A REFORMA TRIBUTÁRIA QUE PRECISAMOS

CICERO ZANETTI DE LIMA*

A reforma tributária busca simplificar o complexo sistema tributário do Brasil, substituindo cinco impostos por apenas um novo tributo sobre o valor adicionado. O principal desafio é encontrar a alíquota ideal para um sistema tributário equilibrado, justo e competitivo. Um estudo realizado pelo Centro de Agronegócio da Fundação Getulio Vargas (FGV Agro) aponta que a adoção de uma alíquota reduzida para algumas atividades – entre elas, produtos e insumos do agro – é fundamental para a manutenção da produção, demanda e competitividade das cadeias agropecuárias. Como exemplo, zerar os impostos sobre a cesta básica gera quase 20 p.p. de queda no custo real dos alimentos para a população.

A PROPOSTA de Emenda Constitucional (PEC) que busca reduzir a complexidade do sistema tributário brasileiro – a chamada reforma tributária (RT) – tem gerado um grande debate político, setorial e na sociedade civil em geral. Positivamente, as duas propostas (PEC nº 45/19 e PEC nº 110/19) que estavam em discussão na Câmara dos Deputados (*vide* boxe) têm uma base ampla de abrangência de bens e serviços, com legislação e alíquota uniforme em todo o Brasil, e vedam, portanto, cobrança no destino de consumo, concessão de benefícios fiscais e prazos – situação que assolou diversos estados durante as décadas de 1990 e 2000 para atração de investimentos. Negativamente, cada PEC apresenta um prazo diferente de transição e o mais importante: ainda não se sabe qual será o valor das alíquotas.

Diversos estudos e análises indicam alíquotas de 25% no modelo da PEC nº 45 e de mais de 26% para a PEC nº 110. Recentemente, um novo estudo aponta que a alíquota pode chegar a mais de 28%, colocando o Brasil como o país com a maior alíquota de Imposto sobre Valor Agregado (IVA) do Planeta.

Em 7 de julho último, a Câmara dos Deputados aprovou o texto previsto na PEC nº 45, que, agora, está em apreciação no Senado Federal. A seguir, observaremos alguns pontos aprovados.



SHUTTERSTOCK

DIFERENCIAÇÃO DE ALÍQUOTA É NECESSÁRIO?

Um dos pontos de destaque foi a inclusão, pela Câmara dos Deputados, de alíquotas diferenciadas (reduzidas) para diversos produtos e insumos agropecuários, alíquota zero para alimentos e bebidas da cesta básica e diferenciação para serviços de transporte, educação, dispositivos médicos e saúde da mulher. Todos esses pontos ainda exigem atenção e devem ser determinados via Leis Complementares – o que abre espaço para inúmeros desdobramentos.

Para ajudar a entender os impactos dessa diferenciação de alíquotas, o FGV Agro elaborou uma análise considerando um cenário de alíquota única de 25%, com diferenciação de 70% para as atividades mencionadas. A conclusão é que, nesse cenário, em comparação a um cenário com alíquota de 25% sem diferenciação, teríamos uma inflação cerca de 12% menor. Isso significa que a diferenciação de alíquotas é fundamental para a manutenção da produção, demanda e competitividade das cadeias agropecuárias.

Outro resultado fundamental é o da cesta básica: zerar os impostos desse grupo gera quase 20 p.p. de queda no custo real dos alimentos para a população com a implementação total da RT – o cenário com alíquota de 25% sem diferenciação gera um aumento de 4,9% nos preços da cesta básica, enquanto o preço cai 13,9% no cenário com diferenciação. No entanto, essa questão está sendo bastante debatida, pois, ao zerar o imposto da cesta básica, seriam beneficiados tanto os mais pobres, como os mais ricos. Nesse sentido, há especialistas que defendem que a política de *cashback* seria mais justa, por beneficiar exclusivamente as classes mais baixas.

O CENÁRIO INTERNACIONAL

Uma política tributária como a RT afeta a competitividade da agropecuária por meio de impactos sobre custos e renda das atividades, investimentos em terra e tecnologia, uso de insumos e, até mesmo, a adoção de práticas de manejo sustentável da produção. Sabendo isso, diversos países do mundo que adotam alíquota do tipo IVA também adotam alíquotas diferenciadas para a produção agropecuária, os seus insumos, bem como alimentos e bebidas (*vide* tabela).

Segundo a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), países que não praticam diferenciação dos produtos agropecuários são exceção, como é o caso do Chile, da Dinamarca, da Estônia, do Japão e da Nova Zelândia. Ou seja, os grandes competidores do Brasil em mercados internacionais não estão nessa lista de exceção.

Como constatado no estudo do FGV Agro, a redução de alíquota diminui a pressão de aumento dos preços de produção e, ainda, pode aumentar a demanda para os produtores. Ao mesmo tempo, os consumidores são

A PEC EM POUCAS PALAVRAS

A PEC aprovada pela Câmara dos Deputados em julho último e que está em discussão no Senado Federal agora pretende substituir cinco impostos que incidem atualmente sobre os bens e serviços – Programa de Integração Social (PIS), Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e Imposto sobre Serviços (ISS) – por apenas um novo tributo sobre o valor adicionado, mais conhecido como imposto do tipo IVA.

Especificamente, o texto aprovado pela Câmara prevê a adoção de um IVA dual – um tributo com competência federal, a Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS), e um tributo de competência estadual/municipal, o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) –, além da criação de um imposto seletivo (IS), que poderá incidir sobre bens e serviços que geram externalidades negativas, como produtos de fumo, bebidas alcoólicas, defensivos químicos etc.[a].

O MODELO DESENVOLVIDO PELO FGV AGRO

Para o estudo em questão, foi desenvolvido um modelo socioeconômico capaz de reproduzir os efeitos da RT sobre diversas atividades econômicas e consumidores. O modelo considera a economia brasileira com 52 atividades de produção – 13 agropecuárias, 3 de extrativismo vegetal e mineral, 14 de alimentos e bebidas, 12 de transformação e 10 de serviços. As alíquotas efetivas consideram o pagamento de ICMS, IPI e Outros Impostos Líquidos de Subsídios (OILS) em cada produto do sistema de contas nacionais. A demanda de bens e serviços é composta de despesas do Governo e despesas privadas das famílias distribuídas em 11 classes de renda.

Os cenários da RT consideram diferenciação de alíquotas e IS para produtos de fumo e bebidas alcoólicas.

A alíquota única afeta custos de produção, investimentos e demanda final dos consumidores, o que gera um novo equilíbrio econômico entre oferta e demanda para todas as atividades da economia. No novo equilíbrio, é possível estimar as mudanças em volume e custos de produção, arrecadação tributária e variáveis macroeconômicas, como o consumo agregado das famílias, a inflação e o Produto Interno Bruto (PIB).

os principais beneficiários desse tipo de política de diferenciação.

HAVERÁ AUMENTO NOS PREÇOS?

O processo de transição será complexo e vai exigir de todos nós a convivência com dois sistemas tributários até que a alíquota única seja integralmente implementada. Naturalmente, as empresas irão proteger-se de eventuais créditos tributários não compensados – o chamado "resíduo tributário" –, passando esses custos à frente em suas cadeias. Esse processo pode gerar uma pressão permanente sobre os preços.

Nesse sentido, em outra análise do FGV Agro, o cenário com RT foi comparado ao cenário em que a RT não acontece (manutenção do sistema tributário atual). Assim, a adoção de uma alíquota de 25% sem diferenciação para cesta básica e produtos agropecuários deve gerar uma inflação acumulada de 12,3% até 2030, enquanto uma alíquota de 30% geraria 19,4% de inflação. Em outras palavras, esse resultado representa uma inflação persistente de pelo menos 1% a.a. – tudo o mais mantido constante – até 2030. Obviamente, a inflação aumenta quanto maior for a alíquota única, pressionando ainda mais a autoridade monetária para controle da inflação.

AFINAL, QUAL ALÍQUOTA PRECISAMOS?

A resposta é a chave que destrava a RT. Os nossos legisladores também não têm essa resposta, e algumas instituições ligadas ao Governo divulgaram seus números. A alíquota que precisamos é aquela que deixa o Governo neutro após a reforma, ou seja, o Governo segue com o mesmo perfil de gastos e arrecadação interferindo o menos possível nas decisões de consumo e produção.

Ao apontar para o mercado uma alíquota exacerbada – podendo passar dos 28% –, a dose do remédio pode se tornar um veneno, intoxicando o sistema e colocando a razão carga tributária / PIB em patamares sem precedentes.

O setor agropecuário, com suas diversas lideranças e representantes, deve ficar atento a essas discussões para garantir competitividade, preços do agronegócio e, sobretudo, alimentos acessíveis à mesa dos brasileiros.

AO QUE DEVEMOS FICAR ATENTOS?

À medida que se adicionam exceções ao texto principal da RT, aumentam os rumores de elevação da alíquota única – afinal, alguém precisa pagar a conta. Esse tipo de discussão altera o foco principal da proposta, que é simplificar e racionalizar o sistema tributário, e aumenta a tensão entre as diversas atividades econômicas e instituições. A questão dos fundos ligados a benefícios de ICMS com cobrança na origem fere a base da PEC nº 45 e deve ser amplamente discutida. A manutenção e a ampliação dos benefícios na produção de alimentos e bebidas da cesta básica, assim como a manutenção e a ampliação dos benefícios para a compra de insumos agropecuários, são tão relevantes que a grande maioria dos países da OCDE adota tais medidas. ■

PAÍSES DA OCDE: IMPOSTOS SOBRE BENS E SERVIÇOS NA AGRICULTURA

PAÍS	Alíquota padrão	Imposto sobre produção	Imposto sobre insumos
Austrália	10%	A maioria dos alimentos é isenta de imposto sobre bens e serviços	Algumas áreas agrícolas são vendidas sem imposto
Canadá	5%	Isenção de imposto federal para a maioria das *commodities* agrícolas	Isenção de imposto federal para a maioria dos insumos agrícolas
França	20%	Alimentos possuem alíquota reduzida	Taxas reduzidas para fertilizantes e insumos orgânicos
		Há dois regimes de compensação do IVA na agricultura baseados nos volumes de venda	
Alemanha	19%	Redução do IVA para alimentos	Veículos agrícolas são isentos de impostos
		Agricultores podem receber compensação tributária	Agricultores pagam taxas reduzidas de imposto sobre a energia elétrica
México	16%	Isenção de IVA para produtos agrícolas	Isenção de IVA para insumos agrícolas
Reino Unido	20%	Isenção de IVA para alimentos básicos	Veículos agrícolas são isentos de impostos
Estados Unidos	0% a 10% conforme o estado	A maioria dos estados fornece isenção parcial ou total sobre alimentos	-

Fonte: OECD (2020); disponível em: https://doi.org/10.1787/073bdf99-en

[a]Para mais detalhes, acesse o link https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/fiquePorDentro/temas/sistema-tributario-nacional-jun-2019/reforma-tributaria-comparativo-das-pecs-em-tramitacao-2019

*Pesquisador do Observatório de Conhecimento e Inovação em Bioeconomia da Fundação Getulio Vargas (OCBio/FGV)