



NOTA TÉCNICA: REFORMA TRIBUTÁRIA

**REFORMA DA TRIBUTAÇÃO DA RENDA E
O SETOR ELÉTRICO**

JULHO/2023

NOTA TÉCNICA

REFORMA DA TRIBUTAÇÃO DA RENDA E O SETOR ELÉTRICO

1 INTRODUÇÃO

1.1 OBJETIVO DESTA NOTA

1.2 ENTENDIMENTO DA REFORMA TRIBUTÁRIA PRETENDIDA PELO GOVERNO FEDERAL

O Governo Lula colocou a reforma tributária na sua **agenda prioritária**. Em dezembro de 2022, Fernando Haddad, antes mesmo de ser nomeado Ministro da Fazenda, já afirmava que a intenção seria promover a reforma tributária logo no início do mandato. Aliás, Haddad apresentava a reforma tributária como elemento fundamental do novo arcabouço fiscal:

“Para ter o arcabouço fiscal, você precisa de reforma tributária. Todo mundo precisa entender que é preciso uma reforma tributária, agora. Já gastamos 20 anos com esse assunto.”

[...]

“[O arcabouço fiscal] será tão mais sólido, estável, longo e duradouro quanto mais segurança tivermos do ponto de vista da reforma tributária”.

[...]

Se depender do governo Lula, será aprovado no ano [de 2023], será prioridade.” (Valor Econômico, 06/12/2022)

Ao condicionar o equilíbrio fiscal à reforma tributária sem mencionar iniciativas de redução de custos orçamentários, entende-se que o governo pretende aumentar a arrecadação com a reforma tributária.

O compromisso com a reforma tributária foi reforçado com a criação de um novo cargo no Ministério da Fazenda – o Secretário Extraordinário da Reforma Tributária – para o qual foi nomeado Bernard Appy, ex-diretor do Centro de Cidadania Fiscal. A estratégia adotada pelo Governo Federal foi fasear a implementação da reforma tributária em duas etapas. A primeira trataria da tributação do consumo e a segunda da tributação da renda:

“No campo dos tributos, a nomeação de Bernard Appy reforçou expectativas para uma reforma tributária. Ontem, em Davos, Haddad sinalizou que a reforma deve começar com tributação sobre consumo no primeiro semestre e seguir para renda no segundo. Também ontem, em Brasília, Simone Tebet, ministra do Planejamento e Orçamento, indicou as duas frentes, em “reforma fatiada”. Uma reforma é avaliada por especialistas como caminho para a redução de litígios e para o vai e vem de normas. Para o PIS e a Cofins, inclusive.” (Valor Econômico, 18/01/2023)

1.2.1 PRIMEIRA FASE: REFORMA DA TRIBUTAÇÃO DA PRODUÇÃO E DO CONSUMO

A primeira fase da reforma tributária trata da consolidação e racionalização dos tributos que incidem sobre a produção e o consumo, especificamente:

- Pis/Pasep – Programa de Integração Social e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público;
- Cofins – Contribuição para Financiamento da Seguridade Social;
- IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados;
- ICMS – Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação; e
- ISS – Imposto Sobre Serviços.

Esta parte da reforma é apresentada pelo governo como a mais relevante. Nas palavras do Ministro Haddad, esta primeira fase da reforma tributária:

“[...] é a mais importante, de longe, porque é a que envolve conflitos federativos maiores e conflitos entre setores econômicos, como indústria e comércio, indústria e serviços.

[...]

Se a gente conseguir desatar esse nó, você vai dar robustez para o país avançar. A gente tem a oportunidade de resolver definitivamente isso.

[...]

[...] o custo Brasil vai se reduzir muito. Muita insegurança jurídica, muita judicialização. Só no Carf (Conselho Administrativo de Recursos Fiscais) tem mais de R\$ 1 trilhão pendente julgamento. Bota mais R\$ 3 bilhões e tanto inscritos na dívida ativa.” (Valor Econômico, 06/12/2022).

Há compromisso de que a reforma dos tributos sobre a produção e consumo não eleve a carga tributária. O novo Imposto sobre Valor Adicionado teria suas alíquotas calibradas com base no resultado de dois ‘anos-testes’ para assegurar a manutenção da carga tributária no mesmo nível atual. A PEC definirá o conceito que, posteriormente, será esmiuçado na lei complementar que prevê a definição das alíquotas com base na arrecadação verificada nos anos-testes para assegurar a neutralidade na transição. Nas palavras de Bernard Appy:

“Isso [a manutenção da carga tributária] está no texto constitucional, que é redigido para garantir que a alíquota de referência, que é aquela que é adotada automaticamente na reforma, mantenha a carga. Isso é muito claro.

[...]

Os entes da Federação e a União têm autonomia para fixar sua alíquota acima ou abaixo da de referência, como já fazem hoje. Mas a transição da reforma será feita de forma neutra. Sem tirar a competência dos entes para poder definir sua arrecadação, só que para isso tem que ter o custo político de aprovar uma lei que aumenta a tributação do consumo no Estado ou no município, ou no país.

[...]

Vai ter um conceito na emenda constitucional e, na lei complementar, vai ter um anexo com fórmula. Um parâmetro absolutamente objetivo de como vai ser mantida a neutralidade da carga tributária. Não faz sentido colocar uma fórmula na Constituição.

A alíquota de referência, aquela adotada automaticamente, será a que mantém a carga tributária atual.

[...]

[...] a transição na reforma da tributação sobre consumo vai ocorrer sem aumento de carga tributária. A reforma tem um efeito muito positivo sobre o crescimento da economia, na distribuição de renda e na redução de desigualdades regionais. Mas é preciso entender que os efeitos da reforma são de longo prazo. Há transição longa. Não estou falando da transição de receitas para Estados e municípios. Mesmo para a sociedade, é uma transição em alguns anos. Pela PEC 45, são dois anos de teste mais quatro de transição. Na PEC 110, são dois testes mais cinco de transição. É uma transição longa, mas é claramente uma política para aumentar o potencial de crescimento do país.” (Valor Econômico, 07/03/2022).

Este compromisso fica explícito:

- a) no §8º do artigo 156-A, com a redação proposta no artigo 1º da PEC 45/2019:

“§ 8º Qualquer alteração na legislação federal que reduza ou eleve a arrecadação do imposto previsto no caput:

I – deverá ser compensada pela elevação ou redução, pelo Senado Federal, das alíquotas de referência de que trata o § 1º, XII, de modo a preservar a arrecadação das esferas federativas, nos termos de lei complementar;

II – somente entrará em vigor com o início da produção de efeitos do ajuste das alíquotas de referência de que trata o inciso I”;

- b) na redação proposta para o artigo 130 da Constituição Federal, contida no artigo 2º da PEC 45/2019:

“Art. 130. Resolução do Senado Federal fixará, para todas as esferas federativas, as alíquotas de referência dos tributos previstos nos arts. 156-A [IBS] e 195, V [CBS], da Constituição Federal, observados a forma de cálculo e os limites previstos em lei complementar, de forma a compensar:

I – de 2027 a 2033, no caso da União, a redução da receita:

a) das contribuições previstas no art. 195, I, ‘b’ e IV [Cofins], e da contribuição para o Programa de Integração Social [Pis/Pasep] de que trata o art. 239, ambos da Constituição Federal; e

b) do imposto previsto no art. 153, IV [IPI], deduzida da receita proveniente do imposto previsto no art. 153, VIII [IS], ambos da Constituição Federal;

II – de 2029 a 2033, no caso dos Estados e do Distrito Federal, a redução da receita do imposto previsto no art. 155, II [ICMS], da Constituição Federal; e

III – de 2029 a 2033, no caso dos Municípios e do Distrito Federal, a redução da receita do imposto previsto no art. 156, III [ISS], da Constituição Federal.”;

- c) e no artigo 7º da PEC 45/2019:

“A partir de 2027, a União compensará eventual redução no montante dos valores entregues nos termos do art. 159, I e II, em razão da substituição da arrecadação do imposto previsto no art. 153, IV [IPI], pela arrecadação do imposto previsto no art. 153, VIII [IS], todos da Constituição Federal, nos termos de lei complementar.”.

Logo, o esperado aumento da arrecadação deve vir da reforma dos tributos sobre a renda, a ser realizada na segunda fase da reforma.

Em julho de 2023, a primeira fase da reforma tributária já havia sido aprovada na Câmara dos Deputados e remetida ao Senado Federal. A versão final da **Proposta de Emenda Constitucional 45/2019 (PEC 45/2019)**

aprovada na Câmara dos Deputados segue em linhas gerais o que vem sendo discutido, mas o texto gera preocupação ao introduzir ou ampliar uma série de isenções, alíquotas diferenciadas e regimes especiais. Tais exceções complicam o regime tributário, perpetuam benefícios para segmentos específicos na Constituição Federal e resultam em elevação das alíquotas aplicadas às demais atividades econômicas.

Estudo do Ministério da Fazenda (08/ago/2023), indica que a soma das alíquotas de referência da Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), da União, e do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), dos Estados e Municípios, seria entre 25,5% e 27,0% considerando as mudanças introduzidas na versão final da PEC 45/2019 aprovada pela Câmara dos Deputados. Isto proporcionaria uma redução da carga tributária para a maioria dos setores da economia, já que a soma das alíquotas do Pis/Cofins (9,25%) e ICMS (18,0%), ambos calculados “por dentro” (i.e., considerando a aplicação da alíquota sobre o preço com tributos), corresponde a uma alíquota de 34% calculada “por fora”, como no caso da CBS e do IBS.

O ministro Haddad tem se manifestado no sentido de reduzir as exceções no Senado Federal para viabilizar uma alíquota de referência mais baixa. Além disso, o ministro aponta vários ganhos da reforma que possibilitarão a mesma arrecadação com alíquota menor:

“O ministro da Fazenda, Fernando Haddad, afirmou ontem que, ao longo do tempo, a alíquota do Imposto sobre Valor Agregado (IVA) pode ficar em um patamar inferior a 25%.

[...]

A previsão do ministro para o IVA é baseada quatro fatores: corte ‘drástico’ de gastos tributários, que cairão ‘à metade’; queda ‘da evasão’ tributária que deverá ocorrer depois da aprovação da reforma; a ‘digitalização’ da arrecadação; os ‘desdobramentos [da reforma] em outros tributos’. Segundo ele, todos esses fatores permitem que a alíquota do IVA fique abaixo de 25%, patamar máximo defendido pelo Ministério da Fazenda, sem que isso leve à perda de arrecadação para governo federal, Estados e municípios.

[...]

Haddad também defendeu ‘uma reforma um pouquinho mais enxuta’ do que o texto aprovado pela Câmara dos Deputados, ‘com menos excepcionalidades’ e ‘uma limada’.” (Valor Econômico, 14/07/2023).

Embora a redação final aprovada na Câmara dos Deputados tenha introduzido mais exceções, o Governo defende que a PEC 45/2019 é um avanço, destacando, entre outros fatores, a “não cumulatividade plena”, a tributação no destino e a desoneração dos investimentos:

“O secretário comentou que o texto da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 45 aprovado no último dia 7 na Câmara dos Deputados tem mais exceções do que o governo gostaria, mas que, ainda assim, os avanços em termos de simplificação, por exemplo, foram assegurados. ‘A espinha dorsal está mantida’, disse o secretário, referindo-se às premissas essenciais do Imposto sobre Valor Adicionado (IVA): base ampla de incidência, não cumulatividade plena, tributação no destino e desoneração dos investimentos e das exportações.” (Assessoria de Imprensa do Ministério da Fazenda, 17/jun/2023).

Um ponto importante na transição é a previsão de compensação dos créditos acumulados dos tributos a serem substituídos pelo IVA [ICMS, Pis e Cofins]. O artigo 2º da PEC 45/2019 prevê mecanismos para aproveitamento dos créditos do ICMS:

“Art. 134. Os saldos credores relativos ao imposto previsto no art. 155, II [ICMS], da Constituição Federal existentes ao final de 2032 serão aproveitados pelos contribuintes na forma deste artigo.

§ 1º O disposto neste artigo alcança os saldos credores cujo aproveitamento ou ressarcimento sejam admitidos pela legislação em vigor e que tenham sido homologados pelos respectivos entes federativos, observado o seguinte:

I – apresentado o pedido de homologação, o ente federativo deverá pronunciar-se no prazo estabelecido na lei complementar;

II – na ausência de resposta ao pedido de homologação no prazo a que se refere o inciso I, os respectivos saldos credores serão considerados homologados.

§ 2º O disposto neste artigo também é aplicável aos créditos do imposto referido no *caput* deste artigo que sejam reconhecidos após o prazo nele estabelecido.

§ 3º O saldo dos créditos homologados será informado pelos Estados e pelo Distrito Federal ao Conselho Federativo do Imposto sobre Bens e Serviços para que seja compensado com o imposto de que trata o art. 156-A da Constituição Federal:

I – pelo prazo remanescente, apurado nos termos do art. 20, § 5º, da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, para os créditos relativos à entrada de mercadorias destinadas ao ativo permanente;

II – em 240 (duzentos e quarenta) parcelas mensais, iguais e sucessivas, nos demais casos.

§ 4º O Conselho Federativo do Imposto sobre Bens e Serviços deduzirá do produto da arrecadação do imposto previsto no art. 156-A devido ao respectivo ente federativo o valor compensado na forma do § 3º, o qual não comporá base de cálculo para fins do disposto nos arts. 158, IV, 198, § 2º, 204, parágrafo único, 212, 212-A, II, e 216, § 6º, todos da Constituição Federal.

§ 5º A partir de 2033, os saldos credores serão atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), ou por outro índice que venha a substituí-lo.

§ 6º Lei complementar disporá sobre:

I – as regras gerais de implementação do parcelamento previsto no § 3º;

II – a forma mediante a qual os titulares dos créditos de que trata este artigo poderão transferi-los a terceiros;

III – a forma pela qual o crédito de que trata este artigo poderá ser ressarcido ao contribuinte pelo Conselho Federativo do Imposto sobre Bens e Serviços, caso não seja possível compensar o valor da parcela nos termos do § 3º.”

No entanto, a PEC 45/2019 não prevê mecanismo para o aproveitamento dos créditos acumulados de Pis/Pasep e Cofins.

Outro aspecto que preocupa é o Imposto Seletivo (IS) a ser cobrado sobre produtos prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente. O Governo Federal indica que se pretende aplicar o IS apenas sobre o fumo e bebidas alcoólicas:

“O secretário extraordinário da Reforma Tributária, Bernard Appy, já informou que a ideia é cobrar o Seletivo sobre fumo e bebidas alcoólicas, como o padrão internacional.” (Valor Econômico, 24/07/2023).

No entanto, sabe-se que com a abertura desta brecha na Constituição Federal seria fácil impor o IS sobre outras atividades econômicas. Também preocupa a possibilidade de aplicação não uniforme do Imposto Seletivo previsto pelo § 9º do artigo 9º da PEC 45/2019 que garante que o IS não incidirá sobre bens e serviços que contam com redução de alíquotas, pois se o objetivo do Imposto Seletivo é compensar uma externalidade

negativa, é importante que ela seja aplicada de forma uniforme sobre todas as atividades econômicas que causem tal externalidade negativa.

Enquanto a PEC tramita no Senado Federal, o governo trabalha na elaboração de quatro projetos de lei complementar regulamentando os futuros IBS e CBS:

“O secretário extraordinário da reforma tributária, Bernard Appy, afirmou nessa sexta (14/jul) que o governo deve enviar ao Congresso Nacional quatro leis complementares para finalizar a reforma tributária sobre o consumo. A data não está fechada, mas deve ser na abertura dos trabalhos legislativos no próximo ano, ou seja, em fevereiro de 2024.” (*Valor Econômico*, 14/07/2023).

“Politicamente, a emenda [*se referindo à PEC 45/2019*] é complexa. A lei complementar é politicamente mais simples, mas tecnicamente mais complexa. Tem de ter tempo para discussão bem-feita e tem de trazer Estados e municípios. Não é uma construção em que o Ministério da Fazenda vai atropelar outros entes da Federação.

[...]

[*A regulamentação em lei complementar*] envolve dimensões de como vai funcionar [o novo tributo]. Como vai ser o conselho federativo, definições claras sobre fato gerador, base de cálculo. É um tributo novo, é preciso fazer isso com segurança jurídica para evitar que depois tenhamos litígio. Vai ter de definir o que é destino, ponto extremamente importante, que precisa estar muito bem redigido porque tem efeito na distribuição federativa da receita.” (*Valor Econômico*, 07/03/2023).

1.2.2 SEGUNDA FASE: REFORMA DA TRIBUTAÇÃO DA RENDA

Diferentemente da primeira fase da reforma que partiu de duas Propostas de Emenda Constitucional – as PECs 45 e 110 de 2019 – já amplamente analisadas e discutidas no Congresso Nacional, as intenções quanto as alterações pretendidas na reforma na tributação da renda e patrimônio são menos claras. Sabe-se que se deseja: (a) ampliar a faixa de isenção do Imposto de renda; (b) tributar a distribuição de lucros e dividendos; e (c) desonerar a folha de pagamentos salariais. Mas as pretensões desta segunda fase têm sido pouco detalhadas:

“[...] No segundo semestre, nós vamos tratar da tributação da renda e, possivelmente, da tributação da folha. Faz sentido tratar as duas junto, porque a tributação da folha é uma forma de tributar a renda do trabalho, ainda que vinculada a benefícios. E, idealmente, a mudança na tributação da folha deveria ser financiada com mudança na de renda. Temos duas bases muito tributadas no Brasil: consumo e folha. Não dá para desonerar a folha e financiar [*com aumento da carga*] no consumo.” (*Valor Econômico*, 07/03/2023)

“Além da reforma tributária sobre consumo, outras fontes do primeiro escalão da equipe econômica relataram ao Valor que uma das discussões diz respeito a como dar solução rápida à promessa do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (PT) de aumentar a faixa de isenção do Imposto de Renda (IR). Nesse sentido, uma das ideias aventadas é aproveitar o projeto de reforma do IR apresentado ainda no governo de Jair Bolsonaro, que passou na Câmara, mas travou no Senado.

[...]

O projeto do IR, que era defendido pelo ex-ministro da Economia Paulo Guedes, é considerado ‘muito ruim’ pelo novo governo. Mas poderia ser reduzido a dois pontos em um substitutivo no Senado: o aumento da faixa de isenção, que Lula defende que vá até aqueles que ganham R\$ 5 mil mensais; tributação da distribuição de lucros e dividendos, algo que o presidente também é favorável, tendo inclusive defendido a medida recentemente, em encontro com centrais sindicais em meados de janeiro.” (*Valor Econômico*, 05/02/2023).

O projeto de lei referido na matéria acima é o **Projeto de Lei 2.337-B/2021**, texto que trata de reformulação dos seguintes conceitos:

- IR – Imposto de Renda; e
- CSLL – Contribuição sobre o Lucro Líquido.

Este Projeto de Lei foi aprovado na Câmara dos Deputados em 02/09/2021 e tramita atualmente no Senado Federal.

Além disso, o Governo Federal indica a pretensão de tomar algumas medidas pontuais já este ano visando a elevação da arrecadação ainda em 2024:

“O governo federal vai enviar o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) de 2024 com meta de resultado primário igual a zero, conforme previsto no novo arcabouço fiscal. Para atingir esse objetivo, o texto abrigará uma série de medidas que serão usadas para aumentar a arrecadação, como os projetos de taxação de ‘offshore’ e fundos fechados e mudanças nos juros sobre capital próprio (JCP). A situação do JCP ainda não está definida.

Mas o governo também já admite que a votação desses projetos poderá ficar para o fim deste ano, a fim de não atrapalhar a tramitação da reforma tributária sobre o consumo no Senado.

[...]

‘Esses projetos (de tributação de fundos exclusivos e alterações em JCP) precisam ser aprovados neste ano, mas pode ser depois de outubro’” (Valor Econômico, 26/07/2023).

As informações descritas nesta Seção 1 definem o ponto de partida para a elaboração das Seções 2 e 3 desta nota técnica.

2 TRIBUTAÇÃO DA PRODUÇÃO E CONSUMO

2.1 GRANDE NÚMERO DE EXCEÇÕES PARA A TRIBUTAÇÃO SOBRE O VALOR AGREGADO

A consolidação e simplificação da tributação sobre a produção e consumo é bem-vinda. Tais medidas podem produzir economias substanciais com a redução de contenciosos tributários e com o custo de conformidade tributária. Além disso, a uniformização da tributação do consumo sobre bens e serviços possibilita a ampliação da base e, conseqüentemente, redução da alíquota média.

No entanto, surgem preocupações com a ampliação das exceções para aplicação do IBS e da Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) na versão final da PEC 45/2019 aprovada na Câmara dos Deputados, dentre as quais destacam-se:

- o grande número de bens e serviços contemplados com regimes especiais para aplicação do IBS (combustíveis; serviços financeiros, operações imobiliárias, planos de saúde e concursos de prognóstico; operações contratadas pela administração pública, autarquias e fundações; bens e serviços de cooperativas; serviços de hotelaria e parques de diversão e temáticos) (inciso V do §5º do art. 156-A com a redação prevista no art. 1º da PEC 45/2019);
- o grande número de bens e serviços contemplados com alíquotas reduzidas (60%) (§1º do art. 9º da PEC 45/2019);
- a isenção somente da CBS para instituições de ensino superior (inciso III do §3º do art. 9º da PEC 45/2019);
- a isenção para produtores rurais com receita anual inferior R\$ 3,6 milhões por ano (§4º do art. 9º da PEC 45/2019); e
- a isenção do IS para os de bens e serviços contemplados com regimes diferenciados (§9º do art. 9º da PEC 45/2019).

Tais exceções exigirão a adoção de uma alíquota de referência mais alta sobre os demais bens e serviços para se obter a mesma arrecadação. Além disso, as exceções tornam o sistema tributário mais complexo e sujeito a contenciosos judiciais. Por fim, ao estabelecer os bens e serviços que terão tratamento diferenciado na Constituição Federal, corre-se o risco de perpetuar a concessão de benefícios que podem não ser justificáveis alguns anos no futuro.

Espera-se que esta primeira fase da reforma tributária possa ser finalizada como planejado, com uma alíquota de referência abaixo de 25%, como prometido pelo ministro Haddad, e com uma legislação complementar juridicamente robusta capaz de reduzir os custos de conformidade regulatória e de reduzir os contenciosos tributários.

RECOMENDAÇÃO

Deve-se reduzir o número de exceções e a magnitude das reduções de alíquotas para os casos especiais de forma a assegurar que a soma das alíquotas de referência do IBS e da CBS não supere 25%. Isto poderia ser implementado com adição de parágrafo ao artigo 9º da PEC 45/2019 prevendo redução da magnitude da redução de alíquotas (§1º) e da redução do rol de serviços isentos dos referidos tributos (§3º).

A desoneração dos investimentos é muito importante para setores capital intensivos como o setor elétrico. O governo tem indicado que o IBS e a CBS desonerariam o investimento, mas isto não é explicitado na PEC 45/2019.

Subentende-se, pela redação proposta para o inciso VIII do §1º do artigo 156-A da Constituição Federal apresentado no artigo 1º da PEC 45/2019, que os tributos incorridos nos bens e serviços associados aos investimentos serão plenamente compensados:

“com vistas a observar o princípio da neutralidade, será não cumulativo, compensando-se o imposto devido pelo contribuinte com o montante cobrado sobre todas as operações nas quais seja adquirente de bem, material ou imaterial, inclusive direito, ou de serviço, excetuadas exclusivamente as consideradas de uso ou consumo pessoal, nos termos da lei complementar, e as hipóteses previstas nesta Constituição”

Uma questão que preocupa, no entanto, é a tempestividade desta compensação. Para empresas em fase pré-operacional, quando a empresa não dispõe de receitas tributáveis para compensar os tributos, a compensação dos tributos sobre os bens e serviços adquiridos pode levar muitos anos. No setor elétrico é comum haver empreendimentos que passam três a seis anos realizando investimentos antes de entrar em operação. Isso significa que estas empresas teriam um longo período de acumulação de créditos no período pré-operacional que só seriam compensados aos poucos após a entrada de operação. O impacto disso é uma elevação das necessidades de capital requerida que por sua vez, amplia os custos do empreendimento.

Para se evitar este impacto, poder-se-ia prever a possibilidade de diferimento do IBS e da CBS cobrados sobre os bens e serviços adquiridos pelas empresas em fase pré-operacional até que tenham receitas tributáveis para compensar os tributos cobrados dos seus insumos.

Com este intuito, recomenda-se que a PEC 45/2019 preveja o estabelecimento de um mecanismo de diferimento para empresas em fase pré-operacional, a ser especificado em lei complementar.

RECOMENDAÇÃO

Deve-se adicionar artigo na PEC 45/2019 prevendo o diferimento dos tributos que incidem sobre os bens e serviços adquiridos por empresas em fase pré-operacional, conforme regulamento a ser estabelecido em lei complementar.

Por fim, é importante que a PEC 45/2019 estabeleça meios para que os contribuintes possam aproveitar todos os créditos acumulados de Pis/Pasep e Cofins. Isto poderia ser feito por meio de previsão da possibilidade de compensação com outros tributos da União ou mesmo ressarcimento, de forma análoga à que se estabeleceu no artigo 2º da PEC 45/2019 para a compensação dos créditos do IBS e da CBS durante a fase de teste:

“Art. 125. Em 2026, o imposto previsto no art. 156-A [IBS] será cobrado à alíquota estadual de 0,1% (um décimo por cento) e a contribuição prevista no art. 195, V [CBS], ambos da Constituição Federal, será cobrada à alíquota de 0,9% (nove décimos por cento).

§ 1º O montante recolhido na forma do caput poderá ser deduzido do valor devido das contribuições previstas no art. 195, I, ‘b’ e IV, [Cofins] e da contribuição para o Programa de Integração Social [Pis/Pasep] a que se refere o art. 239, ambos da Constituição Federal.

§ 2º Caso o contribuinte não possua débitos suficientes para efetuar a compensação de que trata o § 1º, o valor recolhido poderá ser compensado com qualquer outro tributo federal ou ser ressarcido em até 60 (sessenta) dias, mediante requerimento.”

RECOMENDAÇÃO

A PEC 45/2019 deve prever meios que assegurem aos contribuintes a plena recuperação dos créditos acumulados de Pis/Pasep e Cofins.

2.2 IMPOSTO SELETIVO

Outro ponto de preocupação é o Imposto Seletivo (IS). Dada a pressão por recursos, futuros governos certamente imporão o IS sobre outros bens e serviços.

Para evitar a ampliação indiscriminada do IS sobre outras atividades, a PEC deveria prever que as condições e os limites para alteração das alíquotas do Imposto Seletivo sejam estabelecidos em lei complementar (em vez de lei ordinária, como previsto na PEC 45/2019). Entre as condições e limites a serem incluídas em lei complementar, propõe-se que:

- a alíquota do IS seja limitada de forma que o valor do tributo não supere o valor da externalidade negativa causada pelo bem ou serviço; e
- cada externalidade negativa ao qual o IS for aplicado seja tributada de forma uniforme em todas as atividades econômicas em todo o país.

Note-se que este segundo ponto (i.e., a aplicação uniforme do IS) implica que o IS teria que ser calculado por unidade de medida (*ad quantum*). Por exemplo, se deseja-se IS para compensar as externalidades negativas associadas ao consumo de álcool, todas as bebidas deveriam ser tributadas igualmente com base no seu teor alcoólico, independente da procedência, classificação ou preço da bebida.

A aplicação uniforme IS também implica que a externalidade negativa, seja pelo seu efeito sobre a saúde ou sobre o meio ambiente, deve ser tributada igualmente independentemente da atividade econômica. Isto significa que a isenção do IS para atividades contempladas com regimes diferenciados prevista no §9º do art. 9º da PEC 45/2019 precisa ser eliminada. Por exemplo, se deseja-se impor o IS para compensar externalidades negativas associadas ao fumo, não faz sentido tributar os cigarros industrializados, mas não o tabaco *in natura*, por se enquadrar no regime diferenciado por ser produto extrativista vegetal *in natura* (inciso VI do §1º do artigo 9º da PEC 45/2019). Do mesmo modo, uma eventual cobrança do IS sobre as emissões de gases efeito estufa deve ser aplicada com base no montante das emissões independentemente da atividade econômica (seja decorrente de processo industrial, de transporte ou de desmatamento de área para a agropecuária).

Além disso, a PEC 45/2019 deveria prever que as condições e os limites para alteração das alíquotas do Imposto Seletivo sejam estabelecidos em lei complementar (em vez de lei ordinária, como previsto na PEC 45/2019) (§ 1º do inciso VIII do art. 153, conforme redação do art. 1º da PEC 45/2019).

Por fim, a lei complementar deve prever a lista exaustiva dos bens e serviços que poderiam ser tributados pelo IS com a identificação da externalidade negativa para a saúde ou meio ambiente que se busca coibir ou compensar.

RECOMENDAÇÃO

A PEC deve prever a definição das condições e limites para o Imposto Seletivo para que:

- o valor arrecadado por este imposto não supere as externalidades negativas provocadas pelo bem ou serviço tributado; e
- as externalidades negativas que justificam a aplicação do Imposto Seletivo sejam tributadas de forma uniforme em todas as atividades econômicas em todo o país.

As condições e limites para o Imposto Seletivo devem ser estabelecidos em lei complementar.

O rol de bens e serviços sobre os quais o IS pode ser aplicado deve ser explicitado em lei complementar com clara identificação da externalidade negativa que se deseja endereçar.

3 TRIBUTAÇÃO DA RENDA

3.1 PORQUE O SETOR ELÉTRICO É MAIS SUSCETÍVEL A ALTERAÇÕES TRIBUTÁRIAS

3.1.1 CONTRATAÇÃO DE LONGO PRAZO

Empreendimentos de energia elétrica são intensivos em capital. A maior parte dos dispêndios de capital são relacionados à construção dos empreendimentos. Logo, o financiamento desempenha um papel central na viabilização da expansão do setor elétrico.

A maioria dos empreendimentos de energia elétrica é viabilizada por meio de *project finance*, isto é, financiamentos que são concedidos com base no fluxo de caixa esperado do projeto, em vez de basear-se na qualidade do balanço patrimonial da empresa, como é feito nos empréstimos convencionais.

Estes projetos tipicamente são altamente alavancados. Os empreendimentos de geração e transmissão tipicamente tem cerca de 80% dos investimentos financiados com capital de terceiros. Isto significa que os empreendimentos se comprometem com um fluxo de pagamentos pré-fixado muito rígido que proporciona pouca flexibilidade para a empresa lidar com imprevistos.

O que torna o setor elétrico especialmente suscetível a mudanças na tributação é o fato de que não só o fluxo de pagamentos é muito rígido, mas também o seu fluxo de receitas.

No caso dos investimentos em geração, o *project finance* é viabilizado por contratos de venda de energia com duração de muitos anos. No caso dos contratos de venda de energia (CCEARs – Contratos de Comercialização de Energia no Ambiente Regulado) resultantes dos Leilões de Energia promovidos pelo Governo Federal para a aquisição de energia requerida para atendimento dos consumidores servidos pelas concessionárias de distribuição, o prazo contratual é de 20 a 30 anos. Os valores dos contratos são definidos por meio de leilão, com seus preços atualizados anualmente pelo índice de inflação (IPCA).

Mais recentemente, uma parcela crescente dos projetos de geração tem sido viabilizada por contratos livremente negociados com comercializadoras de energia e ‘consumidores livres’ (no Ambiente de Contratação Livre). Os termos destes contratos são mais variados, mas tipicamente também estabelecem preços pré-fixados por prazos que perduram por muitos anos.

No caso dos investimentos em transmissão, o fluxo de caixa é estabelecido com base no seu contrato de concessão que prevê uma Receita Anual Permitida (sujeita a descontos por indisponibilidade), cujo valor é determinado em licitação. O prazo destes contratos é de 30 anos, com valores também atualizados pelo IPCA.

Com os preços pré-fixados em contratos, as empresas de energia não dispõem de liberdade para ajustar os preços em função de mudanças nos seus custos.

Ademais, dada a elevada concorrência nos leilões de geração e transmissão, os valores estabelecidos nestes contratos geralmente envolvem margens de lucro estreitas, o que significa que alterações nas condições consideradas quando os contratos foram firmados podem inviabilizar os empreendimentos.

No caso da distribuição, a rigidez também é muito presente. As distribuidoras são a contraparte que paga grande parte dos contratos de geração e transmissão de longa duração. Além disso, as tarifas das distribuidoras são reguladas pela Aneel, o que significa que elas também não dispõem de liberdade para alterar os seus preços livremente em função de mudanças nas condições prevalentes no momento.

São estes fatores que tornam o setor elétrico especialmente suscetível a mudanças tributárias.

Portanto, uma alteração da tributação dos rendimentos das empresas do setor elétrico poderia ter resultados desastrosos. Dada as margens estreitas definidas nos contratos, uma elevação da tributação da renda reduziria a remuneração dos empreendimentos, deixando as empresas fragilizadas. Com a resultante compressão dos rendimentos, qualquer abalo nas receitas ou despesas projetadas destas empresas poderia comprometer o seu fluxo de caixa, forçando a empresa a recorrer a mais financiamentos em piores condições. O resultado seria uma elevação do seu grau de endividamento, o que eventualmente levaria à violação dos covenants (i.e., as condições mínimas estipuladas pelos seus financiadores), o que serve de gatilho para o financiador exigir a antecipação dos pagamentos devidos.

Por exemplo, a maioria dos empreendimentos elétricos contam com financiamentos do BNDES que requerem um **Índice de Cobertura do Serviço da Dívida (ICSD)** mínimo de 1,3 para empreendimentos de geração e 1,5 para empreendimentos de transmissão. O ICSD é a razão entre:

- a geração de caixa operacional da empresa líquida de impostos; e
- o serviço da dívida de empresa (parcelas de juros e amortizações a serem pagas).

Dispondo de poucas reservas e uma margem comprimida devido a uma elevação da tributação sobre a renda, um choque negativo pode reduzir o ICSD para patamar inferior ao valor mínimo estabelecido pelos financiadores, o que levaria ao vencimento antecipado dos contratos de dívida. Isto exigiria a substituição do financiamento por outro em condições muito piores, o que agravaria o fluxo de caixa futuro do empreendimento. E, no limite, poderia comprometer a capacidade de pagamento da empresa, resultando em inadimplemento. Além disso, o inadimplemento de uma empresa pode comprometer o fluxo de outras empresas, desencadeando um problema sistêmico.

3.1.2 COMPENSAÇÃO POR ALTERAÇÃO NA TRIBUTAÇÃO PREVISTA NA LEGISLAÇÃO E NOS CONTRATOS

Embora a legislação, os contratos de concessão, e os contratos de comercialização de energia prevejam a possibilidade de revisão dos valores pactados em caso de alteração dos tributos, eles excluem a possibilidade de revisão nos casos de alterações na tributação da renda, lucro ou resultado das empresas.

A **Lei de Concessões (Lei 8.987)** prevê que tarifas de serviços públicos sejam revisadas quando houver criação, alteração ou extinção de quaisquer tributos, com a exceção do imposto de renda:

“Art. 9º A tarifa do serviço público concedido será fixada pelo preço da proposta vencedora da licitação e preservada pelas regras de revisão previstas nesta Lei, no edital e no contrato.

§1º A tarifa não será subordinada à legislação específica anterior e somente nos casos expressamente previstos em lei, sua cobrança poderá ser condicionada à existência de serviço público alternativo e gratuito para o usuário.

§2º Os contratos poderão prever mecanismos de revisão das tarifas, a fim de manter-se o equilíbrio econômico-financeiro.

§3º **Ressalvados os impostos sobre a renda, a criação, alteração ou extinção de quaisquer tributos ou encargos legais**, após a apresentação da proposta, quando comprovado seu impacto, implicará a revisão da tarifa, para mais ou para menos, conforme o caso.

§4º Em havendo alteração unilateral do contrato que afete o seu inicial equilíbrio econômico-financeiro, o poder concedente deverá restabelecê-lo, concomitantemente à alteração.

§5º A concessionária deverá divulgar em seu sítio eletrônico, de forma clara e de fácil compreensão pelos usuários, tabela com o valor das tarifas praticadas e a evolução das revisões ou reajustes realizados nos últimos cinco anos.”

O entendimento de que alterações na tributação do resultado não devem ser alvo de revisão tarifária também fica evidente na **Lei 9.427**, lei que instituiu a Aneel, que foi recentemente alterada pela Lei 14.385, para prever revisão tarifária para efetuar o repasse integral dos valores objeto de repetição de indébito pelas distribuidoras de energia elétrica relacionados às ações judiciais transitadas em julgado, exceto no caso dos tributos sobre a renda e o lucro:

“Art. 3º Além das atribuições previstas nos incisos II, III, V, VI, VII, X, XI e XII do art. 29 e no art. 30 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, de outras incumbências expressamente previstas em lei e observado o disposto no § 1º, compete à ANEEL:

[...]

XXII - promover, de ofício, a destinação integral, em proveito dos usuários de serviços públicos afetados na respectiva área de concessão ou permissão, dos valores objeto de repetição de indébito pelas distribuidoras de energia elétrica em razão de recolhimento a maior, por ocasião de alterações normativas ou de decisões administrativas ou judiciais que impliquem redução de quaisquer tributos, ressalvados os incidentes sobre a renda e o lucro.

[...]

Art. 3º-B A Aneel deverá promover, nos processos tarifários, a destinação integral, em proveito dos usuários de serviços públicos afetados na respectiva área de concessão ou permissão, dos valores objeto de repetição de indébito pelas distribuidoras de energia elétrica relacionados às ações judiciais transitadas em julgado que versam sobre a exclusão do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) da base de cálculo da Contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Contribuição para o PIS/Pasep) e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins).”

Os **Contratos de Comercialização de Energia no Ambiente Regulado (CCEARs)** também são muito claros: alterações na tributação do lucro ou resultado da empresa fazem jus à revisão dos valores pactuados. Confira, por exemplo, a linguagem na minuta do CCEAR por Disponibilidade com CVU nulo dos Leilões de Geração Aneel 4 e 5/ 2022:

“7.9 Caso sejam criados, após a data de assinatura do CONTRATO, novos TRIBUTOS, encargos setoriais ou contribuições parafiscais e outros encargos legais, ou modificada a base de cálculo, as alíquotas e/ou regime de arrecadação dos atuais, de forma a aumentar ou diminuir o ônus das PARTES, com repercussão no equilíbrio contratual, a RECEITA FIXA poderá ser adequada, de modo a refletir tais alterações, para mais ou para menos, e entrará em vigor após homologação pela ANEEL.”
(Anexo I do Edital de Leilão 4/2022-Aneel, p. 8)

A revisão se faz por meio de ajuste da RECEITA FIXA que é definida no Apêndice III do contrato:

“RECEITA FIXA: valor de remuneração anual de cada USINA apresentado pelo VENDEDOR no LEILÃO, expresso em reais por ano, que inclui, dentre outros, a critério do VENDEDOR: (i) custo e remuneração do investimento (taxa interna de retorno); (ii) custos de conexão e uso do sistema de distribuição e transmissão; (iii) custos decorrentes do consumo de insumos e/ou combustível e da operação e manutenção da USINA referente à geração inflexível; (iv) custos de seguros e garantias da USINA e dos compromissos financeiros do VENDEDOR; e (v) TRIBUTOS e encargos diretos e indiretos necessários à execução do objeto do CONTRATO.” (Anexo I do Edital de Leilão 4/2022-Aneel, p. 25)

No entanto, o mesmo Apêndice III explicita que o termo TRIBUTOS exclui os impostos e contribuições sobre o lucro ou sobre o resultado da empresa:

“TRIBUTOS: são todos os impostos, taxas e contribuições, incidentes sobre o objeto do CONTRATO, excluído qualquer outro existente ou que venha a ser criado sobre o lucro líquido ou resultado de qualquer das PARTES. Tal exclusão abrange o imposto sobre a renda da pessoa jurídica, a contribuição social sobre o lucro e impostos ou contribuições sobre movimentações financeiras, não estando limitada a estes” (Anexo I do Edital de Leilão 4/2022-Aneel, p. 25)

Tal entendimento não é recente. Os primeiros CCEARs, estabelecidos em 2005 (Leilão de Geração 2/2005-Aneel), já continham cláusulas semelhantes:

“7.11 Caso sejam criados, após a data de assinatura do CONTRATO, novos tributos, encargos setoriais ou contribuições parafiscais e outros encargos legais, ou modificada a base de cálculo e/ou alíquotas de forma a aumentar ou diminuir o ônus das PARTES, com repercussão no equilíbrio contratual, a RECEITA FIXA, o CUSTO VARIÁVEL UNITÁRIO de cada USINA e, conseqüentemente, a RECEITA DE VENDA poderão ser adequados de modo a refletir tais alterações, para mais ou para menos e entrará em vigor após homologação pela ANEEL.” (Anexo 4 do Edital de Leilão 2/2005-Aneel, p. 9)

Mas o termo TRIBUTO já era definido de forma a excluir os tributos sobre o lucro e o resultado da empresa:

“TRIBUTOS: são todos os impostos, taxas e contribuições, incidentes sobre o objeto do CONTRATO, excluído qualquer outro existente ou que venha a ser criado sobre o lucro líquido ou resultado de qualquer das PARTES. Tal exclusão abrange, não estando limitada, ao imposto sobre a renda da pessoa jurídica, a contribuição social sobre o lucro e impostos ou contribuições sobre movimentações financeiras” (Anexo 4 do Edital de Leilão 2/2005-Aneel, p. 22)

Do mesmo modo, os Contratos de Concessão de Transmissão preveem a preservação do equilíbrio econômico-financeiro do por meio de revisão da receita anual quando houver alterações na tributação, exceto quando se trata de impostos sobre a renda, como pode ser constatado na minuta de contrato de concessão do Leilão de Transmissão Aneel 1/2023:

Quarta Subcláusula – No atendimento ao disposto no §3º do art. 9º da Lei nº 8.987, de 1995, ressalvados os impostos sobre a renda, a criação, alteração ou extinção de quaisquer tributos ou encargos legais, após a assinatura do Termo de Ratificação de Lance, quando comprovado seu impacto, implicará revisão da RECEITA ANUAL PERMITIDA, para mais ou para menos, conforme o caso. (Anexo 1 do Edital de Leilão 1/2023-Aneel, p. 21)

Por fim, os Contratos de Concessão de Distribuição também preveem revisão da tarifa para compensar alterações na tributação com a exceção das alterações na tributação da renda, como pode ser constatado no Contrato de Concessão do Serviço Público de Distribuição de Energia Elétrica 01/2021-ANEEL:

“**Subcláusula Vigésima Quinta** – Ressalvados os impostos sobre a renda, a criação, alteração ou extinção de quaisquer tributos ou encargos legais, quando comprovado seu impacto, implicará a revisão da tarifa, para mais ou para menos, conforme o caso.” (Contrato de Concessão da Companhia de Eletricidade do Amapá – CEA, p. 15)

Dada esta jurisprudência, fica evidente que uma alteração na tributação da renda impactaria os investidores no setor elétrico de forma muito severa.

3.1.3 TRIBUTAÇÃO NO REGIME DE LUCRO PRESUMIDO

Uma eventual alteração no regime de tributação da renda pode ser muito impactante para os investidores em empreendimentos no setor elétrico, pois muitos – se não a maioria dos empreendimentos – desfrutam de uma tributação baixa.

Muitos dos empreendimentos de energia elétrica são estruturados na forma de **Sociedades de Propósito Específico (SPEs)** de pequeno porte, o que lhes permite optar pela cobrança dos impostos sobre a renda pelo **regime lucro presumido**.

Pela legislação vigente ([art. 7º da Lei 12.814](#)), a pessoa jurídica com receita bruta de até R\$ 78 milhões ao ano pode optar pela tributação da renda no regime de lucro presumido.

Isto abrange o Imposto de Renda sobre Pessoa Jurídica (IRPJ) e a Contribuição sobre o Lucro Líquido (CSLL). A determinação do lucro presumido especificada na legislação é a soma de ([art. 25 da Lei 9.430](#)):

- 8%¹ da receita bruta ([art. 15 da Lei 9.249](#)); e
- os ganhos de capital e rendimento de aplicações financeiras e demais receitas.

Além da tributação da renda diferenciada, as SPEs com receita bruta de até R\$ 78 milhões ao ano também se qualificam para a tributação do Pis/Pasep e Cofins no antigo sistema cumulativo, cuja alíquota consolidada é de 3,65% (comparada à alíquota consolidada de 9,25% no sistema não-cumulativo) ([art. 8º da Lei 10.637](#)).

Grande parte dos investimentos em geração – tais como usinas eólicas, solares e pequenas centrais hidrelétricas (PCHs) – e investimentos em instalações de transmissão apresentam receita bruta anual inferior a este limite de R\$ 78 milhões, o que permite o enquadramento na tributação pelo lucro presumido.

Dada a elevada concorrência nos leilões de geração e transmissão e na comercialização livre de energia, os benefícios desta baixa tributação da renda acabam sendo repassados para os consumidores em contratos de longo prazo.

Uma elevação da tributação sobre a renda destes empreendimentos, já comprometidos com contratos de longo prazo, provocaria uma compressão de margens, fragilizando os empreendimentos e frustrando as expectativas iniciais. Com margens reduzidas, tais empresas ficariam mais vulneráveis a choques adversos. Dada a grande parcela de empreendimentos enquadrados nesta forma de tributação no setor, tal medida poderia comprometer a robustez do setor como um todo.

3.1.4 RECOMENDAÇÃO

Dadas estas circunstâncias, há pelo menos dois caminhos possíveis para se resolver o problema:

- incluir no texto legal a determinação de que os preços estabelecidos nos contratos existentes sejam reajustados de forma a permitir o repasse da elevação tributária proposta;
- preservar o regime de tributação vigente para os contratos existentes, com as alterações na tributação da renda sendo aplicadas apenas para empreendimentos de energia outorgados após a aprovação desta segunda fase da reforma tributária. Isto permitiria a precificação e contratação dos empreendimentos já considerando as premissas de tributação implementadas pela reforma. Isto poderia ser implementado por meio de alguns ajustes no **regime especial de tributação** já estabelecido para empresas do setor elétrico para cobrança do Pis/Pasep e Cofins instituído no **artigo 47 da Lei 10.637**. Este regime especial de tributação contempla pessoa jurídica integrante do Mercado Atacadista de Energia Elétrica (MAE) – entidade que foi sucedida pela Câmara de

¹ A legislação determina outros percentuais para algumas atividades específicas (atividade de revenda, serviços de transporte, prestação de serviços em geral, operações de concessão de crédito) ([art. 15 da Lei 9.249](#)).

Comercialização de Energia Elétrica (CCEE) – que opte pelo regime especial por meio de simples comunicado, nos termos e condições estabelecidos pela Secretaria da Receita Federal.

RECOMENDAÇÃO

A reforma da tributação de renda deve prever solução para preservar o equilíbrio econômico-financeiro pactuado nos contratos de longo prazo com base na premissa de tributação anterior.

Adicionalmente, chama-se a atenção para a necessidade de se atualizar o limite para a qualificação para a tributação no regime de lucro presumido. Dada a inflação acumulada ao longo do tempo, este limite tem se tornado cada vez mais restritivo em termos reais.

Neste sentido, seria conveniente já estabelecer na legislação uma provisão para atualização anual do limite de receita bruta para qualificação no regime de tributação pelo lucro presumido pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) do IBGE. Como os contratos são indexados ao IPCA, um empreendimento que inicialmente se qualificava para o regime de lucro presumido pode deixar de qualificar-se para o regime anos depois devido à inflação. A fim de evitar este problema, seria conveniente que a lei já previsse a atualização do limite pela inflação apurada anualmente.

RECOMENDAÇÃO

O limite de receita bruta ao qual a pessoa jurídica pode optar pelo regime de tributação pelo lucro presumido previsto na Lei 12.814 deveria ser corrigido anualmente de acordo com a inflação medida pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) do IBGE.

3.2 TRIBUTAÇÃO DA DISTRIBUIÇÃO DE LUCROS E DIVIDENDOS

3.2.1 RETENÇÃO NA FONTE DA TRIBUTAÇÃO SOBRE A DISTRIBUIÇÃO DE LUCROS E DIVIDENDOS

No **Projeto de Lei 2337/2021** aprovado na Câmara dos Deputados, e que agora tramita no Senado Federal, prevê-se a retenção do imposto de renda sobre a distribuição de lucros e dividendos.

A fim de evitar que esta retenção na fonte não resulte em tributação em cascata, é necessário estabelecer mecanismos para assegurar a incidência do tributo apenas sobre o 'beneficiário final' (cujo conceito é definido no artigo 53 da **Instrução Normativa 2119/2022 da Receita Federal**).

Para isto, é importante assegurar que o imposto retido na distribuição de lucros ou dividendos para outra pessoa jurídica domiciliada no país possa compensar o imposto retido na sua própria distribuição de lucros ou dividendos, como estabelecido no artigo 2º do Projeto de Lei 2337/2021 aprovado na Câmara dos Deputados que altera o §3º do artigo 10-A da Lei 9.249.

Melhor ainda, no caso de lucros ou dividendos distribuídos para empresa do mesmo grupo econômico, pode-se prever a possibilidade de retenção na fonte de forma consolidada para o grupo econômico, como previsto no §4º do artigo 10-A da Lei 9.249 na redação estabelecida no artigo 2º do Projeto de Lei 2337/2021, com base no resultado consolidado pelo método de equivalência patrimonial previsto no artigo 248 da **Lei 6404**.

Isto já está contemplado no **Projeto de Lei 2337/2021**, mas é importante que seja mantida caso o governo opte tratar da questão por meio de uma nova iniciativa legislativa.

RECOMENDAÇÃO

A eventual implementação da taxação na fonte da distribuição de lucros e dividendos deve prever mecanismos para evitar a cobrança do tributo em cascata.

3.2.2 TRIBUTAÇÃO DA RESERVA DE LUCROS

A reforma da tributação da renda também deve atentar-se para não tributar a reserva de lucros. A reserva de lucros é composta dos lucros que não foram distribuídos aos acionistas e sócios e que permanecem dentro da empresa. A reserva de lucros passa a integrar o patrimônio líquido da empresa, aumentando a sua resiliência diante de contingências e prejuízos futuros. A relevância da reserva de lucros para a manutenção da saúde financeira das empresas é tal que a “Lei das Sociedade por Ações” (art. 193 da Lei 6.404) exige que **pelo menos 5% do lucro líquido seja retido na forma de “reserva legal”**.

Esta reserva de lucros pode ser utilizada para compensação de prejuízos futuros ou para distribuição futura, caso se prove desnecessária. Como a reserva de lucros é constituída de rendimentos que já foram tributados em períodos anteriores, é importante que a reserva de lucros não seja tributada novamente quando se opta por distribuir os rendimentos.

Por isto, se de fato se optar por tributar os dividendos, é importante que haja provisão para isenção sobre a distribuição de reserva de lucros para evitar a bitributação destes recursos que já foram tributados em período anterior quando os lucros foram auferidos.

RECOMENDAÇÃO

A distribuição de reserva de lucros não deve ser tributada, pois sua tributação implicaria bitributação uma vez que estes recursos já foram tributados em período anterior.

◇ ◇ ◇