

idec
Instituto Brasileiro de
Defesa do Consumidor



TRIBUTOS, CONSUMO E DIREITOS



TRIBUTOS, CONSUMO **E DIREITOS**



Instituto Brasileiro de
Defesa do Consumidor

DIREÇÃO EXECUTIVA DO IDEC:

Carlota Aquino Costa

EXPEDIENTE TRIBUTOS, CONSUMO E DIREITOS

Supervisão: Igor Rodrigues Britto

Organização: Renato Barreto e Camilla Rigi

Redação: Grazielle David e Melissa Mestriner

Produção do texto: Cristina Charão Marques

Revisão técnica: Ana Carolina Navarrete, Andréa Martinelli, Camila Leite Contri, Caroline Hirano, Christian Printes, Clara Barufi, Clauber Leite, Diogo Moyses Rodrigues, Fábio Pasin, Ione Amorim, Janine Coutinho, Kelly Fernandes, Lais Lefèvre Goldenstein, Mariana Gondo, Matheus Falcão, Michel Roberto de Souza, Patrícia Gentil, Rafael Calabria, Rafael Rioja Arantes, Wellington Tadeu.

Projeto Gráfico: DesignLinhadas

Ano: 2021

–

 [@idecbr](https://www.facebook.com/idecbr)

 [/idecbr](https://www.instagram.com/idecbr)

 [@idec](https://twitter.com/idec)

 [/idecbr](https://www.linkedin.com/company/idecbr)

Idec - Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor

Rua Doutor Costa Júnior, 543 - Água Branca

CEP: 05002-000 - São Paulo/SP

Telefone: 55 11 3874-2150

E-mail: coex@idec.org.br / advocacy@idec.org.br

idec.org.br

#associe-se ao Idec

<https://idec.org.br/associe-se>

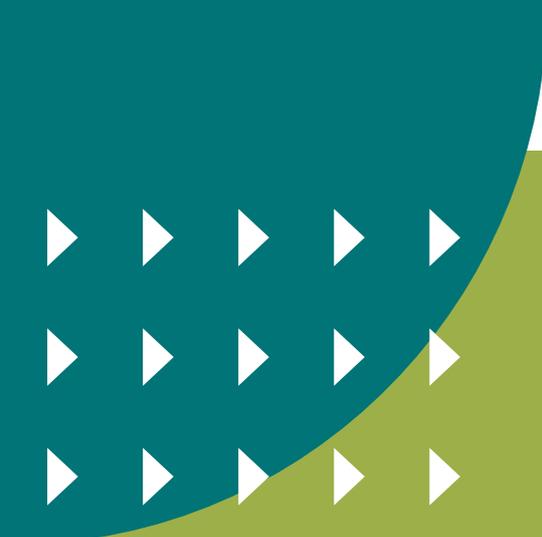
O Idec é uma associação de consumidores, sem fins lucrativos, independente de empresas, partidos ou governos. Tem uma trajetória de mais de três décadas defendendo os direitos dos consumidores do Brasil, trabalho que só é possível graças ao financiamento de milhares de pessoas em todo o País.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	5
PRINCÍPIOS QUE DEFENDEMOS	9
TRIBUTAÇÃO SOBRE CONSUMO, PATRIMÔNIO E RENDA	13
1. Redistribuição da carga tributária para torná-la progressiva	14
ALIMENTAÇÃO	18
1. Desonerações da cesta básica e dos alimentos orgânicos	19
2. Fim dos créditos tributários para produção de bebidas adoçadas	23
3. Criação do imposto seletivo sobre bebidas adoçadas, alimentos ultraprocessados e agrotóxicos	24
ENERGIA	26
1. Redução da carga tributária do setor energético	27
FINANCEIRO	30
1. Não à diferenciação de alíquota ao setor financeiro na CBS	31
2. Fim das desonerações de renda financeira no IRPF	32
3. Revisão da tributação sobre operações financeiras	34
MOBILIDADE	37
1. Incentivo fiscal para a mobilidade sustentável	38
2. Tributação sobre carbono	41
3. Criação do fundo de mobilidade sustentável	43
SAÚDE	45
1. Redução da tributação sobre consumo com impactos sobre o setor de serviços de saúde	46
2. Desoneração de medicamentos	47
3. Revisão das desonerações de gastos individuais com saúde no IRPF	50
TELECOMUNICAÇÕES E DIREITOS DIGITAIS	52
1. Redução de tributos do setor de telecom	53
2. Tributação digital e de serviços ligados à internet	56
GLOSSÁRIO DE SIGLAS	59



INTRODUÇÃO



O Idec - Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor é uma associação de consumidores sem fins lucrativos, independente de empresas, partidos ou governos. Fundado em 1987 por um grupo de voluntários, sua missão é orientar, conscientizar, defender a ética na relação de consumo e, sobretudo, lutar pelos direitos dos consumidores.

Ao longo de mais de 30 anos de trabalho para a melhoria das normas e das políticas públicas voltadas a toda a população, o Instituto desenvolveu diversas ações na busca por direitos e pela garantia da democracia.

Além de orientar consumidores sobre seus direitos, o Idec atua em diferentes causas pressionando autoridades, denunciando práticas abusivas e mobilizando a sociedade. O Instituto representa milhões de vozes frente ao Poder Público para exigir a garantia e o avanço dos direitos por uma alimentação mais saudável, o acesso digno à saúde, educação financeira, a democratização do acesso à internet com a preservação dos direitos à privacidade e à liberdade de expressão, a qualidade e segurança nos transportes coletivos e ativos, o direito à informação clara sobre o uso sustentável e eficiente de energia, entre muitas outras lutas importantes para o exercício da cidadania.

Com uma agenda tão ampla de incidência e proteção de direitos, o Idec não poderia deixar de tomar parte no debate em curso sobre a Reforma Tributária. Afinal, o sistema de cobrança de impostos tem relação direta com a capacidade do Estado de atuar e garantir direitos e acesso aos serviços essenciais.

Por isso, nos últimos anos, o Idec tem se somado a articulações amplas da sociedade civil com esta temática. Faz parte do movimento por uma “Reforma Tributária 3S” (Solidária, Saudável e Sustentável) responsável pela criação da “Plataforma Pela Cidadania”, que defende

um sistema que reduza desigualdades, promova a sustentabilidade ambiental e a saúde coletiva.

Também está ao lado das parceiras da Plataforma por um Novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (Plataforma MROSC) na defesa por uma tributação diferenciada das entidades da sociedade civil, cuja atuação é fundamental na complementação de políticas públicas em diversas áreas.

O tema, no entanto, é de tal importância e complexidade que o Idec decidiu sistematizar sua própria análise sobre o sistema tributário brasileiro e apresentar propostas para sua reformulação. É assim que surge esta publicação — Tributos, consumo e direitos —, formulada a partir de consultas a especialistas, dos debates já realizados nos espaços de articulação com outras organizações e das discussões acumuladas pelas áreas de atuação do Instituto.

Este esforço é realizado em um momento da história do país em que a crise sanitária, econômica e social gerada pela má condução do combate à pandemia de Covid-19 escancara desigualdades, as quais também são reflexo e resultado de um sistema tributário que se mostra injusto e ineficiente.

Injusto na medida em que, ao optar por ter como uma das principais fontes de arrecadação os impostos sobre o consumo de bens e serviços essenciais, penaliza brasileiros e brasileiras que estão na base da pirâmide social, retirando dos que estão no topo dessa mesma pirâmide a responsabilidade pelo financiamento de políticas e ações que garantam vida digna a todos e todas.

Tal arranjo pesa excessivamente no orçamento das camadas de mais baixa renda da população, que hoje enfrentam imensa dificuldade no acesso a itens de necessidade básica como alimentos e gás de cozinha. Além disso, impostos mais altos sobre o consumo residencial de energia elétrica e água, por exemplo, em troca de alíquotas proporcionalmente menores para grandes consumidores (como a indústria e o agronegócio), prejudicam o acesso de todo o conjunto da população a serviços essenciais.

O sistema tributário brasileiro também é **ineficiente**, na medida em que não consegue garantir o financiamento apropriado de políticas públicas. Esta ausência apresentada de forma acentuada neste momento de grave crise, pode ser fatal.

A insuficiência de verbas para o financiamento da ação estatal é o resultado da estrutura injusta de arrecadação de impostos no Brasil, mais do que consequência da eventual falta de controles fiscais que evitem a sonegação. Sem a taxação progressiva da renda, de forma que os que ganham mais paguem mais; o aumento ou criação de impostos sobre riqueza, lucros e dividendos e operações financeiras, o país abre mão de recursos

que poderiam garantir assistência social, educação e saúde públicas, saneamento, moradia, transporte e tantos outros direitos a toda a população.

Como representante de um conjunto amplo de brasileiras e brasileiros, de diferentes faixas de renda e consumo, mas que estão igualmente distantes de quem hoje é beneficiado pela ausência de progressividade no sistema tributário, o Idec não pode ficar longe deste debate. Por isso, nesta publicação, serão apresentados os princípios gerais que devem, na opinião do Instituto, guiar qualquer esforço de revisão da legislação sobre tributos no Brasil, de maneira a garantir a distribuição equilibrada e justa da responsabilidade sobre o financiamento das políticas públicas.

A publicação também reúne breves diagnósticos sobre o tema em cada um dos setores relacionados aos programas temáticos do Idec: alimentação, energia, financeiro, saúde, mobilidade e telecomunicações. Cada um deles é seguido de proposições específicas, que dialogam tanto com as PECs (Propostas de Emenda Constitucionais) 45 e 110, como com o trabalho da Comissão Mista da Reforma Tributária e, ainda, outros projetos de lei relacionados.

O Idec espera, assim, contribuir com um debate fundamental para a garantia de direitos e do acesso pleno a serviços essenciais de qualidade para todos e todas.

Se você acha esse trabalho importante e pode contribuir para que ele continue com mais força, apoie-nos **fazendo uma doação!**

INICIATIVAS QUE APOIAMOS:

Plataforma Pela Cidadania



Reforma Tributária Sustentável



Reforma Tributária Saudável



Reforma Tributária Solidária

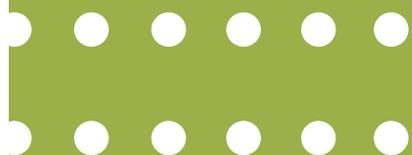


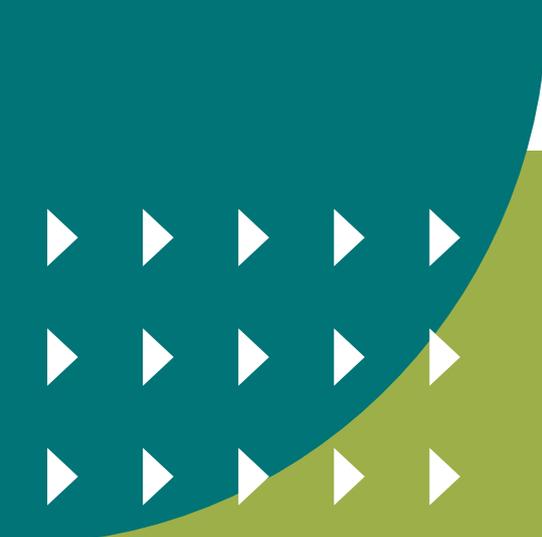
Reforma Justa e Adequada





PRINCÍPIOS QUE DEFENDEMOS





Qualquer discussão sobre o sistema tributário brasileiro precisa se dar a partir de dois conceitos primordiais: o da **justiça fiscal** e o da **eficiência**.

Um sistema fiscal **eficiente** é aquele que consegue arrecadar recursos necessários para financiar atividades do Estado, de forma que este promova políticas públicas que garantam direitos e reduzam desigualdades. E ele é **justo** quando distribui a responsabilidade de financiamento destas ações de Estado de forma equilibrada entre os diversos atores e setores sociais, por meio da cobrança de impostos proporcionais à renda e condições de vida da população.

Estas duas diretrizes, portanto, são interdependentes. Não existe a possibilidade de o sistema funcionar de forma eficiente concentrando a cobrança de impostos sobre as classes média e baixa, deixando de arrecadar quantias consideráveis ao desonerar as camadas mais ricas e, especialmente, os super ricos.

Ao mesmo tempo, um sistema que penaliza de forma exagerada os mais pobres e vulneráveis distorce sua função primária, que é justamente a de garantir o acesso do conjunto de toda a população a direitos.

Da mesma forma, não se pode considerar justo um sistema baseado em políticas fiscais que favorecem e incentivam setores marcados por um volume alto de externalidades negativas, os “efeitos colaterais” da produção ou consumo de determinados produtos que afetam a coletividade, especialmente nas áreas da saúde e do meio ambiente. Ao deixar de responsabilizar tais setores pelos gastos públicos com medidas para sanar estes efeitos colaterais, o sistema tributário estará, de novo, trabalhando em direção oposta ao seu objetivo principal: garantir direitos.

A situação vivida pelo Brasil é exatamente o oposto de um sistema justo e eficiente. A concentração dos impostos sobre o consumo encarece itens indispensáveis (como alimentos, itens de higiene, gás de cozinha, energia elétrica, internet, água e saneamento, transporte), limitando ou impedindo o acesso de boa parte da população a uma vida digna e plena.

Além disso, as políticas de tributação tendem a ignorar o fato de que certas atividades e produtos custam mais aos cofres públicos do que aquilo que geram de arrecadação. Por exemplo, o uso de agrotóxicos é um risco ambiental e sanitário conhecido, gerando milhares de atendimentos na rede pública de saúde e exigindo intervenção constante de órgãos ambientais, mas eles são pouco tributados ou até isentos de impostos.

Deste forma, o Idec propõe que as discussões sobre a Reforma Tributária ou quaisquer revisões da legislação fiscal no Brasil:

- 1. Considerem como diretriz principal a justiça tributária e a eficiência do sistema, na perspectiva não apenas da ampliação da arrecadação fiscal, mas também da equilibrada distribuição da carga tributária entre os diferentes estratos da população, considerando as desigualdades sociais e de renda.**
- 2. Levem ao aumento da progressividade na cobrança de impostos no sistema tributário como um todo, de forma que aqueles que ganham mais, paguem mais, por meio da tributação sobre lucros e dividendos, renda e patrimônio ao invés de tributação sobre consumo.**
- 3. Diminuem as alíquotas cobradas dos consumidores residenciais de serviços essenciais.**
- 4. Prevejam o aumento da tributação de produtos com externalidades negativas, de maneira que os diferentes setores produtivos sejam proporcionalmente responsabilizados pelos custos gerados ao Estado resultantes da sua atuação.**
- 5. Estabeleçam políticas de incentivo tributário que promovam o acesso da população a produtos mais saudáveis e sustentáveis.**

Neste sentido, o Idec apresenta a seguir uma série de breves análises e propostas específicas para contribuir com o debate da Reforma Tributária. Entre as que serão desenvolvidas ao longo deste documento, estão:

» Tributação sobre consumo, patrimônio e renda

- Redistribuição da carga tributária para torná-la progressiva

» Alimentos

- Desoneração da cesta básica e dos alimentos orgânicos
- Fim dos créditos tributários às bebidas adoçadas
- Criação do imposto seletivo: bebidas adoçadas, alimentos ultraprocessados, agrotóxicos

» Energia

- Redução da carga tributária do setor energético

» Financeiro

- A não diferenciação de alíquota ao setor financeiro na CBS (Contribuição sobre Bens e Serviços)
- Fim das desonerações de renda financeira no IRPF (Imposto de Renda da Pessoa Física)
- Aumento da base de cálculo do IOF (Imposto sobre Operações Financeiras); por exemplo: câmbio, seguro, crédito, investimentos, etc.

» Mobilidade

- Desoneração para mobilidade sustentável
- Tributação sobre carbono
- Criação do Fundo de Mobilidade Sustentável

» Saúde

- Redução da tributação sobre consumo com impactos para o setor de serviços de saúde
- Desoneração de medicamentos
- Revisão das desonerações de gastos individuais com saúde no IRPF

» Telecom e Direitos Digitais

- Redução de tributos do setor de telecom
- Tributação digital e de serviços ligados à internet



TRIBUTAÇÃO SOBRE CONSUMO, PATRIMÔNIO E RENDA



1. REDISTRIBUIÇÃO DA CARGA TRIBUTÁRIA PARA TORNÁ-LA PROGRESSIVA

Um dos principais pontos da discussão em curso sobre a Reforma Tributária é a simplificação da tributação sobre o consumo, com uma unificação dos mesmos na forma de um IVA (Imposto sobre Valor Agregado), IBS (Imposto sobre Bens e Serviços) ou CBS (Contribuição sobre Bens e Serviços)¹. Além de uniformizar alíquotas, esta unificação é elemento importante para melhorar a eficiência do sistema tributário brasileiro. Entretanto, a melhoria de eficiência não é a única demanda no atual sistema. É essencial que a reforma também promova equidade. Para isso, a revisão do sistema de tributação deve realizar de forma simultânea a redistribuição da carga dos tributos indiretos, sobre o consumo, para os tributos diretos, sobre renda, riqueza e patrimônio.

Com mais de 50% da carga sobre o consumo, a tributação no Brasil é extremamente regressiva, incidindo proporcionalmente mais sobre os mais pobres e a classe média do que sobre os mais ricos. Isto é, quando todos pagam a mesma alíquota de imposto, quem tem menor renda paga proporcionalmente mais imposto em relação à renda total que tem.

Além disso, ao unificar os tributos sobre o consumo sem a realização de uma redistribuição da carga tributária, o Brasil terá uma das maiores alíquotas de imposto unificado do mundo, em torno de 27%². Para reduzir progressivamente essa alíquota do IBS, prevista no relatório da Comissão Mista do Congresso Nacional para a Reforma Tributária, também é necessário redistribuir a tributação do consumo para renda, riqueza e patrimônio.

A redistribuição da carga tributária tem o objetivo de torná-la progressiva e permitir que se cumpra o princípio de capacidade contributiva (art. 4º do Código Tributário Nacional), isso é, fazer com que quem tem mais contribua proporcionalmente mais. Essa medida também permitiria cum-

1 - O IBS, tal como proposto pelo relator da Comissão Mista da Reforma Tributária, Aguinaldo Ribeiro, unifica impostos federais, estaduais e municipais (ISS, Cofins, IPI, ICMS e ISS). Já a CBS, proposta pelo Executivo (PL 3887/20), funde os tributos federais (PIS e o Cofins), separando a discussão de impostos federais e municipais.

2 - A previsão é feita por Rodrigo Octávio Orair e Sérgio Wulff Gobetti em pesquisa para o Ipea, em 2019, disponível em https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2530_web.pdf

prir os preceitos fundamentais de redução das desigualdades sociais (art. 3º, III, Constituição Federal de 1988) e de construção de uma sociedade justa e solidária (art. 3º, I, CF/88), traduzidos como objetivos da República; e o de igualdade material tributária (Art. 5º - caput, e Art. 145 - §1º, CF/88).

A política fiscal — tributação e gastos públicos — tem como uma de suas funções essenciais reduzir desigualdades. Assim, além de tornar a tributação progressiva, é fundamental que o Estado aloque e execute o orçamento público com o propósito de reduzir desigualdades e garantir os direitos humanos econômicos, sociais, culturais e ambientais, tanto no cumprimento imediato do seu conteúdo essencial, quanto na mobilização e uso máximo de recursos disponíveis para a efetivação progressiva desses direitos; conforme prescrito em tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário.

O que propomos:

Redistribuir a carga tributária, reduzindo a tributação indireta e ampliando a tributação direta. Isto é, **reduzir a tributação sobre o consumo e ampliar sobre patrimônio, renda e riqueza.**

Para isso, deve-se incluir no texto final da Reforma Tributária uma previsão no texto constitucional de **redução da alíquota do IBS à medida em que se amplia a tributação direta.** É por isso que a reforma tributária não pode ser apenas uma reforma da tributação sobre o consumo, devendo ser ampla, e também sobre renda, riqueza e patrimônio.

Fotografia: iStock



Reafirmar o princípio do CTN (Código Tributário Nacional) de capacidade contributiva e os princípios constitucionais de redução de desigualdades sociais e de construção de uma sociedade justa e solidária, junto ao de igualdade material tributária previsto na Constituição. Para evitar que essa violação de preceitos constitucionais volte a ocorrer, é essencial que seja colocado um limite aos tributos sobre o consumo na composição da carga tributária.

Como fazer: i. Para que a tributação promova progressividade via redistribuição da carga tributária, redução de desigualdades e garantia de direitos:

É importante a inserção de parágrafos no art. 145 da CF de forma a esmiuçar a concretização deste princípio. A redação aqui apresentada coincide com proposta já entregue a parlamentares pela Oxfam Brasil e pela Fenafisco (Federação Nacional do Fisco Estadual e Distrital).

PROPOSTA DE EMENDA

Art. 1º. O artigo 145 passa a vigor com a seguinte redação:

“Art. 145.

§ 3º O sistema tributário nacional, em seu conjunto, não pode produzir efeitos gerais regressivos na distribuição de renda e riqueza dos contribuintes.

I – Para cumprir o caput do artigo, será realizada a redistribuição da carga tributária, de modo a:

a) reduzir progressivamente a tributação sobre bens e serviços via diminuição da alíquota do imposto; e

b) ampliar a tributação direta sobre renda, riqueza, patrimônio e outras bases progressivas, em respeito aos princípios da capacidade contributiva e da igualdade tributária material.

§ 4º Os tributos devem contribuir para:

I – a promoção da sustentabilidade ambiental;

II – o desenvolvimento regional, reduzindo assimetrias intra e inter regionais;

III – ações e serviços públicos de educação e saúde;

IV – a garantia do conteúdo mínimo dos direitos, com recursos destinados à sua realização imediata;

V – o não retrocesso social dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais, com destinação de recursos para sua realização progressiva; e

VI – a redução de desigualdades, com a resultante de todos os tributos que componham o sistema tributário brasileiro sendo progressiva.”



Fotografia: iStock

ii. Para garantir a redução da alíquota do IBS com redistribuição da carga tributária:

O Idec sugere que:

1. no texto da PEC (Proposta de Emenda Constitucional) 45/2019, na inserção de inciso III, no parágrafo 2 do artigo 152-A, seja prevista a redução progressiva da alíquota, com a redistribuição da carga da tributação do consumo para renda, riqueza e patrimônio;
2. alternativamente, na PEC 110/2019, a inserção poderia ocorrer como inciso VII do parágrafo 6 do artigo 153;
3. ou ainda, no PL (Projeto de Lei) 3887/2020, garantir a inserção de parágrafo único no artigo 8.

Entre as emendas apresentadas, até agora, durante a tramitação das PECs no Congresso Nacional, a que mais se aproxima da proposta aqui trazida é a [Emenda n.82 à PEC 45/2019](#), de autoria da deputada Fernanda Melchionna, que aborda diversos temas, entre eles a proposta de criação de um dispositivo que obriga a redução da alíquota do imposto sobre bens e serviços no mesmo montante da elevação da tributação progressiva sobre altas rendas e patrimônios.



ALIMENTOS



1. DESONERAÇÕES DA CESTA BÁSICA E DOS ALIMENTOS ORGÂNICOS

Desde 2004, com a edição da Lei Federal nº 10.865/2004, alguns produtos da cesta básica (leite, feijão, arroz, farinha de trigo ou massa, pão, batata, legumes e frutas) são objeto de desoneração fiscal. Com a Lei nº 12.839/2013, o Governo Federal ampliou o rol de produtos desonerados, com a inclusão de itens de higiene e limpeza (papel higiênico, pasta de dente e sabonete), além de outros alimentos como carne, café, óleo, manteiga e açúcar. Porém, vários itens da cesta básica seguem sem nenhum tipo de desoneração.

A tributação elevada de itens da cesta básica pode causar ineficiência nas políticas públicas de enfrentamento da Insegurança Alimentar e Nutricional e da Fome, afetando o direito humano à alimentação e nutrição adequada, presente na Constituição Federal. Estudo do Dieese³ **mostra que 23% do preço médio da cesta básica é composto por impostos**. Isso significa que, só com o valor gasto com tributos, seria possível comprar três cestas básicas a mais.

Na mesma perspectiva de garantia do direito humano à alimentação adequada, o Estado brasileiro deve também avançar na garantia de acesso físico e financeiro a alimentos orgânicos.

Em 2018, o Brasil alcançou o título de um dos maiores consumidores de agrotóxicos do mundo, mesmo com toda a relação estabelecida entre o seu consumo e os sérios problemas de saúde e a deterioração do meio ambiente. A desoneração de alimentos orgânicos é um caminho importante para mais saúde para a população e para o planeta, já tendo sido apresentado na Câmara dos Deputados projeto de lei que trata do tema (PL nº 162/2015).

A grande incoerência é que os agrotóxicos contam hoje com altas desonerações tributárias. São desonerados porque são considerados “pro-

³ - A atualização da pesquisa sobre o preço da cesta básica pode ser acompanhada no site do Dieese: <https://www.dieese.org.br/cesta/>

duto essenciais” pelo Governo Federal e, por isso, alguns tributos, como o IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados) ou ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços), são reduzidos em, no mínimo, 60% ou não são cobrados. Na prática, quanto mais agrotóxico é utilizado, menos o Estado arrecada com impostos, mais as empresas geram lucro, e mais dinheiro o governo acaba gastando com saúde pública e com os danos ambientais causados.

Somente em 2017 o Brasil deixou de arrecadar em torno de R\$ 9,8 bilhões em impostos devido a desoneração dos agrotóxicos⁴. Esse recurso poderia ser usado para promover práticas agrícolas alternativas e ecologicamente equilibradas, como políticas de promoção da agricultura orgânica.

O que propomos:

É evidente que a redistribuição da carga tributária do consumo para renda, riqueza e patrimônio em si já aliviaria a carga tributária dos alimentos, representando um grande avanço para a garantia do Direito Humano à Alimentação e Nutrição Adequada. Porém, enquanto uma reforma tributária justa não ocorre, a **desoneração da cesta básica** segue sendo uma medida importante de acesso a alimentos.

O ideal seria associar tais medidas tributárias às de alimentação adequada e saudável, realizando-se alterações também nas legislações que regulamentam a composição da cesta básica, de forma a **adequar a lista de alimentos a serem desonerados seguindo as recomendações do Guia Alimentar para a População Brasileira do Ministério da Saúde**⁵.

4 - Cunha e Soares (2020) https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-311X2020001005013&script=sci_arttext

5 - Guia Alimentar (2019) <https://www.fsp.usp.br/nupens/o-que-e-o-guia-alimentar/>

Fotografia: iStock



Com o objetivo de estimular a agroecologia e a agricultura familiar orgânica, propõe-se a **adoção de políticas de gasto tributário (renúncia fiscal e desonerações) sobre alimentos orgânicos**, de forma complementar às políticas públicas de gasto direto (compras governamentais, por exemplo). Esta associação de medidas pode ser interessante para incentivar a produção e o consumo de alimentos orgânicos, com boas externalidades para saúde e meio ambiente.

Como fazer: a) Para desonerar a cesta básica

Sugerimos a apresentação de emenda que faça a inserção do seguinte texto no art. 155, parágrafo 7, inciso VIII na PEC 110/2019; ou no Art.152-A na PEC 45/2019; ou alteração do Art. 150, parágrafo 6, do Substitutivo Final apresentado à Comissão Mista de Reforma Tributária.

Abaixo, registramos como ficaria o texto, na proposta de emenda ao Art. 155 do texto da PEC 110. Tal artigo trata das atribuições de Estados e Municípios na instituição de tributos, e, seu parágrafo sétimo, do novo tributo unificado sobre o consumo.

PROPOSTA DE EMENDA

“Art. 155.....

§ 7.....

“VIII – não poderá ser objeto de isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia, remissão ou qualquer outro tipo de incentivo ou benefício fiscal ou financeiro vinculado ao imposto, exceto, se estabelecido por lei complementar, em relação a operações com os seguintes produtos ou serviços:

a) alimentos, inclusive os destinados ao consumo animal, e outros itens constantes da cesta básica;

Importante ressaltar que o Substitutivo Final da Comissão Mista de Reforma Tributária não trata da isenção para cesta básica.

Sendo assim, é possível apreciar as emendas apresentadas que trabalham a proposta de desoneração de produtos da cesta básica, na PEC 45/2019:

- Emenda 170, da deputada Joenia Wapichana;
- Emenda 178, da deputada Jandira Feghali;
- Emenda 212, do deputado Afonso Florence.

Emendas com teor semelhante também foram apresentadas à PEC 110/2019

- Emenda 29, do senador Randolfe Rodrigues;



Fotografia: iStock

- Emenda 41, do senador Jaques Wagner;
- Emenda 52, do senador Humberto Costa;
- Emenda 87, do senador Wellington Fagundes;
- Emenda 106, do senador Rogério Carvalho.

b) Para desonerar alimentos orgânicos

Propomos a apresentação de emenda que faça alteração no inciso I do art. 187, que trata da lei que irá planejar e executar a política agrícola, para que haja instrumentos creditícios e fiscais para alimentos orgânicos e agroecológicos, ao mesmo tempo em que se proíbe a criação de incentivos ao uso de produtos químicos na produção agrícola.

PROPOSTA DE EMENDA

"Art. 187....."

"I – os instrumentos creditícios e fiscais, que observarão condições de estímulos efetivos para a produção, industrialização e comercialização de alimentos orgânicos e agroecológicos; sendo vedados incentivos aos insumos agroquímicos;"

A Emenda 78, apresentada pelo senador Jaques Wagner, trata deste mesmo tema, mas acreditamos que, com uma redação mais direta, é possível evitar interpretações que mantenham incentivos danosos.



2. FIM DOS CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS PARA PRODUÇÃO DE BEBIDAS ADOÇADAS

A legislação da Zona Franca de Manaus permite que os fabricantes de concentrados para bebidas açucaradas nela instalados tenham, como outras indústrias, benefícios fiscais. Mas a situação vai além. Os compradores desses concentrados, as corporações fabricantes de bebidas açucaradas, recebem créditos tributários decorrentes do IPI. Assim, quanto maior o IPI sobre os concentrados, maior a quantidade de crédito tributário gerado às corporações de bebidas açucaradas, que em sua maioria estão fora dessa região.

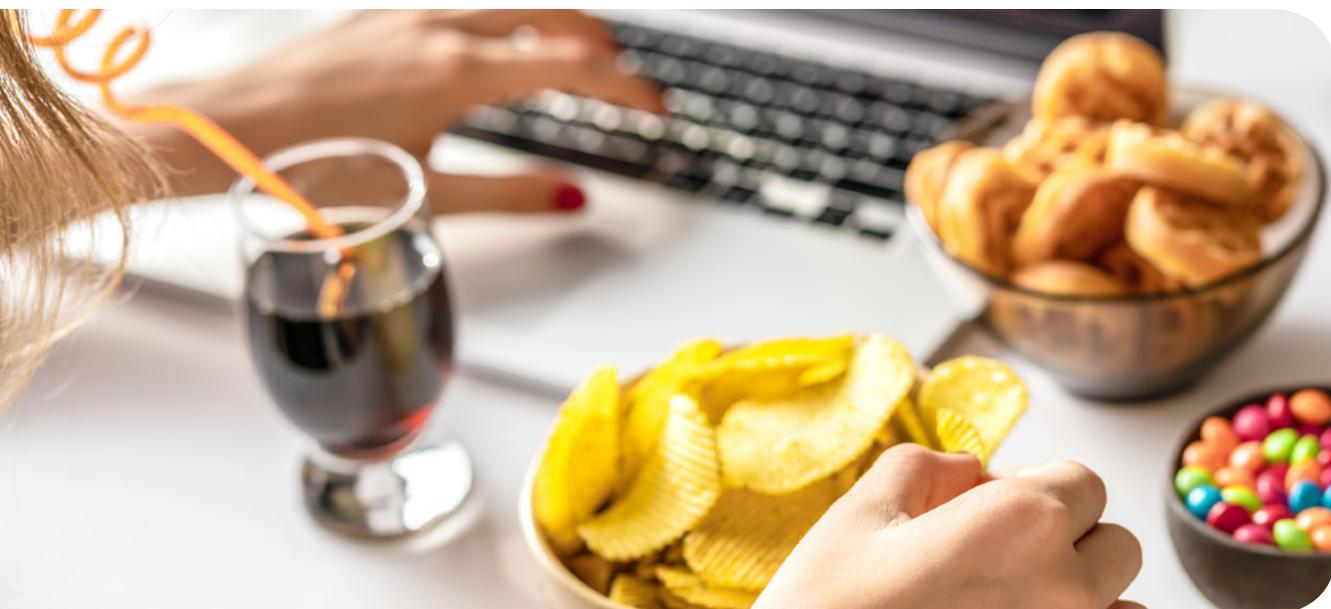
De acordo com a organização ACT Promoção da Saúde, com base em dados da Receita Federal, a renúncia fiscal da indústria de bebidas adoçadas, sobretudo das empresas que adquirem concentrados na Zona Franca de Manaus, soma pelo menos R\$ 2 bilhões por ano.

Este estímulo à produção de bebidas adoçadas gera ao menos dois efeitos maléficos à população: (i) à saúde das pessoas, uma vez que bebidas açucaradas estão relacionadas com obesidade e má nutrição, que por sua vez estão relacionadas com doenças crônicas não transmissíveis, como diabetes e hipertensão arterial; (ii) à economia, porque aumenta os custos com saúde pública, ao mesmo tempo em que o crédito tributário diminui a capacidade arrecadatória do país.

O que propomos:

Enquanto vigorar a legislação referente à Zona Franca de Manaus, o IPI para os concentrados de bebidas adoçadas deveria estar zerado, de forma que não seja mais possível a geração de créditos tributários às fabricantes de bebidas açucaradas.

Fotografia: iStock



Como fazer: As principais propostas de Reforma Tributária (PEC 45/2019, PEC 110/2019, e o texto substitutivo apresentado pela Comissão Mista de Reforma Tributária) atualmente em debate prevêem a alteração do texto constitucional, mas a medida aqui proposta deve ocorrer a nível legal.

Sugere-se a alteração do Decreto 10.254/2020, que dobrou o valor do crédito tributário de 4% para 8% sobre o IPI pago por fabricantes de concentrados e xaropes utilizados para a produção de refrigerantes, de forma que a alíquota seja reduzida a zero.



3. CRIAÇÃO DO IMPOSTO SELETIVO SOBRE BEBIDAS ADOÇADAS, ALIMENTOS ULTRAPROCESSADOS E AGROTÓXICOS

Atualmente, bebidas açucaradas, alimentos ultraprocessados e agrotóxicos contam com benefícios tributários, apesar dos malefícios à saúde das pessoas e ao meio ambiente.

As bebidas adoçadas e os alimentos ultraprocessados estão relacionados com aumento da obesidade na população e com o conseqüente aumento das doenças crônicas não transmissíveis, como diabetes e hipertensão arterial. Os agrotóxicos são grandes poluidores de terras e águas, prejudicando tanto o meio ambiente quanto a saúde das pessoas.

Na perspectiva fiscal, a produção e consumo desses produtos gera custos pesados ao Estado, tanto ao sobrecarregar o sistema de saúde, como ao exigir investimentos em políticas de controle e mitigação de danos ambientais. Ao receberem benefícios tributários, estes setores deixam a balança arrecadação x gastos no negativo.

O que propomos:

É necessário acabar com os benefícios tributários às bebidas adoçadas, aos alimentos ultraprocessados e aos agrotóxicos. Além disso, nas propostas de reforma tributária em tramitação, é preciso inserir nominalmente no imposto seletivo uma alíquota especial para esses produtos, com o objetivo extrafiscal de desincentivar seu consumo e gerar ganhos à saúde da população e à preservação do meio ambiente.

No lado extrafiscal, um estudo realizado pela ACT em parceria com a Fipe⁶ (Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas) estima que se fosse criado um tributo de 20% sobre o preço final de bebidas adoçadas, seria possível arrecadar R\$ 4,7 bilhões ao ano.

O ideal é que esse tributo seja cobrado no formato de contribuição, de maneira que as alíquotas referentes às bebidas adoçadas e alimentos ultraprocessados estejam vinculadas a políticas de prevenção e promoção

6 - O relatório completo da pesquisa pode ser consultado no link a seguir: https://actbr.org.br/uploads/arquivos/relatorio_FIPE.pdf

da saúde; já a alíquota referente aos agrotóxicos precisa estar vinculada a políticas de proteção ambiental, produção sustentável e segurança alimentar e nutricional.

A definição de alimentos ultraprocessados para fins de cobrança da contribuição pode seguir os critérios estabelecidos na norma aprovada pela Anvisa (Agência Nacional de Vigilância Sanitária) que estabelece a identificação de ultraprocessados por meio de advertência no rótulo frontal. A RDC (Resolução de Diretoria Colegiada) 429/20 entra em vigência a partir de outubro de 2022.

Como fazer: Na Reforma Tributária constitucional, sugere-se a previsão de norma de transição para já **revogar gastos tributários com bebidas adoçadas, alimentos ultraprocessados e agrotóxicos**, a ser incluída no rol de medidas presentes no ADCT (Ato das Disposições Constitucionais Transitórias).

No artigo que vier a tratar do **imposto seletivo**, propõe-se uma emenda à Reforma Tributária, com um texto mais geral de diretrizes e previsão de regulamentação em lei infraconstitucional das alíquotas. O ideal é que seja no formato de Cide (Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico), para permitir a vinculação da receita arrecadada com políticas públicas de promoção da saúde e proteção ambiental.

Assim, o Idec propõe que conste no texto da Reforma Tributária constitucional o seguinte conteúdo, como emenda ao Art. 200 da CF, que trata do que compete ao SUS (Sistema Único de Saúde).

PROPOSTA DE EMENDA

“Art. 200

Parágrafo único. A lei que instituir contribuição de intervenção no domínio econômico relativa às atividades de importação ou comercialização de sucedâneos manufaturados do tabaco, bebidas alcoólicas, bebidas adoçadas, alimentos ultraprocessados, agrotóxicos e outras definidas em lei deverá atender aos seguintes requisitos:

I – a alíquota da contribuição poderá ser:

a) diferenciada por produto ou uso;

b) reduzida e restabelecida por ato do Poder Executivo, não se lhe aplicando o disposto no art. 150, III, b;

II – os recursos arrecadados serão destinados ao financiamento de ações de controle do tabagismo e uso problemático de drogas e políticas de promoção à saúde e à alimentação saudável, não sendo computados nos recursos mínimos de que trata o art. 198.” (NR)



ENERGIA



1. REDUÇÃO DA CARGA TRIBUTÁRIA DO SETOR ENERGÉTICO

Energia é um serviço essencial. De acordo com a Lei nº 7783/1989, todos têm direito a receber energia de forma contínua. Igualmente, a Lei nº 13.460/2017 prevê que o consumidor tem direito a uma tarifa acessível e seu cálculo transparente. Apesar disso, a tarifa tem se tornado cada vez mais cara e ainda está baseada em um modelo de geração que gera danos socioambientais.

Tributar pesadamente um serviço essencial é algo contraditório. A energia elétrica deveria ser desonerada, tanto para famílias de baixa renda, quanto com objetivo extrafiscal de estimular investimentos e oferta de serviços de energia limpa e sustentável.

Hoje, mais de 40% do valor da tarifa de energia elétrica é referente a encargos (16%) e tributos (28%)⁷. Esse cenário reduz o direito das pessoas de acesso à energia e ainda tem efeitos econômicos amplos, decorrentes do efeito cascata do alto custo de energia na oferta de produtos e serviços.

O que propomos:

O Idec defende a redução da carga tributária no setor energético, tanto na alíquota de incidência do imposto único sobre o consumo, quanto na exclusão da energia elétrica de alíquota ampliada com o imposto seletivo.

A defesa de **redução da carga tributária do setor energético está necessariamente condicionada à transferência desse benefício aos consumidores**, que deve ocorrer tanto via compromisso de investimentos para melhorar a qualidade, quanto por redução dos valores proporcionais aos serviços oferecidos.

Ainda, deveriam ser adotadas **desonerações específicas para incentivar fontes de energia mais sustentáveis**. Somado às medidas tributárias, também é essencial ter transparência no setor energético, aparelhos mais eficientes no mercado e uso desse recurso de forma mais consciente.

7 - De acordo com <https://idec.org.br/edasuaconta/encargosetributos>

Por fim, a nova estrutura tributária deve também garantir que não haja tributação indevida dos subsídios do setor elétrico, como ocorreu no caso da CCC (Conta de Consumo de Combustíveis Fósseis), em que houve a incidência das contribuições PIS/PASEP/Cofins.

Como fazer: i. **Para garantir a desoneração para famílias de baixa renda e o direito de acesso à energia**

É importante existir previsão de medida regulatória para transferir redução da carga tributária aos consumidores, tanto na melhoria da qualidade (com reinvestimento) quanto do acesso (com redução de preços) aos consumidores. Apresentamos a proposta abaixo, a ser apresentada na PEC 110/2019:

PROPOSTA DE EMENDA À PEC 110/2019

“Art. 155

§ 7º

VIII – não poderá ser objeto de isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia, remissão ou qualquer outro tipo de incentivo ou benefício fiscal ou financeiro vinculado ao imposto, exceto, se estabelecido por lei complementar, em relação a operações com os seguintes produtos ou serviços:

a) alimentos, inclusive os destinados ao consumo animal, e outros itens constantes da cesta básica;

b) cadeia produtiva do serviço de transporte público coletivo rodoviário, ferroviário e metroviário, com exceção do combustível fóssil, com destaque aos veículos de transporte coletivo elétricos, bicicletas e outros meios de deslocamento não poluentes.

c) saneamento básico;

d) educação infantil, ensino fundamental, médio e superior e educação profissional;

e) energia proveniente de fontes alternativas, tais como, solar, eólica e biomassa;

f) energia destinada à baixa renda e à agricultura familiar;

g) produtos fabricados com uso de percentual mínimo de material reciclado; e

h) acesso à internet para famílias de baixa renda.”

No texto original da PEC 110/2019, no art. 153, inciso VIII, há previsão de imposto seletivo aplicável à energia elétrica e aos serviços de telecomunicações a que se refere o art. 21, XI, da CF/88. No relatório do Senador Roberto Rocha à PEC 110/2019, a complementação de voto já traz outra proposta de imposto seletivo, sem citar os bens e serviços que poderiam ser tributados, de modo a não haver mais a citação a energia elétrica e a telecomunicações.

Defendemos a retirada de “energia” do art. 153, do texto original da PEC 110/2019, que trata do imposto seletivo.

ii. Para incentivar fontes de energia mais sustentáveis:

Já foram apresentadas emendas às PECs 45/2019 e 110/2019 que estão alinhadas à proposta do Idec de adotar desonerações específicas que incentivem fontes de energia mais sustentáveis.

Na PEC 45/2019, há Emenda 111 do Deputado Roberto Pessoa que prevê a não incidência de imposto sobre energia eólica, solar e biomassa. Já a Emenda 170, da Deputada Joenia Wapichana, prevê alíquotas diferenciadas para energia proveniente de fonte solar, eólica e biomassa.

Na PEC 110/2019, há a Emenda 28 do Senador Randolfe Rodrigues que exclui as energias provenientes de fontes alternativas das operações sobre as quais incidirá o imposto seletivo previsto no texto original da PEC 110/2019. Na mesma PEC, há Emenda 29 também do Senador Randolfe Rodrigues, que prevê desoneração de energia proveniente de fonte solar, eólica e biomassa.

No PL 3887/2020 está prevista a desoneração das operações envolvendo a geração e comercialização de energia pela Itaipu que decorrem do tratado internacional promulgado por meio do Decreto nº 72.707, de 28 de agosto de 1973.

Fotografia: iStock





FINANCEIRO



1. A NÃO À DIFERENCIAÇÃO DE ALÍQUOTA AO SETOR FINANCEIRO NA CBS

Os serviços bancários configuram uma atividade de intermediação e atuam como instrumento de fomento entre a oferta e a demanda de recursos financeiros para financiar a produção e consumo de produtos e serviços. Nessa relação de troca, os bancos não produzem riqueza material diretamente, mesmo assim, são responsáveis por uma parte significativa da riqueza produzida.

A proposta de unificação do PIS/Cofins por meio da adoção do novo tributo CBS (Contribuição sobre Bens e Serviços) propõe mais uma carga tributária de 12%. Mas para os bancos e seguradoras a proposta é ter uma alíquota de 5,8%, isso é menos da metade do que a proposta de 12%. Para os especialistas, não há fundamentação técnica para a aplicação de alíquota diferenciada para bancos, que terão uma série de deduções maiores que poderão ser feitas, reduzindo o imposto a pagar⁸. Diante dessa possibilidade os bancos já se antecipam em dizer que irão repassar o aumento para o *spread* bancário, elevando a taxa de juros, mesmo sendo beneficiados pelo regime cumulativo.

O PL 3887/2020, de iniciativa do governo federal e uma das propostas de reforma tributária, pretende unificar o PIS e a Cofins em uma única contribuição sobre bens e serviços. Os bancos, que não são facilmente afetados por crises econômicas no país, foram os únicos beneficiados com uma alíquota reduzida em relação a outros setores de bens e serviços. Empresas em geral e importadores terão que contribuir com uma alíquota de 12% e empresas submetidas ao regime monofásico (quando a cobrança recai sobre um único contribuinte dentro da cadeia de produção), a alíquota poderia variar conforme tabela anexa do PL.

8 - <https://economia.uol.com.br/noticias/estadao-conteudo/2020/07/22/governo-propoe-imposto-menor-para-bancos-templos-manteriam-isencao.htm>

Porém, de acordo com a proposta do Executivo, a CBS teria valor reduzido a menos da metade para instituições financeiras, que pagariam uma alíquota de 5,8%. O setor financeiro argumenta que, ainda assim, essa alíquota será superior aos atuais 4,65% que pagam⁹.

Cabe destacar que essa proposta de unificação do PIS e COFINS aumentará a alíquota para todo o setor de consumo¹⁰ e não só para os bancos. Além disso, conforme destacado, grande parte das empresas que terão alíquota aumentada sofreram um grande impacto com a pandemia, enquanto os bancos lucraram e foram beneficiados com a redução de alíquota na CBS.

O que propomos:

Não se sabe por que somente o setor financeiro seria o único com uma alíquota reduzida de CBS, uma vez que se trata justamente do setor econômico que registra os maiores lucros no país ano após ano, e inclusive os mantém altos mesmo em tempos de crises¹¹.

Assim, e estando de acordo com as diretrizes da **justiça e eficiência** do sistema tributário, não se deve reduzir a tributação do setor financeiro.

Como fazer:

Defendemos a retirada do art.44 do PL 3887/2020, que reduz a alíquota para o setor financeiro.

Também propomos a adoção de medida regulatória para que o setor financeiro não transfira aos consumidores esse aumento de carga tributária.

9 - <https://economia.uol.com.br/noticias/estadao-conteudo/2020/07/23/reforma-ampliara-a-carga-de-impostos-do-setor-dizem-bancos.htm>

10 - <https://www.camara.leg.br/noticias/683535-setor-de-servicos-aponta-impacto-de-8-nos-precos-com-reforma-tributaria/>

11 - <https://www.correiobraziliense.com.br/economia/2021/05/4923081-lucro-do-setor-financeiro-cresce-durante-a-pandemia.html>



2. FIM DAS DESONERAÇÕES DE RENDA FINANCEIRA NO IRPF

O IRPF (Imposto de Renda Pessoa Física), em seu formato atual, viola os princípios de equidade horizontal e vertical. Isto é, quando se analisa as estratificações por faixas de renda, existe a necessidade de as alíquotas médias serem neutras entre grupos de contribuintes com os mesmos rendimentos, independente da origem desta renda, e progressivas para estratos de rendimentos mais elevados.

A equidade horizontal não é respeitada porque o IRPF não incide sobre os rendimentos advindos de renda do capital (dividendos), mas incide sobre os rendimentos decorrentes de renda do trabalho (salários). Esse cenário leva também a uma violação da equidade vertical porque a incidência do IRPF decresce no topo da distribuição¹².

O que propomos:

Para acabar com esse cenário de desigualdade horizontal e vertical, o Idec defende o fim da isenção de lucros e dividendos no IRPF.

Como fazer:

Revogar os art. 9º e 10º da Lei nº 9.249/1995 que permitiram a isenção de lucros e dividendo no IRPF, além da criação do juros sobre capital próprio.

Na Reforma Tributária Constitucional, sugere-se a inclusão de norma na ADCT, de forma que a regra passe a vigorar de forma imediata:

PROPOSTA DE EMENDA

Inclua-se, onde couber, no Ato das Disposições Transitórias:

“Art. X. Até que sejam promulgadas leis federais do imposto previsto no art. 153, III, da Constituição Federal, fica estabelecido que incidirá sobre lucros e dividendos distribuídos por pessoas jurídicas para pessoas físicas e não admitirá a dedução de despesas financeiras a título de juros sobre capital próprio, sendo vedada a concessão de isenções, incentivos ou benefícios de qualquer ordem.”

12 - Conforme pode ser averiguado em https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2190.pdf

Fotografia: iStock





3. REVISÃO DA TRIBUTAÇÃO SOBRE OPERAÇÕES FINANCEIRAS

O IOF é um tributo federal destinado às transações financeiras (envolvendo câmbio, crédito, seguros e investimentos). Além da função arrecadatória, ele funciona como um instrumento de regulação da economia atuando como incentivo e possível desincentivo de setores e atividades.

As operações de crédito concentram a maior base de arrecadação do IOF. No caso dos empréstimos para consumidores, as alíquotas são maiores do que para as empresas. Já nas operações com crédito rotativo (cartão de crédito e cheque especial), o imposto é cobrado até que a dívida seja quitada. O IOF acaba incidindo nas operações de crédito mais utilizadas pelos consumidores de baixa renda – encarecendo o crédito e taxando os mais pobres, justamente a população que o tributo se propõe a ajudar.

Cobrado sobre operações de crédito, câmbio e seguro ou relativas a títulos ou valores mobiliários, este imposto vem sendo discutido no âmbito da Reforma Tributária dentro do debate sobre a criação do IBS. Na PEC 110/2019, o IOF é listado ao lado do IPI, Cofins, Cofins-Importação, PIS, PIS-Importação, salário-educação, ICMS e ISS (Imposto Sobre Serviço) como tributos a serem extintos e substituídos pelo IBS.

No mundo, o tributo mais próximo do IOF seria o Financial Transaction Tax (FTT, Imposto sobre Transações Financeiras, em tradução livre). Esse tributo voltou à pauta devido à proposta da cidade de Nova Iorque de taxar Wall Street, um dos maiores centros financeiros do mundo, com o objetivo de usar a renda advinda da tributação do setor financeiro para o enfrentamento da pandemia de Covid-19.

Observa-se que um tributo sobre transações financeiras pode ter diferentes desenhos, com distintas bases de incidência e de contribuintes, podendo incidir desde um grupo muito restrito (FTT) até uma parcela maior da população.

O que propomos:

Uma das possibilidades para o IOF seria alinhá-lo às novas práticas internacionais, como do FTT. Assim, defendemos **ampliar a incidência deste tributo sobre o setor financeiro, nos investimentos e nas movimentações na Bolsa de Valores**

Como fazer:

i. Para ampliar a base de cálculo do IOF:

Poderia ser apresentada uma emenda para tributar transações financeiras, alterando o Art. 153, que trata da competência da União para instituir impostos.

PROPOSTA DE EMENDA

"Art. 153.....

VIII – transações financeiras, incluindo investimentos e movimentações na Bolsa de Valores.

Propostas de emenda neste sentido já foram apresentadas à PEC 45/2019 pelos deputados Luciano Bivar (Emenda 2) e General Peternelli (Emenda 20):

"Art. 153.....

VIII – movimentação ou transmissão de valores e de créditos e direitos de natureza financeira.

§ 6º O imposto previsto no inciso VIII atenderá ao seguinte:

I – também incidirá sobre a movimentação ou transmissão de valores e de créditos e direitos realizados fora do sistema financeiro;

II – a lei complementar que o instituir definirá:

a) as alíquotas aplicáveis, que incidirão tanto nos débitos quanto nos créditos bancários;

b) a forma como, respeitadas as normas de tratados internacionais de livre comércio de que o Brasil seja signatário, serão implementados os princípios da desoneração tributária das exportações de bens e serviços e do idêntico tratamento do produto ou serviço importado ao seu similar nacional;

c) as movimentações e transações envolvendo aplicações financeiras e mobiliárias, inclusive em ouro como ativo financeiro, que terão sua tributação diferida durante todo o tempo em que os recursos correspondentes não retornarem, dos circuitos dos mercados financeiros e de capitais, para consumo ou investimento em ativos não financeiros ou mobiliários;

d) a faixa de renda sobre a qual o imposto não incidirá;

e) as restrições preventivas à evasão tributária, dentre as quais a forma obrigatoriamente nominal e não endossável de toda e qualquer ordem de pagamento ou título de crédito, bem como as sanções eficazes para dissuadir sua burla;

f) as restrições à validade do adimplemento de obrigações jurídicas onerosas, se não for comprovado o recolhimento do imposto;

g) o procedimento unificado de arrecadação, com repasse direto, imediato e automático, pelas instituições ou órgãos responsáveis pela arrecadação, aos respectivos destinatários." (NR)

A CPMF

O Ministério da Economia já manifestou a intenção de retornar um formato de CPMF (Contribuição sobre Movimentação Financeira). Uma proposta de contribuição por movimentação financeira digital deverá ser apresentada na segunda etapa de sua proposta de Reforma Tributária, que ainda será enviada ao Congresso.

A CPMF esteve em vigência no país entre 1997 e 2007, quando sua renovação não foi aprovada pelos parlamentares. O atual ministro da Economia, Paulo Guedes, defende uma alíquota de 0,2%, sendo que a anterior era de 0,38%. Cabe destacar que a proposta do atual governo mistura os temas de tributação por movimentação financeira e tributação digital, sendo importante diferenciá-las. O que é globalmente chamado de “tributação digital” seria uma tributação das multinacionais do setor digital como, por exemplo, as gigantes Amazon e Google¹³. Já a cobrança por movimentação financeira incide sobre as transações realizadas digitalmente dentro do sistema bancário.

Os estudos realizados a respeito de uma tributação por movimentação financeira não são unânimes em seus efeitos distributivos, indo de regressivo¹⁴ a neutro¹⁵, nem nos seus efeitos de cumulatividade. Como não existe consenso nos estudos a respeito do tema, Idec permanece contrário a esse tributo, para evitar efeitos adversos aos consumidores.

Com relação aos efeitos na sonegação fiscal, a Receita Federal apresenta uma boa capacidade de uso da CPMF para medidas extrafiscais de controle de abusos fiscais¹⁶. Se este imposto fosse adotado por seu efeito extrafiscal de controle da sonegação fiscal, poderia ser feito com uma alíquota na casa dos milésimos, para não gerar possíveis efeitos negativos.

13 - <https://www.oecd.org/digital/oecd-digital-economy-outlook-2020-bb167041-en.htm>

14 - <http://governance40.com/wp-content/uploads/2018/12/1810-ConjunturaEco-CPMF.pdf>

15 - <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8656/1/Movimenta%C3%A7%C3%A3o%20financeira.pdf>

16 - <https://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/estudos-diversos/cpmf-mitos-e-verdades>



MOBILIDADE



1. INCENTIVO FISCAL PARA A MOBILIDADE SUSTENTÁVEL

O transporte é considerado um direito social no Brasil apenas há seis anos. Porém, o setor de transporte coletivo e mobilidade urbana ainda é pouco regulado no país e não dispõe de incentivos que promovam não só acesso, mas qualidade efetiva deste serviço à população.

O que propomos:

Entre as propostas do Idec para a reforma tributária, está a necessidade da criação de um incentivo fiscal para a mobilidade sustentável, que deverá contemplar desoneração significativa da cadeia produtiva do serviço de transporte público e demais setores ligados à mobilidade urbana. Um exemplo seria a facilidade de acesso e o poder de compra do consumidor a outros meios de locomoção como bicicletas, por exemplo.

Esta desoneração também deve alcançar todo o setor de transporte, desde a compra de insumos, fabricação de veículos e contratação de serviços. A única exceção seria o uso de combustíveis fósseis, como o diesel, que progressivamente deve ter sua isenção fiscal zerada, à medida que formas sustentáveis de energia e mobilidade alcançam crescimento.

É fundamental a desoneração de impostos para incentivar a redução dos impactos ambientais por parte deste setor. A adoção de isenção ou novas taxações que tornem possível o transporte coletivo (dentro da modalidade elétrica e, portanto, não poluente) e outros meios de deslocamento que não promovam a degradação do meio-ambiente, em especial, em grandes cidades pelo país.

Especificamente sobre os transportes coletivos, considerando que o setor é um serviço de interesse público, é necessário que a desoneração, além de ser ofertada às empresas privadas, também seja estendida às empresas públicas, que prestam serviços às cidades.

Como fazer: Já existem emendas para desonerar o transporte público coletivo. Parte delas foi apresentada no contexto da PEC 45/2019, que trata sobre o tema, com destaque para a Emenda 178 da deputada Jandira Feghali, que visa desonerar o setor de transporte coletivo. Há ainda outras propostas de emenda semelhantes dentro do mesmo tema:

- Emenda 21, da deputada Renata Abreu;
- Emenda 39, do deputado Christino Aureo;
- Emenda 101, do deputado Paulo Abi-Ackel;
- Emenda 150, do deputado Eduardo Costa;
- Emenda 170, da deputada Joenia Wapichana;
- Emenda 189, do deputado Marreca Filho;
- Emenda 200, do deputado Mauro Lopes;
- Emenda 212, do deputado Afonso Florence.

Outra proposta, a PEC 110/2019, também contém outras emendas e, entre elas, destaca-se a Emenda 35, do Senador Acir Gurgacz, que se diferencia por criar fundo para o transporte público coletivo urbano. Além desta, existem outras cinco que merecem destaque:

- Emenda 29, do senador Randolfe Rodrigues;
- Emenda 41, do senador Jaques Wagner;
- Emenda 52, do senador Humberto Costa;
- Emenda 87, do senador Wellington Fagundes;
- Emenda 106, do senador Rogério Carvalho.

No documento Substitutivo Final da Comissão Mista da Reforma Tributária, também já existe previsão de edição de uma lei complementar para regulamentar o regime tributário diferenciado para o transporte público coletivo e rodoviário de cargas:

“Art. 123. lei complementar poderá prever regimes especiais de tributação para o imposto de que trata o art. 152-A da Constituição Federal, que poderão vigorar até o décimo segundo ano subsequente ao ano de referência, não se lhes aplicando o disposto no § 1º, III e X, daquele artigo, para:

I – atividades agropecuárias, agroindustriais, pesqueiras e florestais;

II – serviços de educação;

III – serviços de saúde;

IV – transporte público coletivo e rodoviário de cargas; e

V – entidades beneficentes de assistência social.

Parágrafo único. Os regimes de tributação de que trata o caput poderão pre-



Fotografia: iStock

ver alterações nas regras de creditamento e nas alíquotas do imposto, desde que aplicadas uniformemente a todas as esferas federativas.”

Mas deste número significativo de proposições apresentadas e da proposta de lei complementar, o Idec acredita ser importante considerar uma emenda sólida ao texto da Reforma Tributária que vise estabelecer desonerações à cadeia produtiva do serviço de transporte, com alteração no artigo 155 da Constituição Federal:

PROPOSTA DE EMENDA

Art. 155.....
.....

§7º não poderá ser objeto de isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia, remissão ou qualquer outro tipo de incentivo ou benefício fiscal ou financeiro vinculado ao imposto, exceto, se estabelecido por lei complementar, em relação aos seguintes produtos ou serviços:

a) cadeia produtiva do serviço de transporte público coletivo rodoviário, ferroviário e metroviário, com exceção do combustível fóssil, com destaque aos veículos de transporte coletivo elétricos, bicicletas e outros meios de deslocamento não poluentes.”



2. TRIBUTAÇÃO SOBRE CARBONO

Atualmente, o mundo vive uma crise climática que requer ações imediatas para sua contenção. No caso do Brasil, destaca-se a necessidade de criar medidas tributárias tanto para incentivar práticas mais sustentáveis e de energia limpa, quanto para desincentivar práticas de grandes poluidores e emissores de poluentes, como o gás carbônico.

Considerando que o principal fator para o aumento das temperaturas é a queima de combustíveis fósseis, seguida pelo desmatamento e pela pecuária, torna-se essencial a criação de um tributo sobre carbono¹⁷, que já vem sendo adotado em diversos países¹⁸.

O que propomos:

Adotar gradualmente um tributo sobre carbono, que alcance possibilidades de deslocamentos poucos sustentáveis e eficientes para a cidade, em especial os chamados modos individuais motorizados. Porém, é preciso cuidado para que o tributo não tenha um efeito regressivo nem prive as pessoas de direitos essenciais, como o direito ao transporte.

Para isso, as famílias de baixa renda precisam ser desoneradas, ao mesmo tempo em que há a necessidade de os governos adotarem políticas públicas sustentáveis e substitutivas às existentes: em exemplo seria a substituição do transporte público movido por combustível fóssil, por um com fonte energética mais limpa, como a elétrica.

Além disso, propomos que os recursos devem ser direcionados para fundos socioambientais que permitam que esta transição seja realizada. Para tanto, é fundamental existir um tributo em forma de contribuição que incida sobre setores poluentes e **transformar a Cide cobrada sobre combustíveis em uma Cide-Ambiental**.

O objetivo desse tributo é muito mais extrafiscal — de mudança de comportamento e de políticas — do que fiscal, em si. Ao longo do tempo, com as transformações ocorridas, será natural que se arrecade cada vez menos com esse tributo, uma vez que as emissões de carbono estariam reduzidas.

O Idec também apoia as propostas do movimento por uma Reforma Tributária Sustentável¹⁹.

Como fazer:

i. Para criar um imposto seletivo sobre o carbono:

Várias emendas apresentadas à Reforma Tributária propõem a inserção de itens a serem tributados com o imposto seletivo. Na PEC 45/2019, foram apresentadas as seguintes emendas:

- **Emenda 9**, do Deputado Júlio Cesar;
- **Emenda 21**, da Deputada Renata Abreu;

17 - <https://www.ibfd.org/IBFD-Products/Proposition-Multilateral-Carbon-Tax-Treaty>

- Emenda 43, do Deputado André Figueiredo;
- Emenda 56, do Deputado Efraim Filho;
- Emenda 84, do Deputado Marcelo Freixo;
- Emenda 87, Deputado Eduardo Cury;
- Emenda 192, do Deputado Herculano Passos.

Já na na PEC 110/2019, foram apresentadas as seguintes emendas:

- Emenda 21, do Senador Ciro Nogueira;
- Emenda 119, do Senador Rogério Carvalho;
- Emenda 135, do Senador Alessandro Vieira.

Ainda assim, o Idec crê ser essencial que o texto constitucional de Reforma Tributária inclua itens que deverão ser tributados por conta da geração de externalidades ambientais negativas na forma de um imposto seletivo, entre eles um **imposto seletivo sobre o carbono**. Assim, propomos a seguinte redação de emenda, a ser apresentada no Artigo 154 da CF, que trata sobre tributações que a União poderá instituir:

PROPOSTA DE EMENDA

Art. 154.

III – impostos seletivos em função da essencialidade, com finalidade extra-fiscal, destinados a estimular ou desestimular o consumo de determinados bens, serviços ou direitos, em razão da necessidade e dos benefícios ao bem-estar da população, ou em razão de riscos à saúde pública, ou ainda ao meio ambiente, como é o caso do carbono.”

18 - https://www.pembina.org/op-ed/bc-carbon-tax-innovati-on?fbclid=IwAR3DKQdeZFG6g_pbadd-l-Peg3d_D5hcGccLm0SzUGU1XS_Bjc17928gb90E

19 - <http://estafaltandoverde.org.br/>

Fotografia: iStock



ii. Para criar a Cide-Ambiental:

Como mecanismo para transformar a Cide-Combustível em Cide-Carbono ou Cide-Ambiental, defendemos o proposto na Reforma Tributária Solidária e Sustentável e já previsto na Emenda 178, da deputada Jandira Feghali, que indica alterações nos artigos 177 e 200 da Constituição:

“Art. 177.

§ 4º A lei que instituir contribuição de intervenção no domínio econômico de natureza ambiental relativa às atividades de importação ou comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, álcool combustível, atividades mineradoras de alto impacto e atividades fortemente poluidoras ou ambientalmente degradantes deverá atender aos seguintes requisitos(NR).

“Art. 200

Parágrafo único. A lei que instituir contribuição de intervenção no domínio econômico relativa às atividades de importação ou comercialização de sucedâneos manufaturados do tabaco, bebidas alcoólicas e outras definidas em lei deverá atender aos seguintes requisitos:

I – a alíquota da contribuição poderá ser:

a) diferenciada por produto ou uso;

b) reduzida e restabelecida por ato do Poder Executivo, não se lhe aplicando o disposto no art. 150, III, b;

II – os recursos arrecadados serão destinados ao financiamento de ações de controle do tabagismo e uso problemático de drogas e políticas de promoção à saúde, não sendo computados nos recursos mínimos de que trata o art. 198.” (NR).



3. CRIAÇÃO DO FUNDO DE MOBILIDADE SUSTENTÁVEL

Considerando que a reforma tributária seja também **sustentável**, adotando-se um tributo sobre carbono e realizando a conversão da Cide-Combustível em Cide-ambiental, será essencial a criação de fundos específicos que serão supridos também por essas novas fontes de receitas.

Um **Fundo de Mobilidade Sustentável** será necessário para promover o direito constitucional ao transporte e financiar obras e serviços de mobilidade urbana, entre eles:

- expansão de corredores de ônibus;
- redes de trens e metrô;
- ciclovias e calçadas adequadas.

Tal fundo também serviria para tornar mais acessível ou chegar a zerar a tarifa cobrada dos usuários de transporte coletivo nas cidades brasileiras.

O que propomos: Incluir, no texto constitucional da Reforma Tributária, a **previsão de um Fundo de Mobilidade Sustentável**, a ser regulamentado em lei específica. O texto deve prever as diretrizes do fundo e dizer que, entre as fontes de receita está o tributo sobre carbono.

Como fazer: Já existe a Emenda 35 apresentada à PEC 110/2019 pelo senador Acir Gurgacz, com o objetivo de criar um fundo de transporte público coletivo urbano e de caráter urbano.

O Idec, porém, defende algo mais amplo: a previsão do Fundo de Mobilidade Sustentável em artigo apropriado. Por esta razão, apresenta a seguinte proposta de emenda:

PROPOSTA DE EMENDA

*“Art. 159 - A Lei complementar instituirá **fundo de mobilidade sustentável**, que contará com recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, para promover o direito constitucional ao transporte e financiar obras e serviços de mobilidade urbana.*

Parágrafo único - A lei complementar disciplinará:

I - as fontes de recursos de cada ente federativo que contribuirão para o fundo;

II - a participação de cada ente federativo na composição do valor total a ser destinado ao fundo;

III - os critérios de:

a) determinação anual do valor a ser destinado ao fundo;

b) distribuição dos recursos do fundo entre os entes federativos;

c) habilitação aos recursos do fundo.”



SAÚDE



1. REDUÇÃO DA TRIBUTAÇÃO SOBRE CONSUMO COM IMPACTOS NO SETOR DE SERVIÇOS DE SAÚDE

As propostas de reforma da tributação do consumo em tramitação no Congresso Nacional trarão um aumento das taxas sobre o consumo de serviços privados de saúde. Estudo do setor de serviços hospitalares privados²⁰ mostra que a substituição do PIS e Cofins pela CBS, conforme previsto no projeto de Reforma Tributária do Executivo (apresentado como PL 3887/2020), aumenta em 65% os gastos do setor de saúde apenas com esse tributo federal, o que resultaria em um aumento médio de 7,5% no custo dos serviços de hospitais, clínicas, laboratórios e demais prestadores. De acordo com o SindHosp (Sindicato dos Hospitais, Clínicas e Laboratórios do Estado de São Paulo), esse valor seria repassado aos consumidores do setor de serviços de saúde privados.

Atualmente, o setor contribui com uma alíquota de 3,65% (3% de PIS e 0,65% de Cofins). Com a proposta de reforma tributária do governo, a CBS teria uma alíquota única de 12%, em um modelo não cumulativo, em que as empresas podem tomar crédito incidente sobre as compras de medicamentos, equipamentos, materiais e serviços terceirizados. Entretanto, cerca de 40% dos custos do setor de saúde privado são despesas com mão de obra, que não dão crédito para abatimento e levaria ao incremento da carga tributária sobre o consumo para o setor.

No caso das propostas de PEC 45 e 110, esse aumento de alíquotas poderia ser ainda maior para o setor de saúde privado, uma vez que mais tributos seriam unificados e a alíquota prevista estaria entre 25% e 28%, tornando-se a maior alíquota de um IVA no mundo²¹.

O aumento de alíquota do setor de saúde privado nas propostas de reforma tributária é o inverso do que ocorre com o setor industrial, em que quase a totalidade dos custos teria créditos tributários e ocorreria redução da alíquota de tributação sobre o consumo das indústrias.

20 - SindHosp. (2021). <https://fehoesp360.org.br/noticia/7199/estudo-do-sindhosp-mostra-como-a-reforma-tributaria-afeta-a-saude>

21 - <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2020-01/ipea-calcula-que-aliquota-de-novo-imposto-proposto-em-pecs-seja-de-27>

O que propomos: A simplificação da tributação sobre o consumo, com uma unificação dos mesmos na forma de um IVA ou CBS, além de uniformização da alíquota, é elemento importante para melhorar a eficiência do sistema tributário brasileiro. Entretanto, o avanço da reforma deve ocorrer de forma simultânea com a redistribuição da carga tributária dos tributos indiretos, sobre o consumo, para os tributos diretos, sobre renda, riqueza e patrimônio. Esse é o mecanismo para trazer equidade ao sistema tributário nacional e ampliar a eficiência ao permitir a redução da alíquota da tributação sobre o consumo com a compensação pelos tributos progressivos. **Com uma redução da alíquota da tributação sobre o consumo, automaticamente ocorreria uma redução do aumento da carga sobre o setor de saúde privado** e conseqüentemente sobre seus consumidores.

Como fazer: De forma a garantir a redução da alíquota do IBS com redistribuição da carga tributária e, por consequência, sobre o setor de saúde privado, o Idec sugere que:

1. No texto da PEC 45/2019, na inserção de inciso III, no parágrafo 2 do artigo 152-A, seja prevista a redução progressiva da alíquota, com a redistribuição da carga da tributação do consumo para renda, riqueza e patrimônio;
2. Alternativamente, na PEC 110/2019, a inserção poderia ocorrer como inciso VII do parágrafo 6 do artigo 153;
3. Ou ainda, no PL 3887/2020, garantir a inserção de parágrafo único no artigo 8.

Entre as emendas apresentadas, até agora, durante a tramitação das PECs no Congresso Nacional, a que mais se aproxima da proposta aqui trazida é a Emenda n.82 à PEC 45/2019, de autoria da deputada Fernanda Melchionna, que aborda diversos temas, entre eles a proposta que cria dispositivo que obriga a redução da alíquota do Imposto sobre Bens e Serviços no mesmo montante da elevação da tributação progressiva sobre altas rendas e patrimônios.



2. DESONERAÇÃO DE MEDICAMENTOS

O setor farmacêutico contém diversos segmentos distintos entre si, que se diferenciam por nível de concorrência, complexidade tecnológica, requisitos de acesso, dentre outros. Medicamentos de alto preço, que oneram de forma intensa o SUS e as famílias de usuários, geralmente são produtos com baixa concorrência, resultando em alto poder de mercado para as empresas, que estabelecem preços elevados. Já a falta de concorrência pode ter relação tanto com limitações de capacidade tecnológica



Fotografia: iStock

quanto com barreiras jurídicas à entrada de concorrentes (requisitos regulatórios e direitos de propriedade intelectual, como patentes e segredo industrial). Dessa forma, é seguro afirmar que tributos têm pouco ou nenhum impacto sobre produtos com preços muito altos.

Por outro lado, o Brasil possui uma alíquota tributária sobre medicamentos elevada, o que pode trazer impacto no preço dos medicamentos ofertados no varejo farmacêutico. Ainda assim, o setor, como um todo, é marcado por alta opacidade de custos e preços. Falta transparência em relação aos custos de pesquisa e desenvolvimento de um novo medicamento, custos de produção e logística e à forma como cada agente econômico calcula o preço.

Tal situação reforça a preocupação de que eventual redução da alíquota poderia ter pouco ou nenhum repasse ao consumidor final se a medida não fosse acompanhada de outras iniciativas regulatórias que ampliassem o acesso à informação e aprimorassem o já existente mecanismo de regulação de preços de medicamentos vigente atualmente²².

O que propomos:

É essencial que o setor farmacêutico privado seja adequadamente regulado para evitar a atual concentração e oligopólio, uma vez que são essas características que estão associadas com os preços elevados de medicamentos.

O Idec tem atuado em defesa do PL 5591/2020 de controle dos preços de medicamentos²³, para evitar que a indústria farmacêutica siga aproveitando o vazio deixado pela legislação atual para aumentar seus lucros de maneira abusiva, à custa da saúde dos consumidores e dos recursos do SUS. Esse projeto de lei propõe alterar as regras para o cálculo dos preços-teto de medicamentos no país, o que tornaria mais transparente as informações de preços da indústria farmacêutica. Somente com a aprovação do PL 5591/2020 é que a desoneração de medicamentos faria sentido, uma vez que seria uma regulação necessária para que as farmacêuticas passassem ao consumidor na redução de preços, a redução de tributos recebida.

Associado a isso, **os laboratórios públicos devem ser reforçados, com** a retomada de investimentos no complexo econômico industrial da saúde. Essa medida ajudará a fortalecer a soberania nacional frente à demanda de medicamentos e insumos estratégicos, como mostra o cenário de pandemia de Covid-19, além de permitir uma compra em alta escala com menor preço pelo Estado, com ampliação da oferta de medicamentos no SUS. O gasto público direto via política pública promotora do direito à saúde é mais eficiente e equitativo do que o gasto privado ao setor farmacêutico.

De forma simultânea e mais imediata, **sem necessidade de uma desoneração específica, a redução da alíquota do IBS via redistribuição da carga tributária do consumo para renda, riqueza e patrimônio**, também poderia ser usada como estratégia para redução do preço de medicamentos comprados diretamente pelos consumidores, caso ocorra uma adequada regulação do setor farmacêutico privado, para que as empresas não façam reabsorção da redução do tributo.

Como fazer:

Além das medidas já mencionadas anteriormente, para garantir a redução da carga tributária sobre consumo na eventual vigência de uma tributação unificada, é preciso rever o dispositivo que trata da desoneração de medicamentos na PEC 110/2019 (previsto no art. 155, parágrafo 7, inciso VIII, alínea b), tratando-o de forma conjunta a outras medidas de caráter regulatório.

Paralelamente, é necessário aprovar o PL 5591/2020, de forma que reduções na carga tributária sejam repassadas de forma equivalente ao preço final dos medicamentos.

22 - DIAS, LCS; SANTOS, MAB; PINTO, CDBS. Regulação contemporânea de preços de medicamentos no Brasil-uma análise crítica. Saúde em Debate, v. 43, p. 543-558, 2019. Disponível em: <https://scielosp.org/article/sdeb/2019.v43n121/543-558/>

23 - PL 5591/2020 de controle dos preços de medicamentos: <https://www.remedioaprecojusto.org.br/>



3. REVISÃO DAS DESONERAÇÕES DE GASTOS INDIVIDUAIS COM SAÚDE NO IRPF

Pelas regras atuais, gastos privados com saúde podem ser totalmente descontados do montante devido ao Imposto de Renda Pessoa Física. Diferente do que ocorre com as desonerações com educação privada no IRPF, não existe um teto para os gastos com saúde a serem desonerados. Em 2015, por exemplo, o montante da renúncia fiscal com saúde no IRPF foi de R\$ 12,5 bilhões, o que correspondeu a mais de 10% do orçamento para saúde no mesmo ano²⁴.

Ao desonerar os gastos privados com saúde, o governo enfraquece o SUS ao abrir mão de receita em potencial para seu financiamento, ao mesmo tempo em que estimula esses gastos privados. Essa situação também amplia as desigualdades em saúde, ao tornar o gasto público *per capita* distinto entre diferentes grupos populacionais, ainda que uma parcela seja de gasto indireto, via desoneração. Em outras palavras, há um gasto público *per capita* mais alto entre os que têm planos de saúde ou recursos financeiros para pagar por serviços de saúde privados, do que entre os que são usuários SUS exclusivos.

24 - Ocké-Reis (2018)
<https://www.scielo.br/pdf/csc/v23n6/1413-8123-csc-23-06-2035.pdf>

Fotografia: iStock



Além disso, a desoneração dos gastos individuais com saúde no IRPF torna o sistema tributário mais regressivo, uma vez que reduz a capacidade arrecadatória de um tributo direto. Em outras palavras, ocorre uma piora da composição da carga tributária, uma vez que a arrecadação fica cada vez mais dependente de tributos indiretos, cobrados sobre o consumo e serviços.

O que propomos:

A primeira medida essencial para tornar o sistema tributário mais justo é reduzir a tributação indireta e ampliar a tributação direta. Isto é, reduzir a tributação sobre o consumo e ampliar sobre patrimônio, renda e riqueza. Nesse processo, uma medida necessária seria **o fim das desonerações com saúde no IRPF**, defendida por diversas entidades, desde organizações tradicionalmente vinculadas à defesa do SUS e do Estado de Bem-estar social até o Banco Mundial²⁵.

Reduzir a desoneração dos gastos privados com saúde no IRPF tem uma boa contrapartida, ao permitir que o SUS tenha mais recursos para melhorar seu acesso e qualidade para todas as pessoas.

No entanto, **é importante que a desoneração ocorra apenas depois da redução da tributação sobre o consumo e de um período de vigência de um teto de dedução dos gastos com saúde no IRPF, assim como já ocorre com a educação.** Esse passo a passo de ações para redistribuição da carga tributária se mostra essencial nesse momento da crise sanitária e seus efeitos socioeconômicos.

Como o fim de uma desoneração tributária representa uma receita em potencial, deve-se ter previsão de que uma **porcentagem dos recursos da arrecadação do IRPF também conste como fonte de financiamento do gasto mínimo com ações e serviços públicos de saúde.** Para isso, é necessário que o Teto de Gastos (EC 95/2016) seja revogado, tanto para permitir que uma nova receita amplie gastos públicos, quanto para permitir uma nova regra de piso mínimo com saúde.

Como fazer:

A proposta de acabar com a desoneração com saúde no IRPF exige alterar a legislação infralegal sobre o Imposto de Renda, não sendo objeto da Reforma Tributária Constitucional, via PEC.

Para promover essa alteração, deve-se alterar o artigo 73 do Decreto n. 9580, de 22 de novembro de 2019, que regulamenta a tributação, a fiscalização, a arrecadação e a administração do Imposto de Renda e Proventos de Qualquer Natureza.

25 - Banco Mundial (2017) <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/884871511196609355/volume-i-s%3%adntese>



TELECOM E DIREITOS DIGITAIS



1. REDUÇÃO DE TRIBUTOS DO SETOR DE TELECOM

O setor de telecomunicações é um dos mais interessados na Reforma Tributária em função de sua notória alta carga tributária. Pesquisas apontam que a tributação média do setor é de 45%, podendo chegar até 60% em alguns estados, a depender da alíquota local de ICMS. A tributação no setor no Brasil é, inclusive, uma das maiores do mundo, superior à média internacional, que está entre 10%²⁶ a 17%²⁷, sendo equiparável à tributação de setores ligados a externalidades negativas, como cigarros²⁸.

A maior parte dessa porcentagem está no ICMS, de competência estadual. Cabe destacar que na proposta do governo, o PL 3887, o ICMS não está incluído na proposta de unificação dos tributos sobre consumo.

A alta tributação do setor é questionável, por se tratarem de serviços cuja essencialidade é cada vez mais evidente, em especial o acesso à internet, já reconhecido inclusive como um direito humano pela ONU²⁹, o que impõe aos países o dever de buscar sua universalização. Esse cenário ficou ainda mais visível no contexto pandêmico de dependência das telecomunicações dada a necessidade de viabilização de atividades remotas, seja para efetivar o direito à educação, para viabilizar o home office, a informação da população sobre a pandemia, ou até mesmo o lazer.

Este também é um setor essencial para a economia, com essencialidade reconhecida inclusive pelo Decreto de Calamidade Pública da Pandemia de Covid-19. Nesse sentido, em que pese a existência de uma série de entraves regulatórios e a ineficácia das políticas públicas implementadas nos últimos anos, a alta carga tributária do setor é um das barreiras que impedem a expansão e fruição dos serviços por parte substancial da população brasileira. O desafio, em processo necessário de redução de carga tributária sobre o consumo de serviços, é garantir que a mesma reflita em redução de preços para o consumidor.

26 - <https://teletime.com.br/08/09/2020/operadoras-de-telecom-investiram-r-72-bilhoes-no-segundo-trimestre/>

27 - <https://teletime.com.br/19/05/2020/internet-fixa-do-brasil-continua-tendo-a-maior-carga-tributaria-do-mundo-diz-uit/>

28 - <https://teletime.com.br/08/09/2020/operadoras-de-telecom-investiram-r-72-bilhoes-no-segundo-trimestre/>

29 - <http://g1.globo.com/tecnologia/noticia/2011/06/onu-afirma-que-acesso-internet-e-um-direito-humano.html>

O que propomos:

O Idec compreende ser necessária uma **redução da significativa carga tributária no setor de telecomunicações**, tanto na alíquota de incidência do imposto único sobre o consumo, quanto na exclusão das telecomunicações da alíquota ampliada com o imposto seletivo, uma vez que as externalidades da expansão da conectividade são positivas tanto para consumidores quanto para a economia e o desenvolvimento nacional.

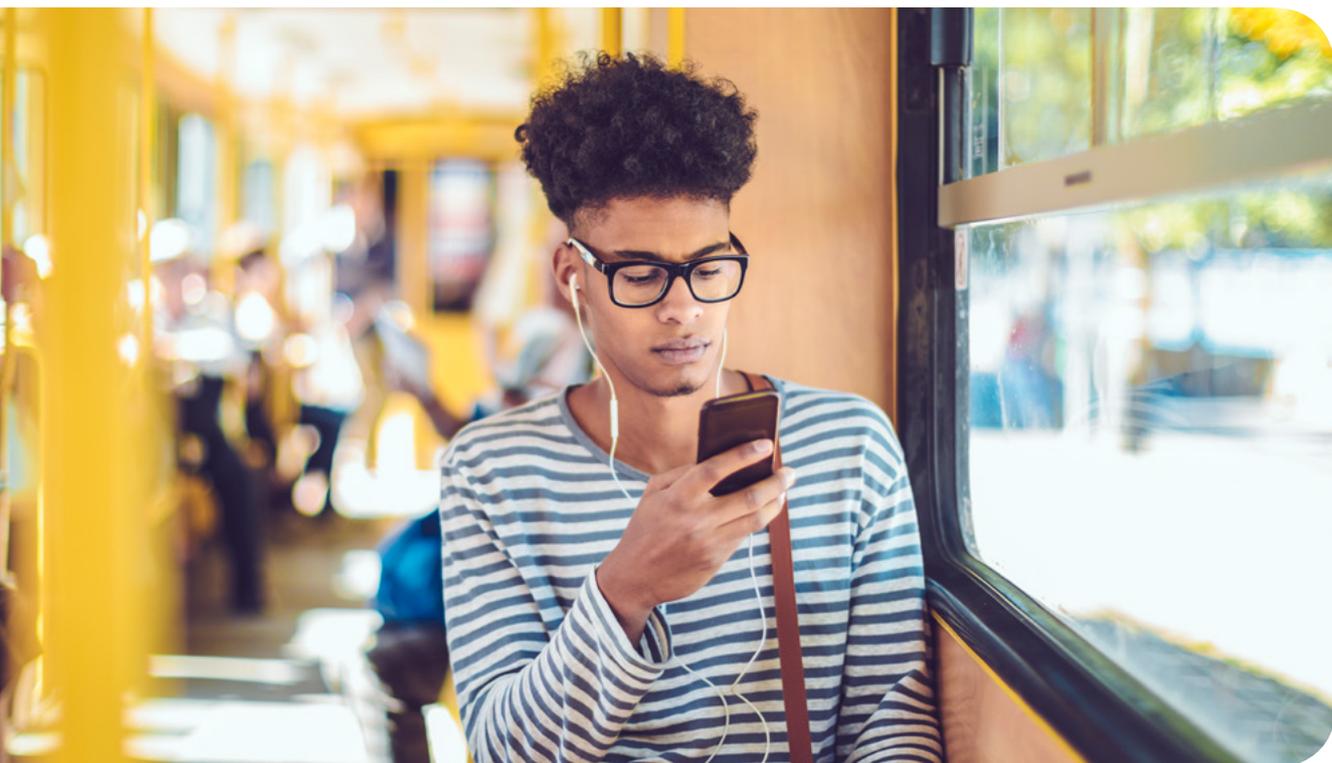
A defesa de **redução da carga tributária deve estar necessariamente condicionada ao repasse de vantagens aos consumidores**, que deve ocorrer tanto via compromisso de investimentos para melhorar qualidade, quanto por redução de valores proporcionais aos serviços oferecidos. Tal medida visa ampliar o direito de acesso à internet, especialmente para famílias de baixa renda.

Na mesma medida regulatória, também deve estar prevista a **assimetria regulatória para as pequenas prestadoras de serviços de telecomunicações** — que devem pagar menos e simplificados tributos —, de modo a diminuir as barreiras à entrada no setor e garantir o atendimento de áreas desassistidas o mais rapidamente possível.

Como fazer:**i. Para reduzir a tributação sobre serviços essenciais de telecomunicações**

No texto original da PEC 110/2019, no art. 153, inciso VIII, há previsão de imposto seletivo aplicável à energia elétrica e aos serviços de telecomunicações a que se refere o art. 21, XI, da CF/88. No relatório do Senador Roberto Rocha à PEC 110/2019, a complementação de voto já

Fotografia: iStock



traz outra proposta de imposto seletivo, sem citar os bens e serviços que poderiam ser tributados, de modo a não haver mais a citação a energia elétrica e a telecomunicações.

Defendemos a retirada de “telecomunicações” do art. 153, do texto original da PEC 110/2019, que trata do imposto seletivo.

ii. Para garantir que a desoneração do setor seja repassada aos usuários

É importante existir previsão de medida regulatória para transferir redução da carga tributária aos consumidores, tanto na melhoria da qualidade (com reinvestimento) quanto do acesso (com redução de preços) aos consumidores. Apresentamos a proposta de emenda abaixo, a ser apresentada à PEC 110/2019:

PROPOSTA DE EMENDA

“Art. 155

§ 7º

VIII – não poderá ser objeto de isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia, remissão ou qualquer outro tipo de incentivo ou benefício fiscal ou financeiro vinculado ao imposto, exceto, se estabelecido por lei complementar, em relação a operações com os seguintes produtos ou serviços:

a) alimentos, inclusive os destinados ao consumo animal, e outros itens constantes da cesta básica;

b) cadeia produtiva do serviço de transporte público coletivo rodoviário, ferroviário e metroviário, com exceção do combustível fóssil, com destaque aos veículos de transporte coletivo elétricos, bicicletas e outros meios de deslocamento não poluentes.

c) saneamento básico;

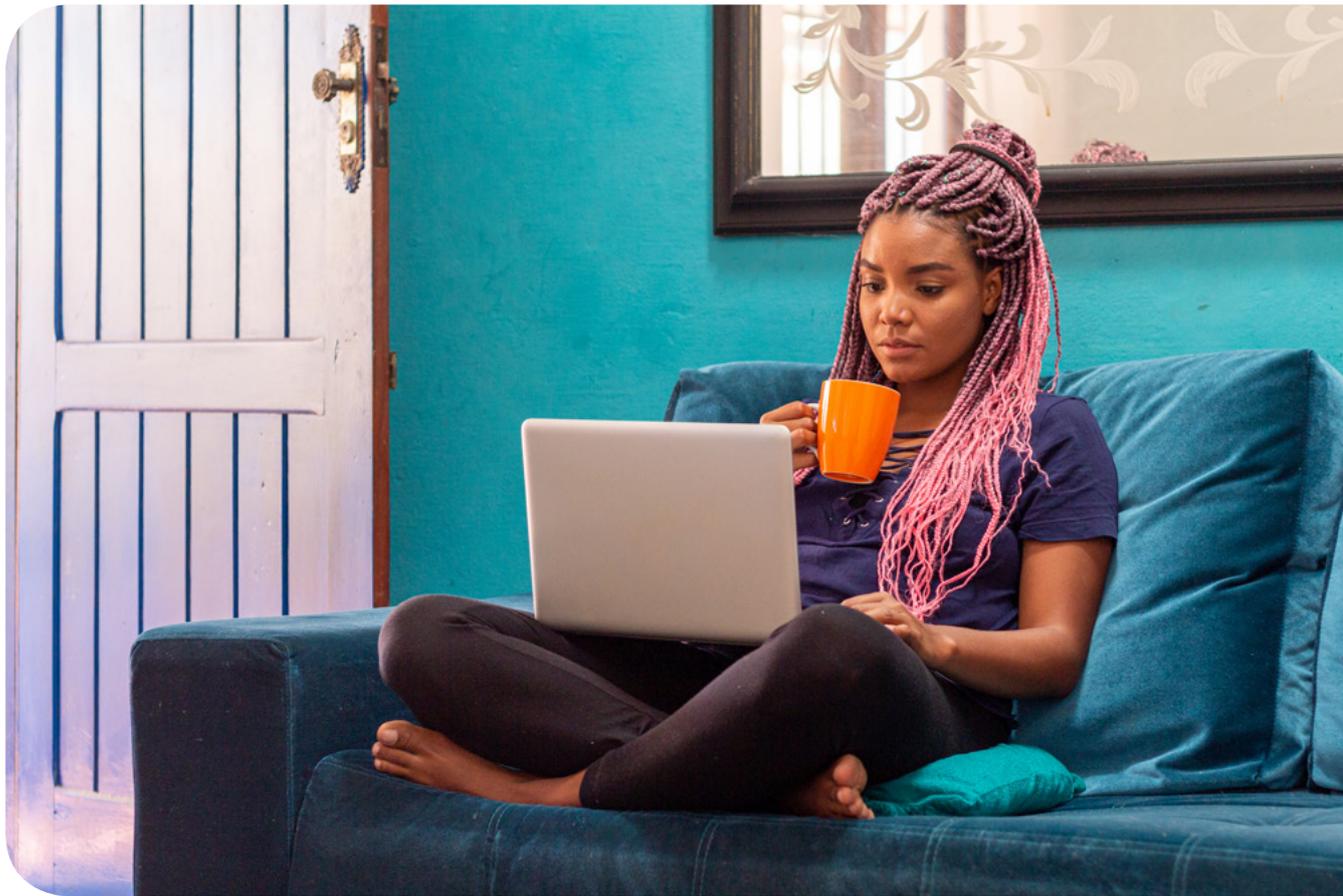
d) educação infantil, ensino fundamental, médio e superior e educação profissional;

e) energia proveniente de fonte solar, eólica e biomassa;

f) energia destinada à baixa renda e à agricultura familiar;

g) produtos fabricados com uso de percentual mínimo de material reciclado; e

h) acesso à internet para famílias de baixa renda.”



Fotografia: iStock



2. TRIBUTAÇÃO DIGITAL E DE SERVIÇOS LIGADOS À INTERNET

A tributação da economia digital é um desafio global. Como tributar multinacionais que têm operações em países onde não estão fisicamente presentes? Mesmo nos casos em que se estabelecem em um determinado país, é frequente que transfiram seus lucros para paraísos fiscais, evitando pagar tributos nos locais onde operam, têm trabalhadores, vendem, inovam e lucram.

Politicamente existe muita tensão, mas as negociações seguem avançando, ainda que com algumas dificuldades no caminho. A OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico), em 2013, instituiu o Projeto BEPS (Base Erosion and Profit Shifting), com o propósito de combater a evasão fiscal, melhorar a coerência de normas fiscais internacionais e garantir a transparência no âmbito fiscal. Ele está organizado em dois pilares para uma reforma tributária internacional.

O primeiro pilar do BEPS busca identificar as principais dificuldades impostas pela economia digital, no que diz respeito à aplicação das normas tributárias internacionais e desenvolver opções detalhadas para resolver estas dificuldades, adotando uma abordagem global e conside-

rando tanto a tributação direta quanto a indireta. O segundo pilar trata da aplicação de uma alíquota mínima global corporativa, para evitar que cenários de transferência de lucro continuem existindo.

Ainda, é necessário atualizar os sistemas tributários nacionais com o intuito de levar em consideração a forma como operam e geram valor as gigantes da tecnologia, para evitar uma desigualdade tributária entre elas e as empresas nacionais e de outros setores econômicos. Tecnicamente, ainda existem algumas dúvidas sobre qual a melhor forma de operacionalizar a tributação digital. Mas, já ocorreram avanços, ao se definir que a tributação da economia digital deve ocorrer sobre duas bases: (i) a base consumo, como muitos países já têm feito ao tributar a compra dos produtos e serviços digitais; e (ii) a base renda, onde se busca a melhor forma de fazer, já que exige maior cooperação internacional.

O que propomos:

No âmbito de uma reforma tributária via emenda constitucional, é necessário que exista a **previsão de tributação da economia digital, tanto na base consumo, quanto na base renda.**

No consumo, o imposto unificado deve prever a tributação dos produtos e serviços das empresas da economia digital, com base no critério de *nexus*, isto é, onde o valor é agregado, onde estão trabalhadores, consumidores, produtos e serviços. Entre as atividades da economia digital estão considerados serviços de internet, financeiros (como *Fintechs*), internet das coisas, softwares com pagamentos mensais, “venda” de dados pessoais e uso para propaganda, além de previsão para novas atividades que venham a surgir.

Na renda, também considerando o critério de *nexus*, as empresas da economia digital devem ser incluídas na tributação do IRPJ (Imposto de Renda sobre Pessoa Jurídica) e no CSLL (Contribuição Social Sobre Lucro Líquido). Uma vez que pode ocorrer a argumentação de critério de territorialidade para a tributação das multinacionais digitais, vale recordar que cabe interpretação das normas internacionais, e hoje são as próprias diretrizes da OCDE que têm limitado os países.

Assim, os países podem atuar internacionalmente para que a OCDE mude seu entendimento e também podem nacionalmente fazer isso. O Brasil, aliás, já o fez, ao adotar uma metodologia própria substitutiva ao *arm's length*, que busca o tratamento de transações entre empresas associadas como se ocorressem entre empresas independentes, na Lei nº 9.430/1995. Ao contrário do que ocorre com a orientação da OCDE que é altamente complexa e subjetiva, gerando inúmeros litígios e incerteza jurídica, além de ser dificilmente implementada em países em desenvolvimento devido aos altos custos e complexidade na aplicação, esta lei visa a simplicidade administrativa, estabelecendo a aplicação de margens de lucro bruto fixas a empresas multinacionais.

Ainda, deve-se incluir no texto constitucional da reforma tributária a previsão de vinculação de parte das receitas da tributação digital ao FUST (Fundo de Universalização do Acesso aos Serviços de Telecom), instituído pela Lei 9.998/2000; e atualizado pela Lei 14.109/2020, que ampliou as possibilidades de uso do fundo de modo a permitir a utilização em políticas públicas destinadas à democratização do acesso à internet e outras tecnologias.

Como fazer: Prever, em artigo apropriado, no texto da Reforma Tributária Constitucional:

- Inclusão dos produtos e serviços digitais no rol de base do tributo unificado decorrente de reforma da tributação sobre o consumo, seja como IVA, IBS, CBS, ou outro nome.

- Entrega, pelas multinacionais, de relatórios país a país à Receita Federal, tornando-os públicos; deve-se adotar um registro público de beneficiários finais das empresas; e deve-se considerar o critério de *nexus* e não o de territorialidade. Tais medidas são essenciais para evitar a transferência de lucro para jurisdições de baixa ou nenhuma tributação, e assim permitir a tributação da economia digital via IRPJ e CSLL.

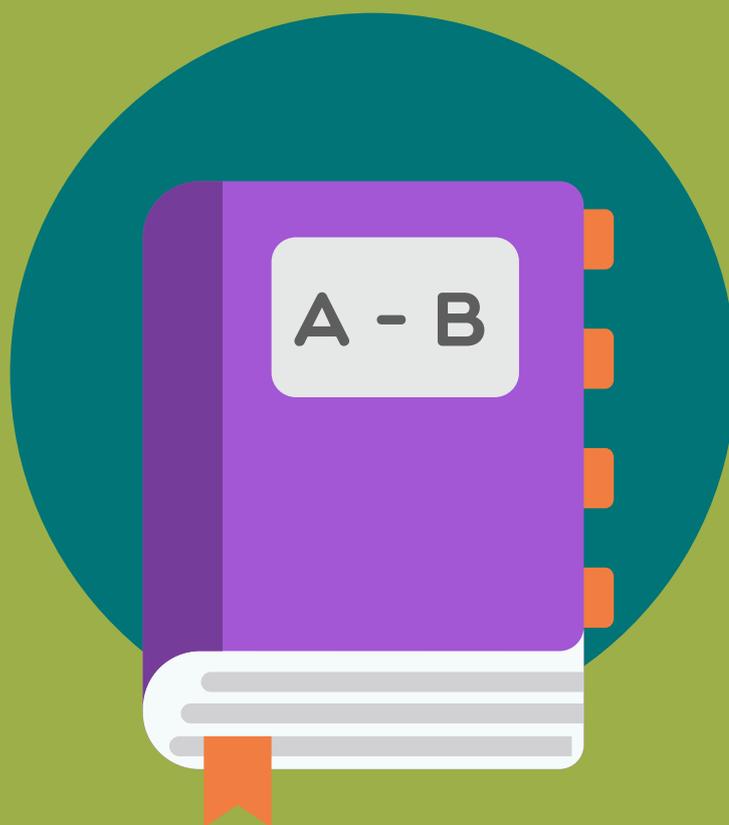
- Vincular uma parte da arrecadação da tributação digital ao FUST.

Existem emendas já realizadas no sentido de tributar a economia digital:

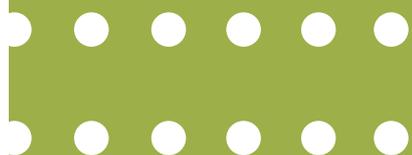
- Na PEC 110/2019, a [Emenda 130](#), de autoria do senador Rogério Carvalho, há proposta de tributação dos serviços digitais.

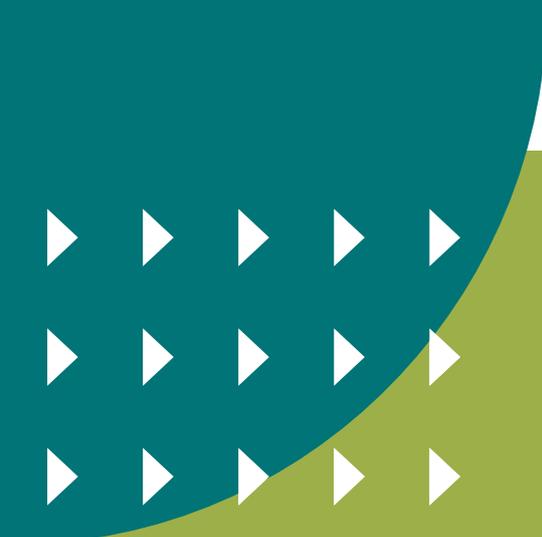
- Na PEC 45/2019, há [Emenda 11](#), do deputado Celso Sabino, prevê instituição de imposto sobre serviços digitais.

Com relação a essas emendas, o Idec entende que além da tributação sobre o consumo, é essencial que a tributação digital ocorra também sobre a renda e lucro. E que, além de direcionar os recursos dessa tributação aos fundos de participação dos estados e municípios, deve-se direcioná-los também para o Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações.

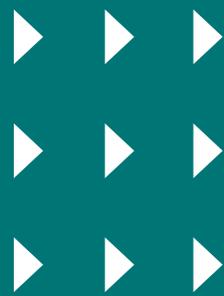


GLOSSÁRIO DE SIGLAS



- 
- **ADCT** - Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
 - **Anvisa** - Agência Nacional de Vigilância Sanitária
 - **BEPS** - Base Erosion and Profit Shifting (projeto internacional, que na tradução livre para o português significa Erosão de base e transferência de lucro)
 - **CBS** - Contribuição sobre Bens e Serviços
 - **CCC** - Conta de Consumo de Combustíveis Fósseis
 - **CF** - Constituição Federal
 - **Cide** - Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico
 - **Cofins** - Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
 - **CPMF** - Contribuição sobre Movimentação Financeira
 - **CSLL** - Contribuição Social Sobre Lucro Líquido
 - **CTN** - Código Tributário Nacional
 - **Dieese** - Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
 - **Fenafisco** - Federação Nacional do Fisco Estadual e Distrital
 - **Fipe** - Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas
 - **FUST** - Fundo de Universalização do Acesso aos Serviços de Telecom
 - **IBS** - Imposto sobre Bens e Serviços
 - **ICMS** - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
 - **Idec** - Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor
 - **IOF** - Imposto sobre Operações Financeiras
 - **IPI** - Imposto sobre Produtos Industrializados
 - **IRPF** - Imposto de Renda da Pessoa Física
 - **IRPJ** - Imposto de Renda sobre Pessoa Jurídica

- ISS - Imposto Sobre Serviço
- IVA - Imposto sobre Valor Agregado
- OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
- PASEP - Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
- PEC - Proposta de Emenda Constitucional
- PIS - Programa de Integração Social
- PL - Projeto de Lei
- RDC - Resolução de Diretoria Colegiada
- **SindHosp** - Sindicato dos Hospitais, Clínicas e Laboratórios do Estado de São Paulo
- SUS - Sistema Único de Saúde



idec
Instituto Brasileiro de
Defesa do Consumidor

