

Nota sobre o PL 3.887/2020

O projeto de lei nº 3.887/2020, do Poder Executivo, propõe a substituição da Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS) e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), incluindo a COFINS-Importação, por uma Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS). As características propostas para a CBS aproximam-se daquelas de um imposto sobre o valor adicionado (IVA) moderno: base ampla de incidência de bens e serviços (inclusive intangíveis), crédito amplo, desoneração das exportações, incidência “por fora” (sobre o preço líquido de tributos); alíquota uniforme para todos os bens e serviços e relativamente poucos benefícios fiscais e tratamentos diferenciados. Um tributo com essas características é, efetivamente, um tributo sobre o consumo, ainda que cobrado ao longo da cadeia de produção e comercialização de bens e serviços.

Embora à primeira vista as mudanças propostas no PL 3887 pareçam positivas, a posição do Centro de Cidadania Fiscal (CCiF) é que a matéria não deveria ser aprovada separadamente de mudanças mais amplas na tributação do consumo, alcançando, além do PIS e da COFINS, o imposto sobre produtos industrializados (IPI) e os impostos estaduais e municipais sobre bens e serviços (respectivamente ICMS e ISS). As razões para esse posicionamento são de diversas ordens.

Por um lado, o impacto econômico de uma reforma ampla dos tributos sobre o consumo, incluindo o ICMS e o ISS, tende a ser muito maior que o de uma reforma restrita ao PIS e à COFINS. Segundo estudo do economista Bráulio Borges, disponível no site do CCiF, a aprovação de uma ampla reforma da tributação do consumo poderia elevar o PIB

potencial do Brasil em 20 pontos percentuais, em um horizonte de 15 anos¹. Por outro lado, estudo da Secretaria de Política Econômica do Ministério da Economia estima que a aprovação do PL 3887 elevaria o PIB potencial em um ponto percentual (na hipótese otimista)².

Por outro lado, já há um grande amadurecimento na discussão de uma reforma ampla da tributação do consumo, tendo por base a PEC 45/2019, da Câmara dos Deputados, e a PEC 110/2019, do Senado Federal.

A maior parte das resistências de caráter federativo à reforma – que no passado impediram o seu avanço – já estão superadas. A reforma ampla da tributação do consumo tem o apoio dos secretários da fazenda de todos os estados brasileiros, bem como dos pequenos e médios municípios, representados pela Confederação Nacional dos Municípios (CNM). É verdade que ainda há a resistência dos grandes municípios, que defendem a manutenção do imposto municipal sobre serviços (ISS), mas essa é uma posição que contraria toda a literatura sobre tributação do consumo, para a qual o IVA deve incidir sobre uma base ampla de bens e serviços. Aliás, o Brasil é o último país do mundo com relevância econômica que ainda possui tributos distintos para bens e para serviços.

Também há resistências setoriais à adoção de uma alíquota uniforme para a tributação de bens e serviços, ainda que mantendo a carga tributária agregada. Mas essas resistências são basicamente as mesmas para a reforma ampla e para a criação da CBS, proposta no PL 3887. Ou seja, do ponto de vista da resistência setorial, o custo político de aprovação de uma reforma ampla – assim como as

¹ Texto acessível em: https://ccif.com.br/wp-content/uploads/2020/06/Nota_Tecnica_Reforma_PEC45_2019_VF.pdf.

² Texto acessível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/notas-informativas/2020/ni-desburocratizando-o-sistema-tributario-1.pdf>.

eventuais concessões necessárias para viabilizar sua aprovação – é basicamente o mesmo que o custo para a aprovação do PL 3887.

Na prática, é possível que a resistência setorial ao PL 3887 seja até maior que a resistência a uma reforma ampla, pois o PL 3887 não prevê uma transição, o que faz com que o impacto para os setores que serão mais tributados seja concentrado no tempo, enquanto as propostas de reforma ampla preveem uma transição entre cinco e dez anos. Adicionalmente, há alguns setores que hoje são pouco tributados pelo PIS/COFINS, mas são muito tributados pelo ICMS. Para esses setores, uma reforma restrita ao PIS/COFINS eleva a tributação, enquanto uma reforma ampla, incluindo o ICMS, tende a ser neutra.

A despeito de termos uma posição clara a favor de uma reforma ampla da tributação do consumo, existe a possibilidade de que a tramitação do PL 3887 avance de forma independente. Neste contexto, apresentamos algumas sugestões de aprimoramento do conteúdo do PL 3887, voltadas a melhorar a qualidade do projeto e, sobretudo, a dar mais segurança jurídica para os contribuintes, reduzindo o risco de judicialização.

Como já existem propostas consistentes de aprimoramento do texto do PL 3887 – em particular as propostas apresentadas pelo Grupo de Estudos Tributários Aplicados (GETAP) –, optamos por concentrar as sugestões desenvolvidas em alguns poucos tópicos, que não foram considerados, ou que não foram suficientemente desenvolvidos nas demais propostas de aprimoramento do PL 3887.

1. Fato Gerador

A base constitucional da CBS, nos termos do PL 3887, é aquela prevista no art. 195, I, “b” da Constituição Federal e no inciso IV do mesmo

artigo, que preveem a possibilidade de cobrança de contribuições sociais sobre a receita ou o faturamento das empresas (ou entidades a elas equiparadas) e sobre o importador de bens ou serviços do exterior.

O PL 3887, no entanto, prevê que a CBS incide sobre “operações com bens e serviços”, definindo, em seu art. 2º, que o fato gerador da CBS é “o auferimento da receita bruta de que trata o art. 12 do Decreto-Lei nº 1.598, de 26 de dezembro de 1977, em cada operação”.

Segundo vários juristas, essa diferença de conceitos entre “receita” e “operações” tende a gerar questionamentos sobre a constitucionalidade da CBS, o que não é desejável no caso de um novo tributo, que responderá por parte relevante da arrecadação da União³. A manutenção desta distinção entre a base constitucional da CBS (receita) e a base prevista no PL 3887 (operações) certamente resultará em questionamentos judiciais vultosos, ampliando a já elevada insegurança jurídica associada ao sistema tributário brasileiro.

Ainda que seja possível alterar a redação do PL 3887 visando reduzir o risco de questionamentos judiciais por conta da diferença entre a base constitucional e a incidência da CBS sobre operações, não é possível eliminar totalmente esse risco, em um sistema em que o crédito da CBS será a contribuição recolhida na etapa anterior da cadeia. Neste contexto, o ideal seria ajustar a base constitucional para que fosse prevista a possibilidade de cobrança de contribuições sociais sobre operações com bens e serviços.

A medida mais prudente para garantir a segurança jurídica da nova contribuição seria, portanto, que a aprovação do PL 3887 fosse

³ Ver a respeito o artigo “Ainda sobre a polêmica em torno do fato gerador da CBS”, de Sérgio André Rocha e Melina Rocha, publicado no JOTA em 27/08/2020 e acessível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/ainda-sobre-a-polemica-em-torno-do-fato-gerador-da-cbs-27082020>.

antecedida pela publicação de uma emenda constitucional prevendo a possibilidade de cobrança de contribuições sociais sobre operações com bens e serviços. Esta mudança não apenas garantiria solidez jurídica para a CBS, como evitaria litígios sobre questões específicas que podem surgir na cobrança da nova contribuição.

2. Alíquota uniforme, benefícios fiscais e transição

O PL 3887 prevê a cobrança da CBS a uma alíquota uniforme para todos os bens e serviços, exceto nos casos expressamente previstos no próprio projeto de lei. Entendemos que a adoção de uma alíquota uniforme para todas as operações com bens e serviços é, efetivamente, o modelo mais adequado para um tributo sobre o valor adicionado, por vários motivos: a) porque a alíquota uniforme reduz o risco de divergências de interpretação e o custo de conformidade de apuração e pagamento do tributo; b) porque a alíquota uniforme facilita operacionalmente a cobrança do tributo, especialmente no caso de plataformas digitais localizadas em outros países (que, pelo PL 3887, terão de se registrar e recolher a CBS no Brasil); c) porque a menor tributação do consumo de serviços favorece as famílias de maior renda em detrimento das famílias de menor renda.

No entanto, também entendemos que a adoção de alíquota uniforme gera uma reação negativa por parte de setores que hoje estão sujeitos à incidência de PIS/COFINS a uma alíquota menor, caso, por exemplo, de prestadores de serviços que operam no regime de lucro presumido. Tal preocupação é especialmente relevante quando consideramos que a substituição do PIS/COFINS pela CBS será feita de uma única vez, sem transição, o que pode levar a um aumento abrupto da carga tributária e a uma mudança abrupta de preços relativos, possivelmente com impacto sobre a inflação – pois aumentos de carga tributária

tendem a ser mais rapidamente repassados aos preços que reduções da carga tributária.

De modo semelhante, o PL 3887 extingue diversos regimes especiais de tributação e benefícios fiscais atualmente existentes no âmbito do PIS/COFINS. Também neste caso, a transição abrupta para a CBS pode resultar em aumento relevante da carga tributária para alguns setores, com impacto sobre a inflação no curto prazo.

Neste contexto, seria desejável que a migração para um regime de alíquota uniforme e a extinção dos regimes especiais e dos benefícios fiscais fosse feita com uma transição ao longo de um período entre cinco e dez anos, para permitir uma mudança suave de preços relativos, bem como para dar segurança jurídica às empresas que realizaram investimentos com base no sistema tributário atual.

No caso dos setores atualmente menos tributados, a transição é relativamente simples, bastando definir que a alíquota aplicável a esses setores será uma porcentagem da alíquota base da CBS e definir que essa porcentagem será crescente ao longo do tempo, até alcançar 100%. É importante que, ao longo da transição, a alíquota base da CBS seja reduzida, para evitar que a elevação das demais alíquotas resulte em um aumento da carga tributária.

No caso dos regimes especiais e benefícios fiscais a transição é mais complexa, pois existem muitas situações diferenciadas, que precisam ser consideradas. Simplificadamente, os regimes especiais e benefícios atualmente existentes no âmbito do PIS/COFINS podem ser agrupados em três categorias principais:

- a) Benefícios fiscais que assumem a forma de créditos presumidos ou redução da alíquota incidente no débito com apropriação integral do crédito. Nestes casos, é possível manter os benefícios

setoriais, na forma de créditos presumidos da CBS, que seriam progressivamente reduzidos ao longo da transição.

- b) Regimes especiais de tributação, especialmente tributação monofásica de alguns setores, em muitos casos resultando em uma alíquota efetiva sobre o consumo menor que a alíquota do PIS/COFINS não cumulativo. Nestes casos, o ideal seria estimar a alíquota efetiva incidente no consumo (através de cálculos efetuados por entidades independentes⁴) e fazer uma transição para a alíquota base da CBS, ao longo do período de transição.
- c) Regimes voltados à desoneração do investimento, caso, por exemplo, do Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento de Infraestrutura (REIDI), que prevê a suspensão do PIS/COFINS ou a aplicação de alíquota zero na aquisição de equipamentos. A rigor, tais regimes se tornarão desnecessários com a CBS, que prevê restituição integral e tempestiva de créditos na aquisição de bens e serviços destinados ao ativo imobilizado. Ainda assim, para dar segurança aos atuais beneficiários de tais regimes de que o modelo de ressarcimento de créditos da CBS funcionará de forma adequada, sugere-se que os benefícios de suspensão ou alíquota zero na aquisição de equipamentos pelas empresas beneficiadas por esses regimes sejam mantidos durante a transição.

⁴ O levantamento do preço médio de venda ao consumidor de um amplo conjunto de mercadorias por instituições independentes já é realizado hoje, por conta do regime de substituição tributária do ICMS.

3. Manutenção da carga tributária

Um dos pontos que tem levantado muitas dúvidas com relação à CBS é a definição de uma alíquota de 12% no PL 3887. Há um consenso entre os especialistas de que tal alíquota resultaria em um aumento da carga tributária relativamente à situação atual. As estimativas de alíquota neutra, que manteria a atual arrecadação de PIS/COFINS, variam entre 8% e 10%⁵.

Neste contexto, sugere-se a adoção de um sistema que garanta a calibragem da alíquota da CBS em caso de aumento ou redução da carga tributária nos primeiros anos de cobrança da nova contribuição. O ideal é que esse sistema seja bastante simples e opere com informações objetivas e conhecidas.

A proposta é que a alíquota da CBS seja ajustada, caso a receita da CBS nos doze primeiros meses de cobrança da contribuição, corrigida pelo IPCA, seja 3% maior ou menor que a receita do PIS e da COFINS nos 60 meses anteriores ao início da cobrança da CBS, também corrigida pelo IPCA e acrescida de uma taxa de crescimento real de 2% ao ano. O ajuste seria feito por decreto presidencial, de forma proporcional à razão entre a receita corrigida do PIS/COFINS e a receita da CBS. As fórmulas para definição do ajuste de alíquota deveriam constar de um anexo da Lei.

Neste modelo, pequenos desvios em relação à alíquota neutra (dentro do intervalo de 3% a maior ou a menor, por exemplo) não ensejariam ajuste da alíquota, mas desvios mais relevantes seriam integralmente compensados no ajuste.

⁵ Ver, por exemplo, estudo do Observatório de Política Fiscal do IBRE/FGV, acessível em: <https://observatorio-politica-fiscal.ibre.fgv.br/reformas/tributacao/contribuicao-sobre-bens-e-servicos-cbs>.

Adicionalmente, é importante que a alíquota inicial da CBS seja mais realista que a alíquota de 12% proposta no PL 3887. Neste sentido, sugere-se que a alíquota inicial seja de 9% ou, no máximo, 10%, lembrando que eventual erro de calibragem (para cima ou para baixo) será ajustado nos termos propostos acima.

Por fim, caso seja adotado um regime de transição para a alíquota e para os benefícios fiscais, nos termos sugeridos no item 2 desta nota, é preciso garantir que a alíquota base da CBS seja ajustada ao longo da transição, para não resultar em aumento da carga tributária. Neste caso, no entanto, o ajuste pode ser feito com base nas próprias informações de arrecadação da CBS nos primeiros anos, que permitirão identificar com clareza o custo da adoção de alíquotas reduzidas e da concessão de créditos presumidos.

4. *Vacatio legis*

Um ponto que tem preocupado muito os contribuintes é o prazo de apenas seis meses de *vacatio legis* (período entre a publicação da lei e o início da cobrança da CBS) previsto no PL 3887.

Há um consenso entre as empresas de que não é possível ajustar os sistemas no prazo de seis meses. Também há demandas para que a CBS comece a ser cobrada apenas no início de um ano calendário, por conta de ajustes anuais que são feitos na contabilidade fiscal.

Nesse contexto, sugere-se que o início da cobrança da CBS se dê no segundo exercício financeiro subsequente à publicação da lei que a instituir. Tal prazo garantiria um período de pelo menos doze meses para que as empresas (e o próprio fisco) possam ajustar seus sistemas e procedimentos para viabilizar a cobrança do novo tributo.

5. CBS e cobrança do ICMS por substituição tributária

Um último ponto que merece atenção diz respeito ao efeito da cobrança de ICMS por substituição tributária quando da adoção da incidência “por fora” da CBS, ou seja, da incidência da CBS sobre o preço líquido da própria CBS e, também, do ICMS e do ISS. Para entender esse ponto, no Anexo a esta nota apresentam-se várias simulações que buscam deixar mais claros os argumentos resumidos a seguir.

Como se mostra na primeira parte do Anexo, caso a CBS fosse cobrada “por dentro” (ou seja, sobre o preço com a própria CBS e com o ICMS), a cobrança do ICMS por substituição tributária não afetaria a arrecadação da CBS. Em outras palavras, a arrecadação da CBS seria a mesma na hipótese de cobrança plurifásica do ICMS (sem substituição tributária) ou na hipótese de cobrança do ICMS por substituição tributária⁶.

Com a adoção da cobrança da CBS “por fora”, no entanto, essa neutralidade não se mantém, havendo um aumento do valor devido de CBS quando é adotado o regime de substituição tributária para o ICMS. Um primeiro problema decorre de uma falha do PL 3887, que não permite a dedução do ICMS recolhido por substituição tributária (ICMS-ST) da base de cálculo da CBS, uma vez que apenas o ICMS “destacado no documento fiscal” pode ser deduzido. Esse não é, no entanto, o

⁶ Esse resultado depende da hipótese de que a margem do atacado e do varejo será a mesma (em reais) tanto na hipótese de cobrança plurifásica do ICMS quanto na hipótese de cobrança por substituição tributária. Se a margem for fixada com base em um *mark-up* sobre o preço de aquisição (descontados os tributos recuperáveis) então haverá um aumento do preço final de venda ao consumidor e da arrecadação da CBS, mas esse é um efeito do aumento das margens (em reais) no comércio por conta do aumento do preço de venda na indústria e não de uma falha intrínseca do modelo tributário.

principal motivo para o aumento do valor da CBS quando é adotado o regime de substituição tributária⁷.

Como se demonstra na segunda parte do Anexo, mesmo quando se permite a dedução do ICMS-ST da base de cálculo da CBS no contribuinte substituto, o montante recolhido de CBS ao longo da cadeia se eleva. Isso ocorre porque, no regime de substituição tributária, o valor do ICMS recolhido no substituto tributário (tanto o ICMS próprio quanto o ICMS recolhido por substituição tributária) passa a integrar o preço nas etapas subsequentes, mas não é deduzido da base da CBS quando da tributação dos contribuintes substituídos.

No Anexo são sugeridas duas alternativas para reestabelecer a neutralidade na tributação da CBS com a cobrança de ICMS por substituição tributária. A primeira opção seria discriminar nos documentos fiscais o valor do ICMS cobrado no substituto tributário (ICMS próprio e ICMS-ST), por unidade de produto⁸. Com base nessa informação, os contribuintes substituídos poderiam deduzir da base de cálculo da CBS o montante correspondente à multiplicação da quantidade vendida pelo valor de ICMS, por unidade, cobrado no contribuinte substituto. Essa alternativa garante a neutralidade na tributação, mas é bastante complexa do ponto de vista operacional, exigindo controles que contradizem a simplicidade pretendida na apuração da CBS.

Uma segunda alternativa, operacionalmente mais simples, é conceder um crédito presumido de CBS no substituto tributário, cujo valor seria equivalente à aplicação da alíquota “por dentro” da CBS

⁷ Esse ponto é explicado em detalhe no Anexo.

⁸ O valor do ICMS por unidade de produto, neste caso, é a soma do débito do ICMS próprio incidente na saída do contribuinte substituto com o montante recolhido a título de ICMS-ST, dividido por unidade de produto.

$(alíquota/(1+alíquota))^9$ sobre o valor total de IMCS incidente no contribuinte substituto (débito de ICMS próprio mais ICMS-ST). Supondo que esse crédito presumido é repassado ao preço do produto, o resultado é uma tributação neutra de CBS, relativamente ao que seria devido caso o ICMS fosse cobrado de forma plurifásica (sem substituição tributária).

Mesmo sendo operacionalmente mais simples, essa segunda alternativa traz alguma complexidade para a apuração da CBS e, sobretudo, cria algum risco ao introduzir a possibilidade de créditos presumidos na cobrança da nova contribuição – mecanismo que usualmente é associado a benefícios fiscais, que deveriam ser evitados na CBS (exceto, temporariamente, durante a transição).

Neste contexto, cabe avaliar se efetivamente compensa introduzir algum mecanismo de ajuste para evitar a distorção na tributação da CBS decorrente da cobrança de ICMS por substituição tributária. Vale lembrar que, com um mecanismo de calibragem da alíquota bem desenhado, essa distorção não resultará em um aumento da arrecadação total de CBS, pois a alíquota seria calibrada de forma a manter a carga tributária. Mas haveria, na prática, uma maior tributação do consumo de produtos sujeitos ao regime de substituição tributária relativamente aos demais – a qual já existe hoje, supondo-se que as empresas já estejam excluindo o ICMS da base de cálculo do PIS/Cofins em função da decisão do Supremo Tribunal Federal.

Adicionalmente, vale lembrar que se está discutindo uma reforma ampla da tributação do consumo, na qual o ICMS seria substituído por um imposto sobre bens e serviços (IBS) para o qual, em princípio, não se prevê a aplicação do regime de substituição tributária. Caso essa

⁹ Supondo que a alíquota da CBS seja de 10%, a alíquota “por dentro” da CBS seria 0,1/1,1, o que equivale a uma alíquota de 9,09%.

proposta venha a ser aprovada, a distorção descrita nesse item seria apenas temporária, vigorando apenas durante a transição do ICMS para o IBS.

Cabe destacar, por fim, que, independentemente de eventual ajuste no modelo de cobrança da CBS em função dos efeitos da substituição tributária do ICMS, cabe corrigir o PL 3887, de modo a prever a exclusão do ICMS-ST da base de cálculo da CBS do substituto tributário, e não apenas do ICMS próprio incidente em suas saídas.

Anexo – Efeito sobre a receita de CBS da substituição tributária do ICMS

Este anexo tem como objetivo mostrar o efeito da cobrança do ICMS por substituição tributária sobre a arrecadação da CBS em duas hipóteses: (1) supondo que a CBS seja cobrada “por dentro”, ou seja, incidindo sobre o preço da mercadoria incluindo o ICMS e a própria CBS; e (2) supondo que a CBS seja cobrada “por fora”, ou seja, sobre o preço líquido de ICMS e da CBS, que é o modelo proposto no PL 3887.

Em todos os casos supôs-se uma cadeia com três etapas, sendo a primeira a indústria, a segunda um atacadista e a terceira um varejista. O preço líquido de tributos recebido pela indústria é de R\$ 100,00, a margem líquida do atacadista é de R\$ 20,00 e a margem líquida do varejista é de R\$ 60,00. Por simplicidade (dado que o objetivo é mostrar apenas o efeito da substituição tributária), supôs-se que não há etapas anteriores à indústria, ou seja, que todos os tributos incidentes nas etapas anteriores são recolhidos pela indústria. Em todos os casos considera-se que o ICMS incide “por dentro”, ou seja, sobre o preço com o próprio ICMS e com a CBS.

Nas duas hipóteses consideradas (incidência da CBS “por dentro” e “por fora”) busca-se avaliar qual seria o impacto sobre a arrecadação da CBS da adoção da substituição tributária relativamente a uma situação em que o ICMS fosse cobrado de forma plurifásica, ou seja, sem substituição tributária. Em todos os casos, supõe-se que o ICMS cobrado por substituição tributária na indústria (ICMS-ST) está bem calibrado, ou seja, que corresponde à diferença entre o ICMS total recolhido ao longo da cadeia no caso de cobrança plurifásica do ICMS e o ICMS próprio (ICMS-P) recolhido pela indústria. Em outras palavras, supõe-se que o ICMS-ST é cobrado com base em um preço-

pauta equivalente ao preço de venda ao consumidor final na hipótese de cobrança plurifásica.

Em todas as simulações supôs-se que a alíquota do ICMS é de 20% “por dentro”. Na primeira hipótese supôs-se que a alíquota da CBS “por dentro” é de 8%. Na segunda hipótese, supôs-se que a alíquota da CBS “por fora” é de 10%. As diferenças de alíquotas foram arbitradas apenas para que o preço final de venda ao consumidor seja semelhante nos dois casos.

É importante notar que a diferença de resultado entre as duas hipóteses (incidência da CBS “por dentro” e “por fora”) não é relevante, ou seja, não se pretende discutir a calibragem da alíquota da CBS, que depende de muitos outros fatores. Apenas a diferença entre a cobrança plurifásica do ICMS e a cobrança do ICMS por substituição tributária, em cada uma das hipóteses tomada isoladamente, é relevante para a análise.

Nas tabelas apresenta-se, na parte superior, o valor do débito de ICMS e de CBS em cada etapa da cadeia e, na parte inferior, o valor devido de ICMS e de CBS pela indústria, pelo atacado e pelo varejo, que corresponde à diferença entre o débito e o crédito (que é o valor do débito na etapa anterior, quando há recuperação de crédito).

Hipótese 1. Cobrança da CBS “por dentro”

A Tabela 1.1 apresenta o exemplo em que se considera que a CBS incidiria “por dentro”, à alíquota de 8%, supondo-se que o ICMS fosse cobrado sem substituição tributária (ou seja, pelo regime plurifásico). Esse exemplo não corresponde ao modelo proposto no PL 3887, no qual se propõe que a CBS seja cobrada “por fora”. Mas ele serve para

mostrar o impacto da substituição tributária quando a CBS é cobrada “por fora”, o que é feito na Hipótese 2.

Como se nota, no exemplo proposto o preço final do produto seria de R\$ 250,00 e a arrecadação de ICMS e de CBS é de R\$ 50,00 e R\$ 20,00, respectivamente, o que corresponde à aplicação das respectivas alíquotas sobre o preço de venda ao consumidor.

1.1. Carga tributária sem ICMS-ST - incidência da CBS "por dentro"

| | Indústria | Atacado | Varejo | Total |
|-----------------------------|---------------|---------------|---------------|--------------|
| Receita líquida | 100,00 | 120,00 | 180,00 | |
| ICMS - P (débito) - al. 20% | 27,78 | 33,33 | 50,00 | |
| CBS (débito) - al. 8% | 11,11 | 13,33 | 20,00 | |
| Preço de venda | 138,89 | 166,67 | 250,00 | |
| VA/Margem líquida | 100,00 | 20,00 | 60,00 | 180,00 |
| Tributos devidos | | | | |
| ICMS-P | 27,78 | 5,56 | 16,67 | 50,00 |
| CBS | 11,11 | 2,22 | 6,67 | 20,00 |
| Total | 38,89 | 7,78 | 23,33 | 70,00 |

Na hipótese em que o ICMS passa a ser cobrado por substituição tributária, teríamos o a situação apresentada na Tabela 1.2. Neste caso, a indústria recolhe o ICMS que é devido pelo atacado e varejo. Vale notar que no exemplo supôs-se que a soma do ICMS próprio cobrado da indústria com o ICMS-ST corresponde ao valor de R\$ 50,00 de ICMS total devido no exemplo da Tabela 1.1.

1.2. Carga tributária com ICMS-ST - incidência da CBS "por dentro"

| | Indústria | Atacado | Varejo | Total |
|---------------------------------|---------------|---------------|---------------|--------------|
| Receita líquida | 100,00 | 170,00 | 230,00 | |
| ICMS-ST - al. 20% | 17,39 | | | |
| ICMS - P - al. 20% | 32,61 | | | |
| CBS (débito) - al. 8% | 13,04 | 14,78 | 20,00 | |
| Preço de venda | 163,04 | 184,78 | 250,00 | |
| VA/Margem líquida | 100,00 | 20,00 | 60,00 | 180,00 |
| Tributos devidos | | | | |
| ICMS-ST | 17,39 | | | 17,39 |
| ICMS-P | 32,61 | | | 32,61 |
| CBS | 13,04 | 1,74 | 5,22 | 20,00 |
| Total | 63,04 | 1,74 | 5,22 | 70,00 |
| Varição do valor da CBS: | | | | 0,00 |

Como se vê, caso a CBS fosse cobrada “por dentro” a adoção da substituição tributária para o ICMS não afetaria o valor devido de CBS. No entanto, como se mostra a seguir, isso não ocorre no caso da cobrança da CBS “por fora”, como proposto no PL 3887 (e como recomenda a boa prática internacional).

Hipótese 2. Cobrança da CBS “por fora”

A Tabela 2.1 reproduz a mesma situação descrita na Tabela 1.1 (cobrança plurifásica do ICMS), com a diferença de que, neste caso, a CBS é cobrada à alíquota de 10% sobre o preço líquido de ICMS e de CBS (“por fora”), na forma proposta no PL 3887. Neste exemplo, o valor do ICMS devido ao longo da cadeia é de R\$ 49,50 e o valor da CBS de R\$ 18,00, que corresponde à alíquota de 10% aplicada sobre o valor adicionado (líquido de tributos) em todas as etapas da cadeia¹⁰.

2.1. Carga tributária sem ICMS-ST - PL 3887 (incidência da CBS "por fora")

| | Indústria | Atacado | Varejo | Total |
|-----------------------------|---------------|---------------|---------------|--------------|
| Receita líquida | 100,00 | 120,00 | 180,00 | |
| ICMS - P (débito) - al. 20% | 27,50 | 33,00 | 49,50 | |
| CBS (débito) - al. 10% | 10,00 | 12,00 | 18,00 | |
| Preço de venda | 137,50 | 165,00 | 247,50 | |
| VA/Margem líquida | 100,00 | 20,00 | 60,00 | 180,00 |
| Tributos devidos | | | | |
| ICMS-P | 27,50 | 5,50 | 16,50 | 49,50 |
| CBS | 10,00 | 2,00 | 6,00 | 18,00 |
| Total | 37,50 | 7,50 | 22,50 | 67,50 |

Como se vê na Tabela 2.2, com a adoção da cobrança do ICMS por substituição tributária o valor cobrado de CBS se altera, mesmo supondo-se que a margem (em reais) do atacado e do varejo se mantém, e que o valor do ICMS cobrado na indústria (ICMS próprio

¹⁰ O valor de ICMS e CBS não corresponde exatamente ao do exemplo anterior, pois, para que isso ocorresse, a alíquota da CBS precisaria ser de 11,11%, o que tornaria mais complexas as explicações que são feitas a seguir.

mais ICMS-ST) corresponde exatamente ao ICMS cobrado sem substituição tributária (R\$ 49,50). A diferença do montante devido de CBS em relação à cobrança plurifásica de ICMS é de R\$ 4,95, que corresponde à aplicação da alíquota da CBS sobre o montante total de ICMS recolhido pela indústria e representa um aumento de 27,5% no valor cobrado de CBS (considerando os parâmetros do exemplo).

2.2. Carga tributária com ICMS-ST - PL 3887 (incidência da CBS "por fora")

| | Indústria | Atacado | Varejo | Total |
|-------------------------|---------------|----------------------------------|---------------|--------------|
| Receita líquida | 100,00 | 169,50 | 229,50 | |
| ICMS-ST - al. 20% | 17,25 | | | |
| ICMS - P - al. 20% | 32,25 | | | |
| CBS (débito) - al. 10% | 11,73 | 16,95 | 22,95 | |
| Preço de venda | 161,23 | 186,45 | 252,45 | |
| VA/Margem líquida | 100,00 | 20,00 | 60,00 | 180,00 |
| Tributos devidos | | | | |
| ICMS-ST | 17,25 | | | 17,25 |
| ICMS-P | 32,25 | | | 32,25 |
| CBS | 11,73 | 5,22 | 6,00 | 22,95 |
| Total | 61,23 | 5,22 | 6,00 | 72,45 |
| | | Variação do valor da CBS: | | 4,95 |

Um dos problemas do PL 3887 é que ele não permite a exclusão do ICMS-ST da base de cálculo da CBS, pois, pelo projeto, apenas o ICMS destacado no documento fiscal (ICMS próprio) não integra a base de cálculo da CBS. Essa não é, no entanto, a principal razão para a elevação do valor da CBS com a cobrança de ICMS por substituição tributária, ainda que a exclusão do ICMS-ST da base de cálculo da CBS no substituto tributário seja um ajuste desejado e necessário do PL 3887¹¹.

¹¹ A exclusão do ICMS-ST da base de cálculo da CBS é positiva, pois normalmente o preço do comércio é formado na forma de mark-ups (incremento percentual sobre o custo de aquisição do produto revendido), o que significa que a redução do preço na indústria contribuiria para reduzir o preço de venda ao consumidor final. Nos exemplos desse anexo, no entanto, supõe-se que as margens do atacado e do varejo são fixadas em valores nominais, pois o objetivo é isolar o efeito da tributação, evitando confundir esse efeito com a variação do valor das margens na cadeia de comercialização. Adicionalmente, é possível que o adquirente do produto da indústria não seja contribuinte da CBS pelo regime normal (caso, por exemplo, de uma

Como se vê na Tabela 2.3, que reproduz o exemplo da tabela anterior excluindo o ICMS-ST da base de cálculo da CBS na indústria, mesmo com esse ajuste, o incremento do valor devido de CBS ao longo da cadeia continuaria sendo o mesmo (R\$ 4,95), pois a redução do valor da CBS devida pela indústria reduziria em igual montante o crédito de CBS no atacado. Isso ocorre porque o ICMS cobrado da indústria passa a integrar o preço de venda das etapas seguintes da cadeia de comercialização, sem que o valor do ICMS possa ser deduzido desse preço, na definição da base de cálculo da CBS. Na prática, o valor total de CBS devido passa a ser maior que a incidência da alíquota da CBS sobre o valor adicionado (líquido de tributos) ao longo da cadeia, distorcendo uma das características desejáveis de um bom tributo sobre o valor adicionado¹².

2.3. Carga tributária com ICMS-ST - exclusão do ICMS-ST da BC da CBS

| | Indústria | Atacado | Varejo | Total |
|-------------------------|---------------|----------------------------------|---------------|--------------|
| Receita líquida | 100,00 | 169,50 | 229,50 | |
| ICMS-ST - al. 20% | 17,60 | | | |
| ICMS - P - al. 20% | 31,90 | | | |
| CBS (débito) - al. 10% | 10,00 | 16,95 | 22,95 | |
| Preço de venda | 159,50 | 186,45 | 252,45 | |
| VA/Margem líquida | 100,00 | 20,00 | 60,00 | 180,00 |
| Tributos devidos | | | | |
| ICMS-ST | 17,60 | | | 17,60 |
| ICMS-P | 31,90 | | | 31,90 |
| CBS | 10,00 | 6,95 | 6,00 | 22,95 |
| Total | 59,50 | 6,95 | 6,00 | 72,45 |
| | | Variação do valor da CBS: | | 4,95 |

Para evitar o aumento do valor devido de CBS com a cobrança do ICMS por substituição tributária, foram consideradas duas alternativas. A primeira alternativa é excluir o valor do ICMS recolhido pelo substituto

empresa do SIMPLES), hipótese na qual a redução da CBS recolhida na indústria resulta numa redução do valor da CBS em toda a cadeia.

¹² Tomando por referência a cobrança de ICMS pelo regime plurifásico (Tabela 2.1), o aumento da CBS se concentra no atacado, pois nessa etapa a CBS incide não apenas sobre a margem líquida do atacado, mas também sobre o valor de ICMS recolhido na indústria. Esse efeito não se repete no varejo porque o maior débito de CBS é compensado por um maior crédito vindo do atacado, o que faz que a base da CBS seja apenas a margem líquida do varejo.

tributário (tanto ICMS próprio quanto ICMS-ST) da base de cálculo da CBS nas etapas seguintes da cadeia. Os efeitos desse ajuste ficam claros na Tabela 2.4, na qual o valor da CBS devida tanto pelo atacado quanto pelo varejo é ajustado de forma a excluir a incidência da CBS sobre o ICMS recolhido na indústria (o que é equivalente a excluir o valor do ICMS recolhido na indústria da base de cálculo da CBS).

2.4. Carga tributária com ICMS-ST - ajuste nos contribuintes substituídos

| | Indústria | Atacado | Varejo | Total |
|-------------------------|---------------|----------------------------------|---------------|--------------|
| Receita líquida | 100,00 | 169,50 | 229,50 | |
| ICMS-ST - al. 20% | 17,60 | | | |
| ICMS - P - al. 20% | 31,90 | | | |
| CBS (débito) | 10,00 | 12,00 | 18,00 | |
| CBS base - al. 10% | 10,00 | 16,95 | 22,95 | |
| Redutor por ICMS | | -4,95 | -4,95 | |
| Preço de venda | 159,50 | 181,50 | 247,50 | |
| VA/Margem líquida | 100,00 | 20,00 | 60,00 | 180,00 |
| Tributos devidos | | | | |
| ICMS-ST | 17,60 | | | 17,60 |
| ICMS-P | 31,90 | | | 31,90 |
| CBS | 10,00 | 2,00 | 6,00 | 18,00 |
| Total | 59,50 | 2,00 | 6,00 | 67,50 |
| | | Variação do valor da CBS: | | 0,00 |

Para que tal alternativa de ajuste seja efetiva, é necessário que o ajuste da base de cálculo da CBS se dê em todas as etapas subsequentes do processo de comercialização¹³. Essa forma de solução do problema tem, no entanto, um custo operacional que pode ser elevado, pois exige a discriminação, por unidade de produto, do ICMS recolhido no substituto tributário, a inclusão dessa informação nos documentos fiscais de todas as etapas subsequentes, e a exclusão do montante correspondente à multiplicação da quantidade de produtos vendidos pelo valor recolhido de ICMS por unidade de produto da base de cálculo da CBS.

¹³ Fazer o ajuste apenas no atacado apenas deslocaria o problema para o varejo, que acabaria recolhendo um valor mais elevado da CBS em função da inclusão do ICMS no seu preço, sem sua exclusão da base de cálculo da CBS.

Uma segunda alternativa, mais simples operacionalmente, seria a redução do valor recolhido de CBS no substituto tributário. Neste caso, a exclusão teria de ser feita na forma de um crédito presumido de CBS, sem alterar o débito de CBS, pois esse é o valor recuperado como crédito na etapa subsequente. O valor do crédito presumido de CBS teria de ser equivalente à aplicação de uma alíquota “por dentro” da CBS ($alíquota/(1+alíquota)$) sobre o montante de ICMS devido pelo substituto tributário (soma de ICMS próprio e ICMS-ST)¹⁴.

No caso do exemplo analisado, o crédito presumido de CBS seria de R\$ 4,50, que corresponde ao montante total de ICMS devido pela indústria (49,50) multiplicado por 0,1 e dividido por 1,1. Como se vê na Tabela 2.5, supondo que o crédito presumido de CBS na indústria seja integralmente repassado ao preço, o resultado seria o recolhimento de CBS ao longo da cadeia em montante equivalente ao que seria recolhido com base na cobrança plurifásica de ICMS.

2.5. Carga tributária com ICMS-ST - ajuste no contribuinte substituto

| | Indústria | Atacado | Varejo | Total |
|-------------------------|---------------|----------------------------------|---------------|--------------|
| Receita líquida | 100,00 | 165,00 | 225,00 | |
| ICMS-ST - al. 20% | 18,50 | | | |
| ICMS - P - al. 20% | 31,00 | | | |
| CBS (débito) - al. 10% | 10,00 | 16,50 | 22,50 | |
| Crédito Presumido CBS | -4,50 | | | |
| Preço de venda | 155,00 | 181,50 | 247,50 | |
| VA/Margem líquida | 100,00 | 20,00 | 60,00 | 180,00 |
| Tributos devidos | | | | |
| ICMS-ST | 18,50 | | | 18,50 |
| ICMS-P | 31,00 | | | 31,00 |
| CBS | 5,50 | 6,50 | 6,00 | 18,00 |
| Total | 55,00 | 6,50 | 6,00 | 67,50 |
| | | Variação do valor da CBS: | | 0,00 |

¹⁴ Para entender a aplicação da alíquota “por dentro” da CBS, considere-se que BC é a base de cálculo da CBS, antes da exclusão do valor da própria CBS. Neste caso, o valor devido de CBS pode ser escrito como: $CBS = (BC - CBS) * al$, onde al é a alíquota da CBS. Essa fórmula pode ser reescrita como $CBS = BC / (1 + al)$. Como o objetivo do ajuste é reduzir a base de cálculo da CBS em montante equivalente à aplicação da alíquota da CBS sobre o valor recolhido de ICMS ($al * ICMS$), a redução do montante a ser recolhido de CBS seria $(al * ICMS) / (1 + al)$, ou seja, à multiplicação do valor de ICMS por $al / (1 + al)$, que é a alíquota “por dentro” da CBS.

Embora seja operacionalmente mais simples, essa forma de ajuste na cobrança da CBS no substituto tributário não é de compreensão imediata e precisa ser considerada com cautela, para não dar a entender que o modelo da CBS contempla outras possibilidades de crédito presumido, que poderiam ser utilizadas para a concessão de benefícios fiscais.