



Tributação do setor móvel no Brasil

Apoio à transformação digital

Texto suplementar

2020

Copyright © 2020 GSM Association

Contribuições da indústria móvel para simplificação tributária no Brasil

Este adendo complementa o estudo sobre a tributação móvel no Brasil realizado pela GSMA, em parceria com a EY¹ e publicado em outubro de 2020.

Os serviços de telefonia móvel desempenham um papel cada vez mais importante no apoio ao crescimento econômico e à inclusão social em todo o mundo, especialmente durante a pandemia do COVID-19, que trouxe uma nova consciência do poder e do potencial de um mundo digital. As operadoras móveis têm contribuído de forma notável para a resiliência das redes, com investimentos sustentáveis, face às mudanças nos padrões de consumo advindas, sobretudo, da situação atual, e apesar dos elevados encargos regulatórios e tributários a que estão expostas.

As operadoras móveis que atuam no Brasil geram uma contribuição significativa tanto à economia quanto à sociedade em geral. **A receita total do setor móvel foi de US\$18 bilhões em 2018^{2,3}, com a geração de US\$10 bilhões em impacto econômico direto, o equivalente a mais de 0,5% do Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil.**

Em 2018, a arrecadação total de impostos, taxas e contribuições do setor móvel no Brasil foi estimada em US\$6,882 bilhão. **Isso representa 38% da receita total da indústria, acima da média da América Latina (18%).** A maior fonte de receita tributária do setor móvel é o ICMS (64% do total de pagamentos de tributos efetivados pelo setor), seguido pela COFINS (11%) e o FISTEL (7%), composto por duas taxas.

O Brasil possui um sistema tributário complexo, com mais de 80 tributos diferentes nos níveis federal, estadual e municipal, incluindo a chamada tributação em cascata, que incide de modo cumulativo sobre toda a cadeia produtiva. **Isso distorce as decisões das empresas e dificulta a equidade horizontal, tendo em vista que os diferentes setores são tributados de acordo com alíquotas efetivas, diferentes daquelas informadas como básicas.** Além disso, as complexas regras de dedução e os atrasos nas restituições criam custos administrativos adicionais, prejudicando a competitividade e a produtividade da indústria no país⁴.

Adicionalmente, a forte dependência de tributos indiretos, que leva a altas alíquotas efetivas sobre o consumo, torna o sistema tributário de cunho menos progressivo. Como as famílias de menor renda gastam uma parte maior de seus proventos no consumo, elas são especialmente afetadas pelas altas alíquotas de tributos indiretos⁵.

Apesar de gerar resultados positivos, aumentando a produtividade em toda a economia, quando comparado a outros setores, o setor móvel está sujeito a tributos mais altos. No caso do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) – um imposto estadual que incide sobre produtos de diferentes tipos – por exemplo, os serviços móveis têm carga tributária maior, se comparados a outros setores, com alíquotas que variam entre 25% e 35%, enquanto a alíquota básica de ICMS está entre 17% e 20%. Tal prática cria distorções que prejudicam a expansão dos benefícios propiciados à sociedade pelo setor móvel.

1. Este texto suplementar foi preparado pela GSM Association em outubro de 2020, complementando o Relatório intitulado "Tributação do setor móvel no Brasil. Apoio à transformação digital", elaborado pela Ernst & Young LLP para a GSM Association [link](#). No entanto, a Ernst & Young LLP não participou da preparação deste texto suplementar e a GSM Association assume a responsabilidade exclusiva pelo uso de qualquer extrato ou informação do Relatório neste suplemento.

2. Banco de dados da GSMA Intelligence.

3. As referências a US\$ ao longo do relatório são em dólares americanos; as referências a R\$ são em reais.

4. A. Brockmeyer, 2018, Brazil: Opções para Reforma Tributária. Uma nota de política para discussão, [link](#).

5. Ibid.

A GSMA, como representante da indústria móvel, gostaria de destacar quatro pontos principais dentro da importante discussão sobre uma reforma tributária no Brasil:

A possível criação da CBS não é uma simplificação tributária: corre-se o risco de prejudicar os usuários, a transformação digital e a economia.

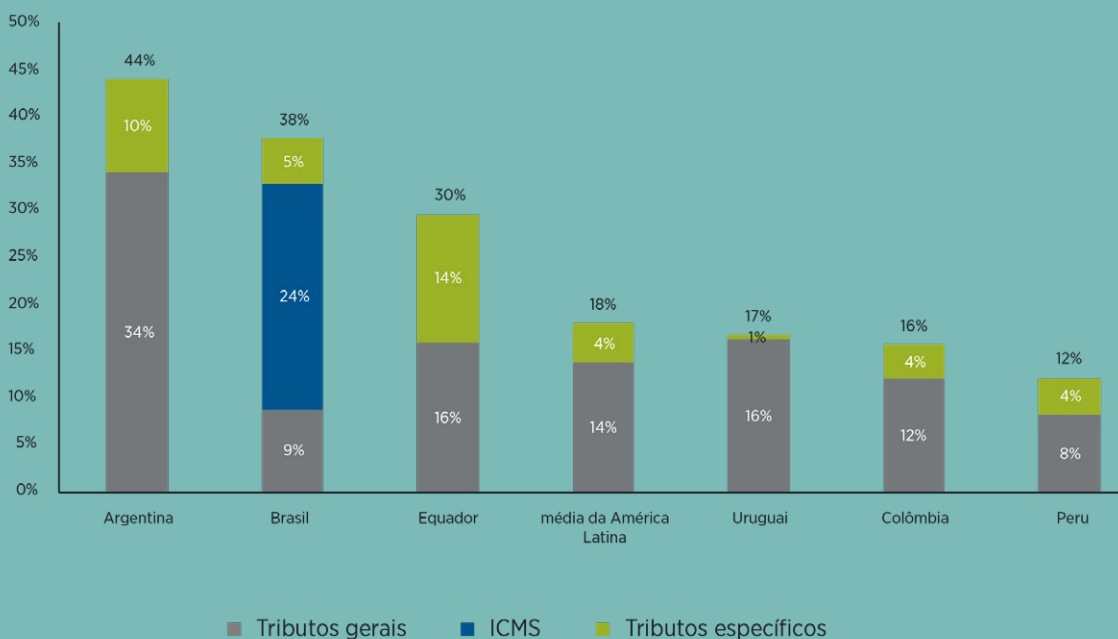
A possível implantação da Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), que unifica o Programa de Integração Social (PIS) e a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) em um tributo de 12% da receita bruta mensal, não é uma simplificação do regime tributário corrente, já que as contribuições já eram tratadas em conjunto pelo setor. Eliminar diversos regimes de exceção não traz uma real simplificação para a indústria móvel. Além disso, essa unificação aumentaria significativamente a carga tributária total do setor móvel. Um estudo da GSMA revelou que o setor de telefonia móvel no Brasil tem a terceira maior carga tributária geral no mundo e a segunda maior carga tributária na América Latina. A carga tributária do setor móvel no Brasil (38% da receita) é mais do que o dobro da carga tributária média da América Latina (18%)⁶. Com a implantação da CBS, corre-se o risco de um impacto negativo no desenvolvimento do setor móvel, em um momento

em que a conectividade se mostra fundamental para o crescimento econômico.

A CBS enfraqueceria a lucratividade das operadoras móveis e aumentaria os preços efetivos para os consumidores, reduzindo a capacidade de investimento e o consumo de serviços móveis, respectivamente. Isso teria vários impactos no mercado de telefonia móvel, incluindo redução da receita e crescimento mais lento da cobertura, bem como efeitos mais amplos na economia, como a redução do crescimento do PIB e a consequente redução da contribuição tributária. O novo imposto coloca em risco o investimento necessário para melhorar a cobertura da rede, a qualidade dos serviços móveis e para apoiar a transição do Brasil para uma economia digital. Os usuários seriam afetados negativamente pela CBS, já que a acessibilidade, uma das principais barreiras enfrentadas pelo consumidor, seria reduzida pelo aumento do custo dos serviços móveis.

Figura 1

Tributos gerais vs. tributos específicos do setor móvel (como porcentagem da receita do setor)⁷



6. GSMA (2019). Rethinking mobile taxation to improve connectivity. Com base em dados de 86 países para o ano de 2017.
 7. Fonte: banco de dados GSMA Intelligence, análise EY e dados do operador.

Uma real simplificação tributária é a que se mostra capaz de gerar externalidades positivas para os cidadãos e a economia.

A indústria móvel apoia o texto previsto na Proposta de Emenda à Constituição 45/2019, que visa substituir cinco tributos por um único imposto⁸.

O novo IVA (Imposto de Valor Agregado) seria chamado de IBS (Imposto sobre Operações de Bens e Serviços) e a alíquota final única do IBS seria a soma das alíquotas federal, estadual e municipal. Não haveria diferenciação do IBS para bens e serviços, cumprindo seu objetivo de introduzir uma alíquota única.

A aprovação da PEC 45 criaria condições iguais para todos os setores. Atualmente, os serviços móveis têm carga tributária maior, se comparados a outros setores, em todos os estados. Além disso, a reforma proposta está alinhada às recomendações do FMI para o Brasil⁹.

Inicialmente, propõe-se um período de transição de dez anos para a reforma entrar em vigor para a substituição integral dos cinco diferentes tributos pelo IBS. O período de transição é extremamente longo, o que faria com que as empresas convivessem com as regras tributárias dos dois cenários (pré e pós reforma) por muito tempo, podendo ocasionar um aumento da carga tributária já existente neste ínterim. Nos primeiros dois anos, seria introduzido um IBS de 1%, bem como uma redução compensatória da COFINS. Durante os oito anos seguintes, haveria uma redução gradual nos cinco tributos abrangidos pela reforma, com a substituição pelo aumento gradual na alíquota do IBS.

A indústria móvel vislumbra uma reforma ampla, que abarque PIS, COFINS, ICMS, ISS e IPI, para que o Brasil usufrua de todos os benefícios da expansão digital.

Benefícios da simplificação tributária

Maior produtividade e eficiência econômica

Tributos indiretos complexos geram impactos econômicos prejudiciais de duas maneiras:

- Perdas na eficiência alocativa¹⁰, por meio de efeitos distorcidos nos preços relativos,
- Perdas na eficiência técnica¹¹, devido à complexidade de compliance e aplicação, conforme aumenta-se o número de tributos. Um estudo de modelagem de uma simplificação do complexo sistema de IVA no Vietnã detectou que essa política tinha o potencial de aumentar o PIB real em 1%¹². A consolidação do sistema tributário indireto do Brasil poderia, portanto, aumentar os níveis de compliance para o governo, o que

elevaria as receitas e reduziria os custos advindos da tributação ao setor, liberando recursos que poderiam ser canalizados para investimentos mais altos.

Realocação do emprego para atividades de maior valor agregado

A redução dos encargos tributários permitiria a realocação da mão de obra qualificada. Isso pode ocorrer na forma de desempenho de mais atividades internas de valor agregado ou de atribuição de novos papéis em diferentes setores da economia em geral.

8. Os tributos a serem consolidados são o ICMS (de competência estadual), o ISS (de competência municipal), o IPI (de competência federal), a contribuição para o financiamento da seguridade social (COFINS) e a contribuição para o PIS (PIS/Pasep).

9. FMI, Brasil. Consulta do Artigo IV de 2019 - Press Release; Relatório da equipe e Declaração do Diretor Executivo para o Brasil. Relatório do país no FMI nº19/242, Julho de 2019.

10. A eficiência alocativa se refere a uma situação em que existe uma distribuição economicamente ideal de bens e serviços. As perdas na eficiência alocativa são reduções no bem-estar econômico geral, impulsionadas por um distanciamento da distribuição ideal.

11. A eficiência técnica se refere à eficácia com que um determinado conjunto de entradas é utilizado para produzir uma saída. Perdas de eficiência técnica são reduções no bem-estar econômico geral, impulsionadas por uma redução na produção de bens e serviços para um determinado conjunto de insumos, ceteris paribus.

12. Modelagem do IVA na presença de multiprodução e isenções diferenciadas (Fevereiro de 2009), Giesecke, J. A. e Tran, H. N.

Benefícios financeiros para as operadoras

A simplificação do sistema de tributos indiretos reduziria os encargos administrativos e financeiros das operadoras. Embora ainda viessem a enfrentar complexidade decorrente dos diferentes níveis geográficos e hierárquicos de governo, que ainda estabeleceriam suas próprias alíquotas, haveria uma alíquota única aplicável a bens e serviços em cada caso. Isso poderia reduzir drasticamente o número de alíquotas tributárias aplicáveis.

Além disso, a redução no número de tributos indiretos aplicáveis (de cinco para um) facilitaria os cálculos tributários pelas operadoras, bem como a administração de pagamentos e a realização de atividades relacionadas. A carga administrativa reduzida liberaria fundos que poderiam ser usados para fins de investimento.

Maximização de benefícios

A certeza a respeito da implementação da reforma tributária, incluindo, por exemplo, consultas públicas

e eficazes, comunicação clara dos cronogramas da reforma e consistência da abordagem por governos sucessivos, permitiria um planejamento financeiro e de investimentos eficiente para as operadoras.

Além disso, para que todos os benefícios da simplificação tributária sejam alcançados, a alíquota fixada para o IBS não deve aumentar a carga tributária atual do setor móvel. A carga tributária do Brasil (38% da receita) já é a segunda maior, atrás da Argentina (44% da receita), acima da média da América Latina (18%).

Uma reforma tributária deve assegurar ao setor de telecomunicações uma carga tributária isonômica em relação aos demais setores essenciais da economia, o que no caso de telecomunicações representaria uma redução da carga tributária atual. Isso aumentará os benefícios para os consumidores, seja impactando efetivamente os preços, seja via um aumento dos investimentos na capacidade de expansão.



Princípios para orientar a reforma

Os governos aumentam tributos para financiar o fornecimento de bens e serviços públicos. No entanto, se o sistema tributário não for planejado adequadamente, poderá gerar consequências desvantajosas, tanto para o governo quanto para os contribuintes, em termos de incidência da carga tributária, efeitos distributivos, eficiência e custos de cobrança.

Para evitar tais consequências, é importante seguir determinados princípios do projeto de política tributária que foram consistentemente desenvolvidos por organizações internacionais como o FMI, a OCDE, a ONU e o Banco Mundial¹³.

Os tributos não devem desencorajar o investimento. Um sistema tributário estável e transparente, alinhado aos padrões internacionais, é uma estratégia que pode proporcionar a sustentabilidade dos investimentos¹⁴.

A tributação deve ser a mais ampla possível. Tributos abrangentes, com alíquotas únicas e baixas, devem ser favorecidos em relação a impostos específicos. Isso deve permitir a maximização da receita com distorções mínimas no consumo e na prestação de serviços móveis.

Os Tributos específicos devem ser limitados e baseados em uma lógica clara. Também devem ter como alvo restrito poucos bens e serviços, especialmente os que geram efeitos negativos na sociedade. Diante dos benefícios que geram, telefones e serviços móveis, em geral, não devem ser incluídos na lista de bens e serviços com tratamento tributário excepcionalmente severo¹⁵.

O sistema tributário deve ser equânime. As operadoras móveis e os consumidores devem ter tratamento igual a outros em circunstâncias iguais (“equidade horizontal”). Além disso, o sistema tributário também deve preservar a “equidade vertical”¹⁶, evitando a cobrança de tributos regressivos, com maior impacto sobre os consumidores de serviços móveis nos grupos de baixa renda¹⁷.

Os tributos não devem prejudicar o acesso aos serviços móveis, pois a tributação excessiva pode aumentar o custo de aparelhos e serviços móveis¹⁸. Além disso, a arrecadação de tributos deve ser alocada para melhorar a infraestrutura móvel, aumentando a cobertura e a inclusão digital, principalmente nas zonas rurais.

As taxas regulatórias e o preço do espectro devem ser definidos com base na recuperação de custos. Como essas taxas podem distorcer a produção e aumentar os preços, as taxas regulatórias e o preço do espectro não devem ter cunho arrecadatório¹⁹.

O sistema tributário deve ser simples. As regras tributárias devem ser claras e não mais complexas do que o necessário para alcançar o objetivo da política, permitindo que as empresas e os consumidores móveis tomem as melhores decisões e respondam aos incentivos políticos pretendidos²⁰.

Os tributos devem ser fáceis de cobrar. A coleta de tributos deve ser a mais eficiente possível, objetivando, por exemplo, baixos custos administrativos e redução de custos de evasões²¹.

13. FMI, OCDE, ONU e Banco Mundial, 2011, Apoiando o desenvolvimento de sistemas tributários mais eficazes. Um relatório ao Grupo de Trabalho sobre Desenvolvimento do G-20 do FMI, OCDE, ONU e Banco Mundial, [link](#).

14. Ibid.

15. ITU, 2013, Taxing Telecommunication/ICT services: an overview, [link](#).

16. Ibid.

17. R.M. Bird and E.M Zolt, 2003, Introdução ao projeto e desenvolvimento de políticas tributárias, [link](#).

18. V. Tanzi and H. Zee, 2001, Política Fiscal para Países em Desenvolvimento, [link](#).

19. União Internacional de Telecomunicações (UIT), 2013, Tributação de serviços de telecomunicações/TIC: uma visão geral, [link](#). Banco Mundial, InfoDev, IFC e UIT, 2011, Manual de Regulamentação de Telecomunicações [link](#). Diretiva 2002/20/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de março de 2002, relativa à autorização de redes e serviços de comunicações eletrônicas (diretiva de autorização), [link](#).

20. FMI, OCDE, ONU e Banco Mundial, 2016, Aumentando a eficácia do apoio externo na construção da capacidade tributária nos países em desenvolvimento. Preparado para envio aos Ministros das Finanças do G20, [link](#).

21. 2011, Mobilização da receita nos países em desenvolvimento, [link](#).



Para visualizar e baixar o relatório completo, visite gsma.com/mobile-taxation-in-brazil

GSMA HEAD OFFICE

Floor 2
The Walbrook Building
25 Walbrook
London EC4N 8AF
United Kingdom
Tel: +44 (0)20 7356 0600
Fax: +44 (0)20 7356 0601

