

Nota Técnica: IBS não cumulativo e a garantia de devolução dos saldos credores

Introdução

A não-cumulatividade é elemento central no desenho do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) proposto na PEC 45. O IBS pretende unificar toda tributação sobre o consumo do Brasil, mediante a instituição de um único imposto nacional, resultante da unificação dos tributos federais (PIS, COFINS e IPI), estaduais (ICMS) e municipais (ISS), congregando as características básicas dos impostos sobre o valor adicionado (IVA) mais modernos do mundo: princípio do destino, arrecadação centralizada, alíquota uniforme e, principalmente, não-cumulatividade plena. O desafio é construir o design legal e os respectivos procedimentos administrativos comprometidos com a efetiva não-cumulatividade do IBS da PEC 45.

A higidez da efetiva não-cumulatividade deve levar em conta três pilares: (i) administração tributária do IBS centralizada pela ATN (Agência Tributária Nacional), (ii) profunda informatização dos sistemas de registro e controle e (iii) garantia de devolução dos saldos credores quando requisitada pelos contribuintes.

O primeiro pilar é o estabelecimento de modelo de gestão compartilhada que exige a participação cooperativa dos três níveis federativos da administração tributária (União, Estados e Municípios e) administração tributária profissional e centralizada, conforme exposto na Nota Técnica CCiF, número **IX – Agência Tributária Nacional (ATN)**, na qual apresenta-se a ATN funcionando no modelo de “corporation”, tendo sua direção constituída por Assembleia Geral, Conselho de Administração e Diretoria. Na Assembleia Geral estariam representados os entes federativos (União, Estados e Municípios) nas proporções definidas pelo Congresso Nacional.

O segundo pilar é o desenvolvimento do sistema operacional centralizado e completamente mediado por tecnologia de informação que se aproprie da vasta experiência brasileira na informatização dos sistemas de administração tributária. O uso, no Brasil, de documentos fiscais eletrônicos há mais 10 anos é excelente ponto de partida para a simplificação, uniformização e universalização da captura e tratamento das informações relativas ao IBS. Já está em andamento a discussão sobre a estrutura desse sistema operacional, que será objeto de outra Nota Técnica.

O terceiro pilar, justamente o objetivo desta nota técnica, é a garantia da não-cumulatividade mediante a efetiva devolução dos saldos credores

constituídos que depende, fundamentalmente, da tessitura adequada do modelo de apuração e recolhimento do IBS.

1. Modelo tradicional de apuração e recolhimento do IVA

O modelo tradicional de apuração do IVA, cotejando débitos pelas saídas e créditos pelas entradas, tem a enorme vantagem de estabelecer ao longo das cadeias de transações incentivo e controle recíproco entre fornecedores e adquirentes para a emissão do documento fiscal. Neste modelo, o adquirente é incentivado a exigir do fornecedor a emissão do documento fiscal para que possa fazer jus ao crédito do imposto.

No entanto, esse mecanismo não consegue garantir que o crédito do imposto gerado foi efetivamente recolhido, nem, principalmente, impedir a criação de créditos fictícios resultantes de fraudes comuns (“notas frias”, “notas calçadas” etc.) e de fraudes estruturadas, como o carrossel europeu. Na experiência internacional do IVA, as administrações tributárias minimizam os efeitos da fraude e da inadimplência aplicando mecanismos de fiscalização, substituição tributária e de responsabilização (entre comprador e vendedor de má-fé), mas em maior ou menor grau as perdas de arrecadação continuam ocorrendo.

Inadimplência e fraude criam insegurança jurídica e constrangimento da administração tributária na certificação e devolução dos créditos tributários. No entanto, é preciso honrar a devolução dos créditos acumulados. Isto significa que mesmo os tributos não recolhidos, seja em razão de inadimplência ou de fraude, podem ser objeto de pedido de devolução no decorrer do tempo. Tal devolução só é possível porque todos os recebimentos, sejam relativos a operações finais ou intermediárias, foram considerados receitas tributárias no momento em que foram recolhidos ao tesouro público. A devolução que ocorrerá em momento posterior será contabilizada, pelo setor público, como dedução da receita no período em que a devolução ocorrerá. Esse modelo foi criado quando os sistemas informatizados eram escassos e não era possível, do ponto de vista prático, estabelecer correlação entre o imposto recolhido pelo fornecedor e o imposto a ser creditado pelo adquirente.

No Brasil, esse modelo de débito e crédito é aplicado ao ICMS, imposto subnacional, de competência de 27 estados. Desta forma, quando um fornecedor localizado no estado “A” envia a mercadoria para um adquirente no estado “B”, resulta que o imposto é recolhido no estado “A” e o crédito deve ser suportado pelo estado “B”. Evidentemente, o estado “B” não tem qualquer interesse em reconhecer e devolver esse crédito, ainda mais diante de cenário de guerra fiscal entre os estados (sendo que o ICMS, muitas vezes, não foi sequer recolhido na origem em razão de benefícios fiscais). Por essa razão, e pela própria fragilidade fiscal dos Estados, criam-se enormes

dificuldades para a devolução dos créditos de imposto aos contribuintes. A consequência é o acúmulo de créditos não devolvidos, seja na exportação ou no investimento, que gera descrença no modelo de não-cumulatividade. Nos tributos federais (IPI, PIS e COFINS), a situação é semelhante: as reclamações relativas a créditos acumulados não honrados são uma constante.

2. Novo modelo de apuração e recolhimento para o IBS da PEC 45

No modelo do IBS da PEC 45, a Agência Tributária Nacional (ATN) que administrará a arrecadação do IBS e a distribuição das receitas para os entes federativos atuará como uma gestora de recursos de terceiros e não como um tesouro.

Os recursos arrecadados serão considerados da seguinte forma: (i) os valores recebidos pela ATN relativos a operações intermediárias, onde o adquirente terá direito a crédito, serão registrados como passivos¹ junto aos contribuintes adquirentes, que poderão utilizar esses créditos para satisfazer seus débitos ou pedir sua devolução no caso de acúmulo de saldos credores em razão de investimento, exportação ou variação de estoque; e (ii) os valores recebidos pela ATN relativos a operações de consumo final ou vendas para empresas do Simples Nacional, que não darão direito a crédito ao adquirente, serão consideradas como receitas tributárias de cada ente federativo e destinadas imediatamente à União, aos Estados e aos Municípios.

Desta forma, apenas os valores arrecadados relativos a operações finais serão considerados receitas tributárias e transferidos para os entes federativos, já os valores arrecadados relativos a operações intermediárias ficarão retidos na ATN até que os adquirentes utilizem esses recursos para saldar seus débitos ou solicitar sua devolução. Importa salientar que devoluções efetivadas não serão consideradas como reduções de receita e, sim, como pagamentos de passivos constituídos ao longo da cadeia de arrecadação.

O funcionamento desse modelo exige registro e rastreamento dos débitos tributários, sua vinculação com o recolhimento efetivo e a constituição do crédito tributário pelo contribuinte adquirente. Esta exigência operacional não

¹ Para ilustrar o funcionamento do sistema contábil da ATN, vejamos os lançamentos de uma operação onde a empresa A vende para a empresa B, que é exportadora.

Emissão do Documento fiscal pelo vendedor A

- a) Débito – Impostos a receber A
- b) Crédito – Impostos a restituir - transitória B

Recolhimento do imposto pelo vendedor A

- a) Débito – Caixa
- b) Crédito – Impostos a receber A
- c) Débito – Impostos a restituir - transitória B
- d) Crédito – Imposto a restituir B

Devolução do crédito solicitado pelo exportador

- a) Débito – Impostos a restituir B
- b) Crédito – Caixa.

oferece maiores obstáculos, uma vez que o SPED (Sistema Público de Escrituração Digital) já registra e controla, atualmente, milhões de documentos fiscais, trabalhando com granularidade que desce ao detalhe de processar documentos fiscais linha a linha.

Além do procedimento administrativo informatizado destacado acima, é necessário que a legislação estabeleça com clareza que o adquirente apenas terá direito ao crédito após o efetivo recolhimento do tributo relativo à operação materializada no documento fiscal.

3. Detalhamento das principais regras do funcionamento do modelo de apuração, recolhimento e devolução de saldos credores do IBS

3.1. Constituição do débito e do crédito

A constituição do débito do contribuinte do IBS, neste novo modelo como no modelo tradicional, ocorre com o fato gerador: ocorrido o fato gerador, surge o débito tributário que é formalizado através da emissão do documento fiscal pelo sistema da ATN.

A constituição do crédito de IBS pelo contribuinte adquirente – para garantir os fundamentos da não-cumulatividade, evitando problemas relativos ao inadimplemento ou fraudes, e honrar o compromisso de devolução automática de créditos acumulados, em até 60 dias – dependerá da verificação de 4 condições:

- 1ª emissão de documento fiscal pelo fornecedor;
- 2ª confirmação da operação pelo adquirente;
- 3ª reconhecimento pelo adquirente que se trata de operação geradora de crédito; e
- 4ª efetivo recolhimento do IBS pelo fornecedor.

Todas estas 4 operações serão realizadas, automaticamente, no ambiente do sistema informatizado da ATN, com ampla transparência e acesso dos contribuintes. O fornecedor está obrigado a emitir documento fiscal e recolher o tributo (condições 1 e 4); o adquirente está obrigado a confirmação eletrônica da operação e reconhecimento que se trata de item gerador de crédito (condições 2 e 3).

3.2. Formas de liquidação do débito e aproveitamento do crédito

O débito do IBS será liquidado pelo recolhimento do saldo devedor apurado ao final de determinado período. Observe-se que a apuração do saldo (devedor ou credor) será sempre feito por estabelecimento, mas o recolhimento, quando houver saldo devedor, ocorrerá de forma consolidada,

pelo contribuinte. Isto é possível dado que o recolhimento será feito de forma centralizada na ATN.

Considera-se, também, o débito liquidado no decorrer do período de apuração à medida que o estabelecimento tenha o reconhecimento de créditos de IBS, em função de suas aquisições. Nesse sentido, a liquidação dos débitos pela compensação de créditos ocorre de forma contínua, restando ao final do período saldo devedor a ser recolhido ou saldo credor a ser ressarcido ou utilizado no período seguinte.

No final do período de apuração, remanescendo saldo credor, em função de exportação, investimento, ou variação de estoques, ele será devolvido pela ATN, por demanda do contribuinte, em até 60 dias.

Importa destacar o esforço da ATN no sentido de combater a inadimplência do recolhimento do saldo devedor pelo contribuinte, estabelecendo mecanismos céleres para uma cobrança eficiente mediante avisos de cobrança.

Na hipótese de recolhimento parcial ou parcelamento de débitos em atraso, o valor recebido será destinado, em primeiro lugar, para satisfazer o crédito do adquirente e em seguida para quitar multas e juros, se for o caso.

3.2.1. Regra subsidiária e opcional de liquidação do débito

Na hipótese de inadimplemento do contribuinte (fornecedor), o modelo prevê a possibilidade de recolhimento do IBS, incidente em determinada operação, pelo adquirente. Tal situação permite que o contribuinte adquirente liquide o débito de seu fornecedor, aproveitando imediatamente esse crédito (já que cumpriu as quatro condições para constituição do crédito).

O mecanismo para essa opção funcionaria da seguinte forma:

1º o sistema da ATN informa ao adquirente que seu fornecedor não recolheu (ou recolheu parcialmente) o imposto devido, não tendo sido gerado, conseqüentemente, o crédito de IBS correspondente;

2º o adquirente informa, pelo sistema da ATN, a sua opção de liquidar o débito do fornecedor;

3º o adquirente efetua o recolhimento, conforme guia fornecida pela ATN;

4º o adquirente credita-se, imediatamente, do valor relativo ao imposto (não há duplo pagamento porque o adquirente efetua o recolhimento e se credita instantaneamente); e

5º a ATN emite documento explicitando que o adquirente é credor do fornecedor em valor equivalente ao imposto recolhido pelo adquirente em nome do fornecedor.

O adquirente só fará esta opção se avaliar que, por vias negociais, será capaz de cobrar do fornecedor o valor do imposto por ele recolhido.

Vale notar que nesta opção o adquirente liquidará apenas o valor principal do imposto não recolhido pelo fornecedor. Multas e juros seguirão sendo cobrados do fornecedor.

3.3. Critérios para a imputação do crédito para o adquirente

Quando a liquidação do débito ocorrer de acordo com regra principal, isto é, pelo recolhimento do saldo devedor pelo contribuinte fornecedor ou compensação de créditos no decorrer do período de apuração, o sistema informatizado imputará o crédito ao contribuinte adquirente da seguinte forma:

- a) Ordem crescente de data/hora de emissão dos documentos fiscais; e
- b) Ordem crescente de montante, caso haja dois documentos fiscais emitidos no mesmo momento.

Essa regra é importante para eliminar qualquer dúvida sobre qual adquirente tem direito ao crédito quando o fornecedor ficar inadimplente ou fizer recolhimento parcial do saldo devedor.

Na hipótese de liquidação do débito pela regra subsidiária, isto é, quando do inadimplemento do fornecedor, o adquirente terá a opção de escolher qual débito quer liquidar e indicar o documento a ser quitado.

Considerações finais

Os impostos do tipo IVA, que coletam o tributo ao longo da cadeia produtiva e operam com débitos e créditos, têm o condão de incentivar o uso dos documentos fiscais, uma vez que o adquirente passa a exigí-los do vendedor para que seja possível a utilização do crédito. Mas tal incentivo não tem sido suficiente para garantir a adimplência e em muitos casos de impedir a sonexção mediante a emissão de notas "frias".

O presente modelo de apuração e cobrança do IBS, que condiciona o aproveitamento do crédito pelo contribuinte adquirente ao efetivo recolhimento do imposto pelo contribuinte fornecedor, aumenta exponencialmente a eficiência do sistema de não-cumulatividade.

Primeiro, porque elimina completamente o incentivo à emissão de notas frias, vez que o adquirente não terá como aproveitar o crédito caso o IBS não tenha sido recolhido pelo fornecedor. Este novo critério "quebra as rodas do

carrossel” que apenas subsiste quando é possível requisitar devolução de créditos que não foram efetivamente recolhidos.

Segundo, porque reduz fortemente a inadimplência na medida em que o adquirente não só vai exigir o documento fiscal como também fica empenhado em acompanhar o recolhimento pelo fornecedor. Em última análise, caso o fornecedor fique inadimplente, o adquirente poderá fazer o recolhimento se entender que pode realizar a cobrança de forma mais eficiente que a ATN. De modo geral, é relativamente simples realizar acordos comerciais que, na hipótese de inadimplemento pelo fornecedor e recolhimento do imposto pelo adquirente, permitam a dedução do montante recolhido de valores a serem pagos pelo adquirente ao fornecedor.

Com a redução da sonegação e com maior eficiência na cobrança seguramente a alíquota de referência do IBS será menor. Este é, sem qualquer dúvida, o maior benefício do modelo proposto.

Por fim, esse modelo de apuração e cobrança é fundamental para garantir o ressarcimento ágil dos créditos acumulados, já que a Agência Tributária Nacional, no modelo tradicional, não teria como garantir essa devolução, caso ocorresse inadimplência em algum elo da cadeia de produção e distribuição.