo 37 dos 38 membros da OCDE, que já adotam sistemas baseados no IVA. No entanto, os desafios no contexto federativo brasileiro são imensos, o que exige uma compreensão profunda das nuances e implicações dessa reforma, especialmente no que se refere aos impactos sobre as finanças municipais.

Antes da promulgação da EC 132/23, a distribuição do ICMS entre os municípios baseava-se no critério do Valor Adicionado Fiscal (VAF), que refletia o valor agregado às operações tributáveis e servia como indicador da atividade econômica local. Com a reforma, houve uma mudança substancial nesse critério. O novo Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) passa a ter o tamanho da população como o principal fator para a distribuição dos recursos, beneficiando os municípios mais populosos. Embora essa abordagem possa inicialmente parecer mais justa, é fundamental analisar com cautela as desigualdades e impactos negativos que ela pode gerar, principalmente para municípios menores ou com economias produtivas.

A principal questão é que, ao alinhar a distribuição do IBS ao tamanho populacional, os municípios maiores receberão uma parcela considerável da arrecadação, eliminando o critério do VAF. Esse critério, vigente desde a criação do antigo ICM, poderia ter um papel crucial ao equilibrar a distribuição de recursos para municípios produtores, mas foi extinto, sem discussão. O fim do VAF pode prejudicar essas localidades, que frequentemente dependem de recursos para manter a infraestrutura necessária à sua atividade econômica. A falta de financiamento adequado pode comprometer o investimento em serviços essenciais e inviabilizar a implementação de políticas públicas.

Não há dúvidas de que a atualização do sistema tributário era urgente, considerando que o modelo vigente não passava por uma reforma significativa desde os anos 1960, o que gerou ineficiências e distorções ao longo do tempo. Ainda assim, muitos pontos permanecem em discussão e deverão ser ajustados durante o processo de regulamentação, abrindo espaço para aperfeiçoamentos, um deles, é compreender os efeitos econômicos e sociais nas cidades. Trata-se de um desafio de grande relevância para o futuro do país. ■

Pílulas **Pensar** **Brasil** *2024*

“Essa é a reforma econômica mais importante do século XXI e acredito que também do século XX, porque ela está dentro de toda a estrutura de formação de preços ao consumidor final. Então, envolve o governo federal, os estados, municípios, envolve as empresas, produtores, produtor rural, industrial, comercial, prestadores de serviços, profissionais liberais, geração de emprego, de renda, financiamento do setor público e para que o imposto chegue de uma forma justa, sem subterfúgios, sem acréscimos ao cidadão. Então, a reforma tributária é a mãe das reformas. Ela se sobrepõe acima de todas as demais reformas que, ao consertar o sistema tributário, na forma que está sendo proposto, um só imposto no consumo, cobrança automática, crédito financeiro, alíquota por fora, destino, nós vamos resolver uma série de problemas.”



Deputado Federal Luiz Carlos Hauly

“Acho importante o envolvimento dos servidores públicos nesse debate. O impacto será muito grande para a sociedade brasileira, mas também para as empresas, para a sociedade organizada. Eu acredito que se nós capitanearmos essa discussão, nós teremos também a condição de encaminharmos soluções para esse grande desafio para o nosso Brasil.”



Janus Pablo
Presidente do Sindicato Nacional
dos Auditores Fiscais Federais
Agropecuários – ANFFA Sindical



“Eu quero parabenizar a iniciativa de vários sindicatos de criar um programa Pensar Brasil. Chegou a hora do Brasil pensar políticas mais estruturantes para mudar a vida do povo brasileiro. E, nesse sentido, a grande reforma dos últimos 40 anos, do ponto de vista estruturante, de fato, é a reforma tributária. A reforma tributária vai dar ao Brasil e aos setores econômicos brasileiros mais ganho de produtividade.

Nessa perspectiva, o Brasil vai conseguir produzir mais riqueza, gerar mais empregos, gerar mais PIB, aumentar a renda per capita do povo brasileiro, mas, acima de tudo, o Brasil vai produzir produtos mais baratos, porque não vai cobrar mais imposto do imposto, vai cobrar imposto do valor adicionado, do imposto do valor agregado. Então, esta reforma, de fato, é uma grande reforma estruturante. Eu costumo dizer, com a reforma tributária, o Brasil cresce e todos ganham.”

Deputado Reginaldo Lopes

“O tema é muito importante, seminário muito bem organizado, acho que autoridades aqui e palestrantes de altíssimo nível para debater um tema que impacta a todos nós, em especial as entidades de previdência. Estamos preocupados com o tema, porque há uma previsão no projeto de que haja tributação sobre as entidades fechadas de previdência complementar. Então estamos aqui tentando estabelecer contato com alguns atores importantes, aqui, para discutir e levar as nossas preocupações em relação a isso.”

Amarildo Oliveira
Diretor-Presidente da Funpresp – Jud



“Eventos e debates como esses que nos ajudam a construir a aprovação da Emenda Constitucional 132/2023, que é de fato, um novo sistema tributário para o país. Agora estamos em outra fase, que é importante demais esse debate, onde vamos discutir a regulamentação e repito e reafirmo que esse tipo de discussão vai ser necessário para que a regulamentação não se desvie daquilo que é um comando constitucional, ou seja, nós precisamos convergir para que a base dessa regulamentação possa ser exatamente aquilo que foi construído aos longos dos últimos cinco anos no Brasil para aprovação histórica dessa Emenda.”

Deputado Aguinaldo Ribeiro



“O Sindijus, juntamente com o Sindilegis, a Frente Servir Brasil e suas entidades, tem procurado realizar uma série de debates. Fizemos o Pensar Brasil no Rio de Janeiro, no Museu do Amanhã, um local marcante, importante, para demonstrar o quanto essas entidades vêm trabalhando, buscando pensar elementos essenciais para a sociedade, para o nosso país, de avanço, de soluções para os principais problemas. E esse Pensar Brasil de agora, o segundo evento, é voltado para a questão da reforma tributária e para discussões dos seus impactos para a população, para aqueles que mais necessitam, para os estados, para os municípios, para as empresas, indústrias, serviços, de forma que o Brasil avance, de forma que possamos ter um país mais justo, mais igualitário, mais inclusivo, que pense na sociedade em si e que possamos fazer também em que haja mecanismos para o desenvolvimento social, desenvolvimento econômico com desenvolvimento social.”



Costa Neto
Presidente do Sindjus-DF

“Finalmente o Estado brasileiro, por meio do nosso Congresso Nacional e o Governo também, resolveram agir em relação a essa matéria que é central para o desenvolvimento do país, sobretudo para fazer justiça social. A gente precisa equilibrar melhor a distribuição da carga tributária, consumo, renda e patrimônio. Também resolver problemas de gargalos, principalmente em relação a essa questão da cumulatividade dos impostos. É uma reforma esperada há mais de 40 anos. Toda a sociedade brasileira, todos os segmentos produtivos e o próprio Estado brasileiro precisam dessa reforma urgentemente. E nós, entidades que representamos servidores públicos, que são trabalhadores, fazemos parte, estamos incluídos nessa reforma e precisamos também colocar aqui um espaço de debate, colocar nossa opinião, colocar nossa visão de tudo isso para que, efetivamente, toda a sociedade participe.”



Alison Souza
Presidente do Sindilegis e Diretor-
Presidente do Instituto Servir Brasil

“A reforma tributária é um clamor da sociedade desde a Constituição Federal de 88. Já sabia naquele momento que não enfrentaram a questão como deveria, numa reforma constitucional ampla, que precisaria de uma reforma constitucional tributária após. Passaram mais de 30 anos e isso não foi feito. Eu estou nesse debate desde 2015, pugnando por uma reforma tributária que melhore o ambiente de negócios do Brasil, a transparência, a cidadania fiscal e também que diminua a desigualdade social. É disso que a gente está falando, porque a questão tributária impacta todos os cidadãos. Quem paga e para onde vai o recurso. Não podemos esquecer que todos os cidadãos, nós estamos nas duas pontas da cadeia. Uma ponta de quem está pagando e outra que é o tributo que viabiliza a vida em sociedade.”



Rodrigo Spada
Presidente da Associação
Nacional de Fiscais de
Tributos Estaduais - Febrafite

O Congresso é o principal responsável pela Reforma Tributária. Afinal de contas, isso tudo é uma lei, é uma PEC, né? E agora nós estamos discutindo todas as leis infraconstitucionais que vão regular outros aspectos dessa reforma. Então, é muito importante a participação aqui dos parlamentares. Tivemos nessa edição a participação dos deputados Luiz Carlos Motta, Reginaldo Lopes, Luiz Carlos Hauly e o Aguinaldo Ribeiro. E é muito importante que nós tenhamos esse diálogo com eles, que, afinal de contas, são eles que vão fazer a votação de todas essas leis infraconstitucionais.



Thales Freitas Alves
Presidente do Sindicato Nacional
dos Analistas-Tributários da Receita
Federal do Brasil – Sindireceita



Pensar BRASIL

DIÁLOGO SOBRE A REFORMA TRIBUTÁRIA





Sindilegis

SIND^{DF}JUS



FECOMERCIÁRIOS



Pensar
BRASIL



DIÁLOGO SOBRE A REFORMA TRIBUTÁRIA