

IMPACTO DA REFORMA TRIBUTÁRIA SOBRE O AGRONEGÓCIO

BENTO ANTUNES DE ANDRADE MAIA*

A reforma tributária aprovada no Senado (via a Proposta de Emenda Constitucional - PEC - nº 45/19) em 8 de novembro último visa corrigir distorções, simplificar o sistema tributário e promover crescimento econômico. A transição do sistema vigente para o novo se dará de forma gradual entre 2026 e 2033. Portanto, o seu impacto será gradativo, promovendo melhora nas expectativas dos agentes, reduzindo os juros e atraindo investimentos. O agronegócio será beneficiado, com ganhos estimados de 10,58% a 18,19% no crescimento econômico, além da redução de mais de 10% nos custos de insumos. A PEC aguarda uma nova análise na Câmara após ajustes no Senado.

A REFORMA tributária aprovada no Senado (via a PEC nº 45/19) em 8 de novembro último será a primeira desde a redemocratização e representará uma melhora significativa do sistema tributário nacional. Os pilares centrais da reforma são: (i) a simplificação; (ii) a neutralidade (não cumulatividade); e (iii) a cooperação (eliminando a guerra fiscal e promovendo um federalismo mais cooperativo). Contudo, o seu impacto não será imediato: a alteração do sistema atual para o novo modelo ocorrerá ao longo do período entre 2026 e 2033, de modo a preparar a administração tributária para o novo sistema, bem como os contribuintes.

Mesmo assim, é de se esperar que, no curto prazo, a aprovação da reforma já colha alguns frutos, como a melhora de expectativas dos agentes, a redução dos juros futuros e a atração de investimentos, sobretudo externos. No entanto, os impactos mais relevantes da reforma tendem a ocorrer no médio prazo, especialmente a partir de 2027 – quando acabam o Programa de Integração Social (PIS), a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). Segundo um estudo de Bráulio Borges de 2020¹, a PEC nº 45/19 terá um impacto direto de 20,2% sobre o crescimento econômico ao longo dos próximos quinze anos.

“...a PEC nº 45/19 terá um impacto direto de 20,2% sobre o crescimento econômico ao longo dos próximos quinze anos.”

POR QUE A REFORMA É NECESSÁRIA

Atualmente, a tributação indireta no Brasil é caótica, com a incidência de tributos federais, como o PIS, o COFINS – com o regime cumulativo e o não cumulativo – e o IPI. Já, em nível estadual, há o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), com 27 legislações estaduais, uma diferente da outra, com regras e benefícios específicos e arrecadação num sistema híbrido, em parte no destino (onde é consumido) e, na sua maior parte, na origem (onde é produzido), o que engendra uma guerra fiscal entre os entes. Os municípios, por sua vez, tributam os serviços pelo Imposto sobre Serviços (ISS), que, apesar de ter alíquota baixa, gera grandes distorções, pois é cumulativo e porque cada município tem a sua própria legislação, o que torna a operação das empresas ao redor do Brasil, em múltiplas localidades, ainda mais complexa. Além disso, há diversas obrigações acessórias, substituições tributárias e créditos homologados e não ressarcidos.

É fácil perceber como o Brasil perde competitividade internacional com esse sistema, que pune o exportador devido

à cumulatividade de impostos da cadeia, que constri os investimentos devido à morosidade na devolução dos créditos acumulados – a devolução de créditos de ICMS sobre ativos imobilizados é realizada em 48 meses –, que sufoca todas as empresas com a alta complexidade, o elevado litígio tributário – mais de R\$ 5,4 trilhões atualmente –, a alta *compliance* – a reforma tributária tende a reduzir em 68% o número de horas gastas para o pagamento de tributos indiretos pelas empresas –, a falta de transparência e



SHUTTERSTOCK

a insegurança com relação à devolução dos créditos acumulados.

BREVE RESUMO DA REFORMA TRIBUTÁRIA

O objetivo central da reforma é gerar crescimento econômico por meio da correção das principais distorções geradas pelo sistema atual, melhorando o ambiente de negócios do País, promovendo a simplificação do sistema tributário brasileiro sobre o consumo, estimulando as exportações e o investimento e aproximando o sistema da melhor prática internacional. Ou seja, a proposta é que haja um Imposto sobre Valor Agregado (IVA) com base de incidência ampla, que segue o princípio do destino (e não cumulativo), complementado por um Imposto Seletivo (IS), de caráter extrafiscal, limitado a poucos produtos que se deseja desestimular, como cigarros e bebidas alcoólicas.

Assim, em substituição ao PIS, à COFINS, ao IPI, ao ICMS e ao ISS, passarão a vigorar no Brasil, de acordo com a PEC nº 45/19, dois IVAs: a Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS) e o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), que serão tributos gêmeos, praticamente idênticos para o contribuinte, e terão a mesma base de cálculo, o mesmo fato gerador, o mesmo sujeito passivo (quem a lei obriga a pagar o imposto), as mesmas hipóteses de não incidência, as mesmas regras de não cumulatividade e creditamento (direito de crédito) e os mesmos regimes específicos, favorecidos e diferenciados de tributação.

A diferença do IBS e da CBS será centrada na sua destinação, uma vez que a CBS será integralmente destinada à União, sob incumbência da Receita Federal, enquanto o IBS será repartido por estados e municípios, com a

centralização e a gestão da arrecadação ficando sob o Comitê Gestor do IBS, que será uma instituição a ser criada com esse intuito específico.

Adicionalmente à CBS e ao IBS, será criado, em 2027, o IS, que terá caráter extrafiscal, será não cumulativo e, como já mencionado, incidirá sobre bens e serviços que se pretende desestimular. Além disso, o IS incidirá sobre a extração de combustíveis fósseis e minerais a uma alíquota de no máximo 1%.

TRANSIÇÃO PARA AS EMPRESAS E OS CONSUMIDORES

A mudança dos tributos atuais para a tríade CBS/IBS + IS não será realizada “virando-se a chave”, devido aos impactos sobre os preços relativos (proporção de preços) dos bens e serviços e sobre os benefícios fiscais vigentes. A solução encontrada foi fazer uma transição do sistema vigente para o novo de forma gradual entre 2026 e 2033.

Em 2026, começarão a operar a CBS e o IBS com uma alíquota de teste de 1% (CBS + IBS). Já em 2027, se extinguirão o PIS, a COFINS e o IPI e a CBS terá a sua alíquota cheia (aquela que arrecada o equivalente ao que se arrecada com PIS, COFINS e IPI), sendo apenas subtraída do montante referente à alíquota reduzida do IBS de 0,1%. Em 2029, o IBS terá a alíquota equivalente ao que se arrecada com 10% do ICMS e do ISS, ao passo que as alíquotas do ICMS e do ISS serão reduzidas proporcionalmente, como demonstra a tabela. Já, a partir de 2033, não haverá mais ICMS nem ISS; haverá apenas o IBS.

COMO A REFORMA AFETA O AGRONEGÓCIO?

O impacto da reforma tributária sobre o agronegócio será bastante positivo. As características centrais da reforma, como simplificação, neutralidade – devolução integral dos créditos e não cumulatividade – e adoção do princípio

TRANSIÇÃO DOS IMPOSTOS ATUAIS PARA OS NOVOS

Em 2026, CBS e IBS passarão a operar com uma alíquota de 1%. Já em 2027, PIS, COFINS e IPI serão extintos e CBS terá a sua alíquota cheia, subtraindo-se a alíquota de IBS de 0,1%. Em 2029, as alíquotas de ICMS e ISS serão reduzidas até que, em 2033, deixarão de existir esses dois, e haverá apenas IBS.

ANO	CBS	IBS
2023	Aprovação da PEC nº 45/19	
2024	Aprovação da Lei Complementar	
2025	Regulamentação e construção do sistema operacional	Regulamentação e construção do sistema operacional e do Conselho Federativo
2026	Alíquota de 0,9% (teste do modelo)	Alíquota de 0,1% (teste do modelo)
2027	Alíquota cheia (equivalente a 100% da arrecadação com PIS, COFINS e IPI) menos 0,1% e extinção de PIS, COFINS e IPI	Alíquota de 0,1%
2028	Alíquota cheia menos 0,1%	Alíquota de 0,1%
2029	Alíquota cheia	Alíquota equivalente a 10% da arrecadação de ICMS e ISS
2030		Alíquota equivalente a 20% da arrecadação de ICMS e ISS
2031		Alíquota equivalente a 30% da arrecadação de ICMS e ISS
2032		Alíquota equivalente a 40% da arrecadação de ICMS e ISS
2033		Alíquota equivalente a 100% da arrecadação de ICMS e ISS e extinção de ICMS e ISS

Fonte: elaboração pelo autor

do destino (o que significa desonerar completamente as exportações), favorecem, e muito, a competitividade do agro nacional. Dado o histórico de não devolução dos créditos ao longo da cadeia e das exportações, há uma certa desconfiança de muitos sobre a efetividade da não cumulatividade no futuro sistema. No entanto, isso se deve aos vícios do sistema atual. No futuro modelo de IBS/CBS, o desenho institucional está sendo desenvolvido justamente para garantir a não cumulatividade.

Para apoiar a reforma, a Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA) e a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) elencaram alguns pontos necessários. As principais reivindicações foram atendidas, entre as quais, podemos destacar:

- A desoneração completa para produtos hortícolas, frutas e ovos;
- A redução de 60% da alíquota-padrão para os demais alimentos destinados ao consumo humano e para produtos agropecuários, aquícolas, pesqueiros, florestais e extrativistas vegetais *in natura* e seus respectivos insumos;
- O ressarcimento rápido e eficaz dos créditos (o desenho do IBS e da CBS prevê isso para todas as cadeias produtivas);
- As sociedades cooperativas foram contempladas com tratamento específico, que será optativo, com vistas a assegurar sua competitividade; a Lei Complementar irá definir as hipóteses em que o imposto não incidirá sobre as operações realizadas entre a sociedade cooperativa e os seus associados e sobre o regime de aproveitamento do crédito das etapas anteriores;
- A não incidência do IS sobre a cadeia de alimentos (o 9º parágrafo do art. 9º da PEC nº 45 diz que o IS não incidirá sobre os bens ou serviços cujas alíquotas sejam reduzidas);
- A tributação favorecida sobre os biocombustíveis de modo a garantir diferencial competitivo (menor alíquota) em relação aos combustíveis fósseis;
- O regime diferenciado para o produtor rural pessoa física que obtiver receita anual inferior a R\$ 3.600.000,00 (corrigidos anualmente pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA) e o produtor integrado de que trata o art. 2º-II, da Lei nº 13.288/16, que poderão optar por não serem contribuintes do IBS e da CBS – se não contribuintes, não poderão recuperar créditos de etapas anteriores da cadeia;

- O crédito presumido com o objetivo de permitir a apropriação de créditos não aproveitados por não contribuinte do imposto (segundo o 5º parágrafo do art. 9º da PEC nº 45). Ou seja, a devolução de tributo para o comprador de produtos do produtor rural que opte por não ser contribuinte, como definido no tópico anterior.

Em 2020, Edson Domingues e Debora Cardoso² realizaram um estudo baseado em um modelo de equilíbrio geral de modo a simular os impactos setoriais da PEC nº 45/19. De acordo com seus resultados, o agronegócio teria um ganho no crescimento econômico de 10,58% pelo cenário conservador e de 18,19% no cenário otimista. Além disso, o estudo estima que o custo dos insumos do agronegócio seria reduzido em mais de 10% devido à eliminação da cumulatividade da cadeia. O macrosetor mais beneficiado com a reforma, segundo os autores, seria a indústria. Contudo, o estudo foi realizado com base na versão original da PEC nº 45, que previa alíquotas uniformes, ou seja, não considerava os benefícios que foram concedidos ao agronegócio com relação às alíquotas reduzidas e à desoneração da cesta básica. ■

“...o agronegócio teria um ganho no crescimento econômico de 10,58% pelo cenário conservador e de 18,19% no cenário otimista.”

TRAMITAÇÃO DA REFORMA TRIBUTÁRIA

Em 8 de novembro último, a PEC nº 45/19 foi aprovada em dois turnos no Senado. Tratando da reforma tributária sobre o consumo, essa PEC já havia sido aprovada na Câmara e, provavelmente, será promulgada neste ano. Como toda emenda à Constituição, necessitou de uma maioria qualificada em dois turnos (pelo menos três quintos de cada casa) para ser aprovada. Contudo, como houve ajustes do texto no Senado com relação ao texto aprovado na Câmara, é necessário que o novo texto seja examinado novamente por esta última casa. O que parece que está ganhando mais força é fatiar o texto de modo a promulgar aquilo que foi consenso entre as duas casas e deixar os pontos mais sensíveis para uma nova apreciação.

¹Nota técnica preparada para o CCiF (junho de 2020). Disponível em: https://ccif.com.br/wp-content/uploads/2020/06/Nota_Tecnica_Reforma_PEC45_2019_VF.pdf

²Nota técnica preparada para o CCiF (outubro de 2020). Disponível em: https://ccif.com.br/wp-content/uploads/2020/10/CCiF_NT_Impactos.pdf

*Economista do Centro de Cidadania Fiscal (CCiF) – bentoaam@gmail.com