

Os Aspectos Regulatórios da Tributação sobre Transações Digitais de Criptoativos

Anna Cecília Moreira Cabral*

Introdução. 2 Iniciativas da União Europeia. 3 Proposta discutida no Brasil. 4 Eficiência vs. equidade. Conclusão

Resumo

Este trabalho visa analisar a proposta de Reforma Tributária apresentada no Brasil que incluía transações digitais de criptomoedas, avaliando-a de acordo com os critérios de eficiência e equidade a partir de reflexões obtidas da teoria econômica proposta pelo autor Thomas Piketty.

Palavras-chave: Direito tributário. Economia digital. Aspectos regulatórios. Tributação de criptoativos. Transações financeiras.

* Graduada em Direito pela Universidade Federal do Ceará e Mestre em Direito Regulatório pela Fundação Getúlio Vargas no Rio de Janeiro.

The Regulatory Aspects of Taxing Digital Transactions involving Crypto Assets

Abstract

This paper aims to analyze the Tax Reform proposal presented in Brazil that included digital cryptocurrency transactions, evaluating it according to the criteria of efficiency and equity from reflections obtained from the economic theory proposed by author Thomas Piketty.

Key words: *Tax law. Digital economy. Regulatory aspects. Taxation of crypto-activities. Financial transactions.*

Introdução

As transações digitais crescem cada vez mais em um mundo conectado, as quais podem incluir compras *on-line*, pagamentos eletrônicos, transferências bancárias e outros tipos de movimentação de dinheiro eletronicamente. O fluxo financeiro acelerou e se intensificou como nunca, o capital e as corporações estão cada vez mais voláteis e operam de forma transnacional. Os ativos intangíveis, o capital intelectual e a informação ganharam importância relevante. Desse modo, pelo fato de elas ocorrerem cada vez com mais frequência, é importante considerar os aspectos regulatórios da tributação sobre elas. Dito isso, sabe-se que, em muitos países, as transações digitais são tributadas de maneira semelhante às operações de pagamento realizadas com dinheiro físico. Isso significa que, por exemplo, os impostos sobre vendas, como o Imposto sobre Valor Agregado (IVA) ou o *Goods and Services Tax* (GST), podem ser aplicados a compras *on-line* da mesma forma que são aplicados a compras em lojas físicas em algumas jurisdições. É importante ressaltar que os ganhos de capital obtidos por meio de transações digitais, como o lucro obtido ao vender criptomoedas, também podem ser tributados nesse contexto.

No entanto, a tributação de transações digitais é considerada um assunto complexo e em constante mudança, pois os governos estão ainda tentando conciliar a aplicação do Direito Tributário com o acompanhamento quase impossível do ritmo das mudanças na economia digital. Assim, sabe-se que alguns países têm leis específicas sobre tributação de transações digitais,¹ enquanto outros ainda estão trabalhando para desenvolver regulamentações adequadas. Além disso, as regulamentações internacionais sobre tributação de transações digitais tornam-se ainda mais complexas,² visto que envolvem diferentes jurisdições e leis fiscais. O avanço tecnológico também tem trazido mudanças

1 A doutrina jurídica divide o poder de tributação em duas vertentes: a pessoal e a territorial. A base pessoal se refere à nacionalidade, como é o caso dos Estados Unidos e das Filipinas. Assim, o princípio da territorialidade, entendido de forma mais tradicional, estabelece que as leis tributárias só são aplicáveis aos fatos ocorridos no território do Estado em questão, independentemente da nacionalidade, domicílio ou residência do sujeito passivo. Contudo, a OCDE tem uma definição tradicional do que é um estabelecimento permanente, que envolve uma combinação de fatores funcionais e geográficos. No entanto, as novas formas de atividade econômica, promovidas pela tecnologia, estão desafiando cada vez mais os fatores geográficos.

2 "The location of a company's server in a country is hardly determinant for a person's tax residence in that country, even if that person lives in an online virtual community at a Website built by that Internet company and offering to that person a homestead where he goes (tele-)shopping, banking, working, commuting, recreating, goes to school, etc. That person continues to be a resident of the State which is primarily designated by his permanent home as a physical nexus." HINNEKENS, L. The challenges of applying VAT and income tax territoriality concepts and rules to international electronic commerce. Intertax v. 26. Kluwer Law International 1998.

significativas no cenário tributário, incluindo questionamentos aos padrões teóricos de tributação, tanto a nível nacional quanto internacional. Esses questionamentos podem incluir as ideias de segurança jurídica, legalidade tributária, territorialidade e universalidade.³

Um exemplo de regulamentação específica sobre tributação de transações digitais é o *Sped Fiscal Digital*, implementado no Brasil em 2018. Esse sistema permite que as empresas enviem informações fiscais eletronicamente para a Receita Federal, facilitando o processo de tributação e diminuindo a possibilidade de erros ou fraudes. Outro exemplo é a “Diretiva sobre Serviços Digitais”⁴ da União Europeia, que estabeleceu regras para a tributação de serviços digitais prestados por empresas que operam fora da União Europeia, mas que prestam serviços para consumidores na UE.

Ofato de que as regulamentações sobre tributação de transações digitais podem variar amplamente de um país para outro pode criar desafios para empresas que operam em vários mercados. Ademais, a falta de regulamentação clara pode dificultar ainda mais e, conseqüentemente, aumentar os custos de conformidade fiscal para as empresas e os indivíduos que realizam transações digitais. Para abordar esses desafios, é importante que os governos desenvolvam regulamentações claras e consistentes, para que seja possível garantir que as empresas e os indivíduos estejam cumprindo com suas obrigações fiscais de maneira justa e transparente.

Diante desse cenário, o presente trabalho visa analisar a proposta de Reforma Tributária apresentada no Brasil, que, por sua vez, dispõe também sobre transações digitais de criptomoedas. Ela será avaliada de acordo com os critérios de eficiência e equidade concebidos a partir da teoria econômica de Thomas Piketty.⁵ Para isso, o primeiro capítulo tratará das iniciativas estabelecidas pela União Europeia, visto que o bloco econômico é pioneiro nos debates sobre regulação do setor, incluindo a área tributária, e, por isso, acaba servindo de modelo para outros países do mundo. No segundo capítulo, será explicitada a proposta, apresentada pelo ex-ministro da economia Paulo Guedes, que esteve em discussão no Brasil e compreender o que ela objetiva estabelecer de inovador no Direito Tributário brasileiro. Por fim, no terceiro capítulo, a proposta será analisada de acordo com os critérios de equidade e eficiência estabelecidos por Thomas Piketty e, a partir disso, explicitar quais são os pontos positivos e as críticas a respeito do que foi mencionado.

2 Iniciativas da União Europeia

Apesar dos esforços significativos feitos pela União Europeia (UE) para desenvolver o setor da economia digital, houve vários desafios e tribulações ao longo do caminho. Um deles tem sido a falta de consistência e harmonização entre os estados membros quando se trata de regulamentos

3 O relatório da Ação 1 do Plano BEPS, elaborado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) em 2015, concluiu que tanto os planejamentos tributários abusivos quanto as mudanças nas formas de negócios promovidas pela tecnologia moderna representam uma ameaça à base tributária dos Estados. Isso ocorre porque os sistemas tributários tradicionais não conseguem acompanhar essas novas realidades económicas. Disponível em: <https://www.oecd.org/tax/beps/plano-de-acao-para-o-combate-a-erosao-da-base-tributaria-e-a-transferencia-de-lucros-9789264207790-pt.htm>. Acesso em: 2 dez. 2022.

4 O *Digital Services Act* (DSA) é uma proposta de regulamentação da União Europeia para regular os serviços de plataforma digital, com o objetivo de promover a confiança e a segurança do usuário online, garantir uma concorrência leal e proteger os direitos de autor. A proposta inclui medidas para melhorar a transparência e responsabilidade das plataformas digitais, a fim de garantir que elas cumpram as leis da UE e responsabilizá-las pelo conteúdo ilegal ou prejudicial que estejam promovendo. Também inclui disposições para ajudar a proteger os direitos de autor e outros direitos de propriedade intelectual online. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:52020PC0825>. Acesso em: 2 dez. 2022.

5 Thomas Piketty é um economista francês conhecido por sua pesquisa sobre desigualdade econômica e distribuição de renda. Ele é autor de vários livros sobre o assunto, incluindo “Capital in the Twenty-First Century”, que se tornou um best-seller internacional. Nesse livro, Piketty argumenta que a desigualdade de renda e de riqueza tende a aumentar naturalmente no sistema capitalista, e que é necessária uma intervenção política para mantê-la sob controle. Seus trabalhos têm sido amplamente discutidos e influenciado a discussão sobre a desigualdade econômica em todo o mundo. Disponível em: <http://piketty.pse.ens.fr/en/>. Acesso em: 2 dez. 2022.

digitais. Diferentes países têm leis e regulamentos distintos em relação a questões como tributação de robôs, empresas de tecnologia, *softwares* e comércio eletrônico e criptoativos. Isso acaba criando barreiras ao comércio transfronteiriço e impedindo o desenvolvimento de um mercado digital eficiente. Outro desafio a ser enfrentado tem sido a divisão digital, que se refere ao acesso desigual às tecnologias e à infraestrutura digital, que demonstra que, enquanto algumas regiões da UE têm desenvolvimento tecnológico avançado e altos níveis de alfabetização digital, outras nações ficam para trás. Esse fato cria desigualdades e impede o crescimento da economia digital em certas áreas.

Além disso, também tem havido preocupações a respeito do impacto da tecnologia nos empregos. Embora alguns empregos tenham sido criados no setor tecnológico, há receios de que a automação e o uso crescente da tecnologia possam levar à perda de empregos em outros setores. A UE tem tentado abordar essa questão por meio de iniciativas como a *Digital Skills and Jobs Coalition*, que visa ajudar os trabalhadores a adquirir as habilidades necessárias para prosperar nesse contexto. Finalmente, discute-se também sobre o impacto da economia digital nas indústrias tradicionais, tais como varejo e mídia, que foram perturbadas pelo aumento do comércio eletrônico e dos serviços de *streaming*. A União Europeia tem tentado abordar essas preocupações por meio de iniciativas como a Nova Mídia e a Política Audiovisual, que visa apoiar a transição para a era digital desses setores. Portanto, embora tenha havido progressos significativos no desenvolvimento de uma economia digital, ela continua a exigir discussões para a compreensão de como o Direito Tributário pode atuar nesse cenário.

Nesse mesmo sentido, o Direito Tributário Internacional está se esforçando para promover uma atuação coordenada a nível mundial para combater o planejamento fiscal agressivo e trocar informações visando estabelecer um padrão internacional. Esse esforço levou à criação do projeto BEPS (*Base Erosion and Profit Shifting*), que inclui quinze medidas para reduzir práticas fiscais prejudiciais e abusos nos tratados internacionais. O objetivo do projeto BEPS é combater a erosão da base tributária e o deslocamento do tributo, e foi desenvolvido pela OCDE com o apoio do G20. Além de combater a evasão fiscal, essa cooperação global tributária também ajuda a garantir que os Estados soberanos não percam receitas que lhes são devidas, o que é uma questão importante para as finanças públicas de países enfrentando uma crise fiscal acentuada.

O projeto BEPS foi criado como uma tentativa de promover a cooperação fiscal em nível mundial, protegendo a livre concorrência, as finanças públicas estatais e, indiretamente, combatendo a criminalidade que pode ser escondida através da tributação. Existe uma preocupação em atualizar o Direito Tributário, mas sem renunciar aos princípios fundamentais da tributação reconhecidos em todo o mundo. Em 2015, a OCDE publicou um relatório que sugeriu possíveis soluções para a tributação da economia digital, incluindo: (i) alteração das isenções permitidas para reconhecimento de estabelecimento permanente (art. 5º, § 4º, da Convenção Modelo da OCDE); (ii) novo nexo de causalidade para determinar a incidência do conceito de estabelecimento permanente com base em uma noção pré-definida de presença digital significativa; (iii) criação de um imposto de incidência na fonte para transações digitais transfronteiriças; ou (iv) criação de um imposto sobre o fluxo de dados na internet.

A partir disso, o relatório da OCDE apresenta um panorama geral de como os princípios de política fiscal para uma tributação desejável sobre o consumo poderiam ser aplicados ao comércio eletrônico global. O primeiro deles seria o princípio da neutralidade, em que a tributação deve ser equitativa entre o comércio eletrônico e o comércio convencional e buscar não interferir nas decisões de negócios, que devem ser baseadas em considerações econômicas e não fiscais. Assim, os contribuintes em situações similares que realizam transações semelhantes devem estar sujeitos a níveis de tributação semelhantes. O segundo princípio seria o da eficiência, que reconhece

que é importante minimizar ao máximo os custos de conformidade para as empresas e os custos administrativos para as autoridades fiscais, ou seja, vai em sentido contrário de um sistema tributário pesadamente burocrático e complexo. Além disso, há também o princípio da certeza e simplicidade. Ele dispõe que as regras tributárias devem ser claras e fáceis de compreender para que os contribuintes possam prever as consequências fiscais de uma transação a que estão sujeitos a realizá-la, incluindo que ele saiba de forma clara quando, onde e como o imposto deve ser pago.

Ademais, é preciso que se considere também o princípio da eficácia e justiça que versa sobre o fato de que a tributação deve produzir a quantia correta de imposto no momento adequado. Com isso, deve-se minimizar o potencial de evasão e elisão fiscal, porém também devem ser mantidas medidas de neutralização proporcionais aos riscos envolvidos. Por fim, deve-se considerar o princípio da flexibilidade, o qual aponta que os sistemas tributários devem ser flexíveis e dinâmicos para acompanhar os avanços tecnológicos e econômicos.

Portanto, compreende-se que o desenho regulatório varia de acordo com cada país, mas é necessária a criação de uma governança tributária específica para preencher as lacunas na tributação. É importante investir em educação fiscal e reduzir os custos de conformidade, incluindo a verificação de se as informações já não são disponibilizadas por outros meios oficiais. Dessa forma, a regulação será eficiente e justa. Por isso, entende-se que a OCDE está trabalhando para expandir a tributação de operações envolvendo serviços transfronteiriços; no entanto, cabe a cada jurisdição decidir quais obrigações tributárias serão aplicadas a cada uma delas.

3 Proposta discutida no Brasil

Em 2019, o governo brasileiro começou a trabalhar na elaboração da chamada Reforma Tributária, que não chegou a ser amplamente debatida. Na medida em que os debates sobre a Reforma Tributária no Brasil se intensificaram, algumas medidas que poderiam ampliar a arrecadação do governo, mas onerar ainda mais as micro e pequenas empresas, surgiram. Esse seria o caso do novo imposto sobre transações eletrônicas, que foi apresentado como uma possível nova fonte de tributação, ficando popularmente conhecido como a “Nova CPMF Digital”. Desde o início do processo, foi sugerida a criação de um imposto para cobrir as transações digitais, incluindo as envolvendo criptoativos.⁶ A ideia era incluir esses ativos no escopo de tributação das transações digitais. Então o ex-ministro da Economia Paulo Guedes propôs a criação de um imposto para as transações envolvendo criptomoedas, como o Bitcoin, no Brasil.

De acordo com o ex-ministro, o tributo seria aplicado em cada transação realizada com essas moedas virtuais, e teria como objetivo arrecadar fundos para o governo e incentivar o uso de moedas oficiais, no caso, o real. No entanto, a proposta não chegou a ser debatida intensamente pelo Congresso Nacional. Desde que foi nomeado Ministro da Economia no Governo de Jair Bolsonaro, Paulo Guedes defendeu a implementação de um imposto para tributar as transações eletrônicas. Esse novo imposto foi apelidado pela mídia como “Nova CPMF” e causou diversos debates. O PL 3.887/2020 foi apresentado como a primeira parte da reforma tributária do governo. Ele propõe a unificação dos tributos federais PIS/Pasep e Cofins em uma única contribuição, chamada de Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), com uma alíquota geral de 12% e um regime não cumulativo em que cada etapa da cadeia produtiva gera um crédito que pode ser compensado na etapa seguinte.

⁶ O imposto sobre transações digitais envolvendo criptomoedas é um tributo que é aplicado às operações realizadas com essa forma de moeda virtual. As criptomoedas são moedas virtuais que utilizam a tecnologia blockchain para realizar transações eletrônicas de forma descentralizada, sem a necessidade de intermediários, como bancos ou instituições financeiras.

Tratando-se do imposto para transações de criptomoedas no Brasil, ele é visto por alguns como uma forma de regular o mercado de criptomoedas no país e proteger os investidores.⁷ No entanto, outros argumentam que esse tipo de imposto pode desincentivar o uso de criptomoedas no Brasil e prejudicar o crescimento do mercado de moedas virtuais no país. É válido ressaltar também que a ideia do ex-ministro prevê a cobrança de uma taxa de 0,2% sobre todas as transações realizadas por meio dessas plataformas, com o objetivo de arrecadar fundos para o governo.

Além disso, sabe-se que o mercado de criptomoedas no Brasil tem experimentado um crescimento significativo nos últimos anos. De acordo com a Secretaria da Receita Federal do Brasil, em 2017 o número de clientes de negociações de ativos virtuais ultrapassou o de usuários inscritos na Bolsa de Valores de São Paulo. Em dezembro de 2017, o Bitcoin movimentou cerca de R\$4 bilhões no mercado brasileiro, com 79 mil operações realizadas no dia 22 de dezembro, no valor total de R\$318 milhões. As previsões para 2018 são de que a movimentação total no país fique entre R\$18 e R\$45 bilhões.⁸

As questões tributárias envolvendo criptomoedas são diversas. Por exemplo, deve haver a declaração da criptomoeda adquirida na Declaração de Ajuste Anual do imposto de renda, mas qual deve ser o valor considerando a volatilidade do mercado? Além disso, se houver uma variação positiva no valor de aquisição *versus* o poder de compra atual da criptomoeda utilizada como forma de pagamento, haveria a tributação pelo imposto de renda como ganho de capital? A Receita Federal do Brasil tem orientações insuficientes sobre esses pontos.

Diante disso, faz-se necessária uma análise, pois existem alguns benefícios que podem ser obtidos com a implementação de um imposto para transações envolvendo criptomoedas. O primeiro e mais evidente deles a ser mencionado seria o aumento da arrecadação de fundos, visto que o imposto seria uma fonte de receita para o governo, o que poderia ajudar a financiar projetos e políticas públicas. Além disso, haveria maior segurança e transparência, já que cobrança de impostos poderia ajudar a monitorar e controlar as transações em criptomoedas, o que poderia levar a um maior nível de clareza a respeito dessas transações no mercado. Também pode-se dizer que haveria maior proteção ao consumidor, já que a implementação do imposto ajudaria a protegê-los de fraudes e riscos no mercado de criptomoedas, pois haveria maior fiscalização e controle dessas transações. Finalmente, também ocorreria maior grau de integração com o mercado financeiro, a partir da possibilidade de ajudar a integrar as criptomoedas ao mercado financeiro, o que poderia levar a uma maior regulamentação e segurança nesse setor.

Entretanto, existem também os malefícios que podem ser causados pelo imposto para transações de criptomoedas no Brasil, caso a proposta seja aprovada pelo Congresso Nacional. Alguns deles incluem um possível desestímulo do uso de criptomoedas, já que a cobrança de tributos pode desestimular o seu uso no Brasil, uma vez que as pessoas podem optar por utilizar outras formas de pagamento que não estejam sujeitas a essa cobrança. Consequentemente, pode haver a uma diminuição do volume de transações envolvendo criptomoedas no país. Ademais, o imposto tornará as transações com criptomoedas mais complexas e burocráticas, uma vez que será necessário realizar cálculos para determinar o valor do imposto a ser pago, o que pode afastar os usuários que preferem realizar transações mais simples e rápidas.

No mesmo sentido, sabe-se que haveria a redução da privacidade, pois exigir-se-ia que os usuários que realizam operações nesse mercado revelem suas informações pessoais para o governo, o que pode levar a uma maior exposição de seus dados e movimentações financeiras. De modo geral,

7 O imposto sobre transações digitais envolvendo criptomoedas é aplicado de forma semelhante ao imposto sobre transações financeiras, como o IOF (Imposto sobre Operações Financeiras) ou a “Nova CPMF Digital”. Ele pode ser cobrado sobre a compra e venda de criptomoedas, sobre transferências entre contas de criptomoedas ou sobre pagamentos realizados com criptomoedas.

8 Informações disponíveis em: https://bitvalor.com/files/Relatorio_Mercado_Brasileiro_Bitcoin_Dezembro2017.pdf. Acesso em: 25 nov. 2022.

as criptomoedas são conhecidas por oferecer maior privacidade e anonimato nas transações, e a implementação de um imposto pode afetar essa característica. Outro argumento seria o de que isso desencadearia uma desvantagem para os pequenos negócios, uma vez que pode ser mais prejudicial para as empresas menores que utilizam criptomoedas para realizar suas transações, considerando que elas tenham menos recursos para arcar com a incidência do imposto. Isso pode gerar um desequilíbrio de mercado e poderia levá-los a uma desvantagem em relação aos grandes negócios que possuem mais recursos financeiros. Para mais, outra consequência vista como negativa seria o fato de a implementação do imposto causar a desaceleração da inovação. Isso se dá ao passo em que o imposto para transações de criptomoedas desacelera o ritmo de inovação no setor brasileiro, uma vez que os investidores podem ficar mais hesitantes em investir em projetos novos que poderiam estar sujeitos a essa cobrança tributária.

Portanto, compreendidos os possíveis efeitos extrafiscais que a proposta apresenta, é válido ressaltar que, atualmente, o ordenamento jurídico brasileiro define criptoativos como representações digitais de valor que são denominadas em sua própria unidade de conta e podem ser expressas em moeda soberana local ou estrangeira. Eles são transacionados eletronicamente usando criptografia e tecnologias de registros distribuídos e podem ser usados como forma de investimento, instrumento de transferência de valores ou acesso a serviços. No entanto, os criptoativos não são moedas de curso legal. A definição de criptoativos foi fornecida pelo legislador por meio do art. 5º da Instrução Normativa RFB 888, de 3 de maio de 2019. O fato é que o que existe é a obrigatoriedade de prestar informações, visto que isso se aplica à pessoa física ou jurídica que realizar quaisquer das operações com criptoativos. Além disso, o Banco Central do Brasil (BC) e a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) também têm regras específicas sobre o uso de criptoativos no país. Por exemplo, a CVM regulamenta a oferta pública de desses ativos, enquanto o Banco Central regulamenta seu uso como meio de pagamento.

Em outros países, as regulamentações podem ser diferentes. Alguns países, como os Estados Unidos, têm leis específicas sobre criptoativos, e a regulamentação das transações envolvendo esses ativos é realizada por órgãos reguladores como a *Securities and Exchange Commission* (SEC) e a *Commodity Futures Trading Commission* (CFTC). Além disso, existem casos em que regulamentação das transações com criptoativos pode ser mais incipiente ou não existir. Em geral, os aspectos regulatórios da tributação sobre transações digitais de criptoativos variam amplamente dependendo da jurisdição e podem incluir regras sobre sua definição, tributação de transações que os envolve, a regulamentação da oferta pública e o seu uso como meio de pagamento.

Por fim, é necessário ressaltar que o marco regulatório sancionado no final de 2022 não altera a forma como os negócios envolvendo criptoativos, estes que incluem o universo de moedas digitais, *tokens* não fungíveis (NFTs) e outros ativos digitais, são tributados. Atualmente, para pessoas físicas, a tributação ocorre apenas por meio de aumento de capital percebido na operação de venda de bens e direitos, de acordo com as instruções da Receita Federal.

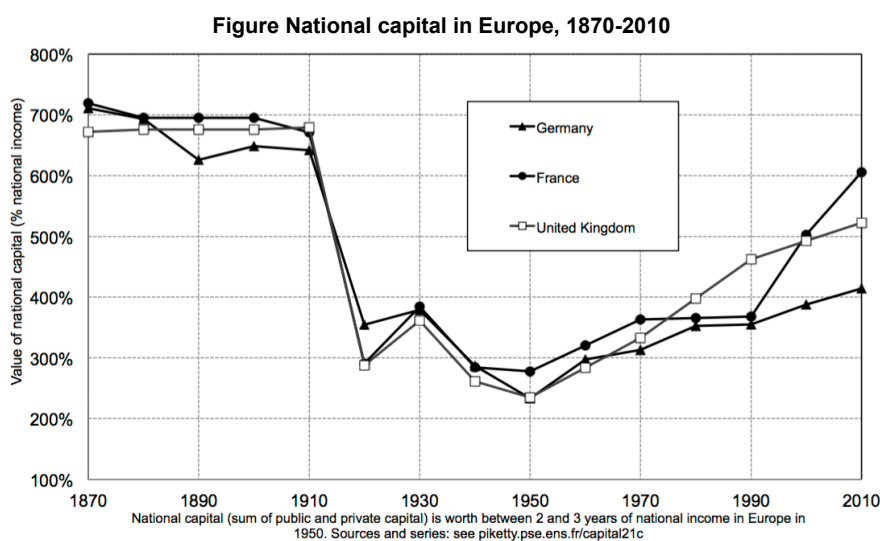
4 Eficiência vs. equidade

Em vista do que foi mencionado, o livro de Thomas Piketty “Capital no século XXI” teve impacto significativo na forma como pensamos sobre a desigualdade e a distribuição da riqueza e da renda. Neste artigo, vamos explorar alguns dos principais argumentos e ideias apresentados por Piketty em seu livro, assim como a resposta e as críticas que recebeu. O principal argumento do autor é que a concentração de riqueza e renda no topo tem aumentado significativamente nas últimas décadas,

e que esta tendência provavelmente continuará, a menos que haja mudanças políticas significativas. Ele apresenta uma riqueza de dados empíricos para apoiar essa afirmação, incluindo tendências de longo prazo na distribuição da riqueza e da renda, bem como comparações entre países.

Desse modo, um dos principais mecanismos que Piketty identifica como impulsionando esta tendência é o “retorno do capital”, que ele define como a taxa de retorno dos investimentos, tais como ações, títulos e imóveis. Assim, ele argumenta que o retorno sobre o capital tem sido historicamente maior do que a taxa de crescimento econômico, o que significa que aqueles que possuem capital são capazes de acumular riqueza a uma velocidade mais rápida do que aqueles que dependem de salários e vencimentos. Essa dinâmica, sugere ele, leva à concentração da riqueza no topo e exacerba a desigualdade.

Para resolver este problema, Piketty defende uma série de medidas políticas, incluindo impostos progressivos⁹ mais altos sobre a riqueza e a renda, bem como regulamentações mais fortes sobre o setor financeiro e programas de bem-estar social mais robustos. Ele também exige maior transparência e responsabilidade no setor financeiro, e cooperação internacional para tratar de questões de desigualdade global. As ideias de Piketty são amplamente debatidas e discutidas, e provocam muita controvérsia. Alguns elogiaram seu trabalho como uma importante contribuição para nossa compreensão da desigualdade e suas causas, enquanto outros o criticaram por suas suposições, sua metodologia e suas recomendações políticas. O histórico de diminuição e posterior aumento da desigualdade apontado pela teoria foi representado por Piketty pela teoria da “curva em U” – oposta à “curva de Kuznets” –, representada no gráfico a seguir:¹⁰



Com isso, o “Capital no Século XXI” de Thomas Piketty teve um impacto significativo na forma como pensamos sobre a desigualdade e a distribuição de riqueza e de renda. Embora suas ideias tenham provocado muito debate e controvérsia, elas também contribuíram para um debate mais amplo sobre essas importantes questões e ajudaram a aumentar a consciência dos desafios enfrentados por nossa sociedade.

⁹ O princípio da progressividade afirma que os impostos devem onerar mais os indivíduos que detenham maior quantidade de capital financeiro. Pode-se afirmar também que o princípio consta no art. 145, § 1º, da Constituição Federal Brasileira: “Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte.” Esses conceitos são desenvolvidos no primeiro capítulo do livro. PIKETTY, Thomas. *O Capital no Século XXI*. 1. ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014. p. 57 Ibid., p. 165.

¹⁰ PIKETTY, Thomas. *O Capital no Século XXI*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014. p. 146-147.

O objetivo de seu texto é discutir dois problemas que ele considera para o Estado Social: o acesso igualitário à educação, tanto básica quanto superior, e o futuro dos sistemas de aposentadoria em sociedades com baixo crescimento econômico e populacional. Os atuais sistemas de aposentadoria estão sendo desafiados devido à expectativa de vida cada vez maior das pessoas e ao envelhecimento da população em muitos países ricos. Como solução, o autor sugere o uso de um imposto sobre o capital para financiar a educação e o sistema de aposentadoria, além de propor um sistema único de aposentadoria baseado em contas individuais para garantir direitos iguais para todos, independentemente da trajetória profissional. Quanto à educação, o autor critica os altos custos de matrícula nas universidades norte-americanas e sugere aumentar o financiamento público para as universidades e criar incentivos.

Ademais, Piketty ainda argumenta que os impostos são essenciais para a existência de uma sociedade unida e para a ação coletiva. Ele destaca dois tipos de impostos: sobre a renda e sobre o capital. Ele também explica como a progressividade dos impostos foi crucial para o Estado social diminuir a desigualdade no século XX. No entanto, o imposto progressivo está sendo ameaçado por dois componentes, sendo ele: o intelectual, pois as funções dos impostos raramente são debatidas de forma clara, e o político, pois as taxas de competição estão permitindo que novas categorias de renda sejam favorecidas em detrimento de regras comuns. Além disso, em países que sofreram tardia descolonização, há também uma grave crise de corrupção que afasta a população de tais discussões.

Além disso, Piketty acredita que as ferramentas fiscais utilizadas no século passado não serão suficientes no século XXI. Ele defende o uso de impostos progressivos sobre o capital e uma alta transparência das finanças internacionais. O autor sugere uma taxa de 0,1% sobre o capital, que não seria tanto pelo potencial arrecadatório, mas para obter dados sobre a riqueza mundial e promover transparência. Essas taxas serviriam para estabelecer normas e categorias e para impor um modelo de leis na atividade econômica. A ideia é direcionar o tipo de tributação que o indivíduo deve pagar, independentemente de onde estejam seus ativos. Se um empresário brasileiro possui ativos na Suíça, deve haver tributação no Brasil, para evitar a fuga de obrigações e depósitos em paraísos fiscais.

Assim, pode-se entender que ele defende a tributação do capital por duas razões: uma baseada na contribuição e outra como incentivo. A primeira significa que haveria uma maior arrecadação para os governos, e a segunda significa que os detentores de capital seriam incentivados a investir de forma mais ativa, em vez de viver de renda sem ser produtivos ou úteis para a sociedade. Como já mencionado, o retorno sobre o capital não depende apenas do talento e esforço de seu detentor. O retorno varia de acordo com o tamanho da riqueza inicial, da fuga de responsabilidades, e o depósito em paraísos fiscais.

Explicada a teoria do autor, pode-se afirmar que o debate sobre a Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) geralmente se concentra na questão da eficiência econômica. No entanto, é importante esclarecer que a eficiência tributária não deve ser o único critério a ser considerado. A eficiência, enquanto princípio, é um objetivo a ser alcançado pelos legisladores e administradores tributários, principalmente por meio da simplificação da legislação tributária e da redução dos custos da administração tributária. Portanto, a simplificação da legislação tributária é um dos meios para alcançar a eficiência. Isso pode ser observado na reforma tributária.

A chamada nova CPMF, avaliada apenas sob o prisma da eficiência, é indubitavelmente eficiente para a arrecadação tributária. Ela incide, em geral, sobre qualquer forma de movimentação ou transmissão de valores e créditos financeiros sejam eles depósitos, empréstimos, pagamentos e lançamentos diversos, independentemente de resultarem ou não em transferência de titularidade. Em outras palavras, qualquer valor que entra ou sai de uma conta bancária está sujeito à CPMF. Seu potencial arrecadatório é considerável, pois aumenta exponencialmente com o número de

contas bancárias no país e com as diversas operações realizadas diariamente nessas contas. Dessa forma, é possível afirmar que essa forma de tributação contribui, ainda que parcialmente, para a justiça distributiva, ao dividir entre todos os correntistas do país uma parte significativa do ônus do financiamento solidário da saúde pública, da Previdência Social e da diminuição da enorme desigualdade social.

Nesse sentido, o argumento econômico da eficiência deve ser equilibrado com os princípios constitucionais que orientam a política fiscal, especialmente o princípio da tributação isonômica, entendido também como equidade, com base na capacidade contributiva. Este princípio se baseia no fato de que a tributação deve refletir as possibilidades econômicas do cidadão, medidas através da renda, em três momentos possíveis: sobre a renda obtida, sobre a renda acumulada (propriedade) e sobre a renda gasta (consumo).

A partir de pensamentos advindos de Adam Smith na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão e na Constituição de Weimar, sabe-se que a renda é o principal indicador de riqueza e, portanto, é o mais adequado para a tributação. Por isso, a Constituição Federal estabelece como princípio fundamental do Sistema Tributário Nacional o princípio da capacidade contributiva, segundo o qual “sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados de acordo com a capacidade econômica do contribuinte”. Essa capacidade econômica é medida por meio da renda do cidadão, quer quando ele a recebe, quer quando a acumula ou a gasta.

Em geral, esses tributos não levam em consideração a origem dos valores, dos créditos e dos direitos financeiros, limitando-se a incidir de maneira indiscriminada quaisquer transações; assim, um tributo como a CPMF ignora os princípios da tributação baseada na capacidade contributiva. Apesar disso, em princípio, pode ser uma técnica de tributação razoavelmente eficiente, que até alcança rendas provenientes de atos ilícitos e criminosos. No entanto, essa possibilidade se extingue quando se sabe que os operadores desses setores já estão acostumados a não utilizar contas bancárias, especialmente devido à atuação do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf). Além disso, um tributo como a CPMF pode incidir sobre todos os pagamentos do cidadão, o que pode implicar um tipo de arrecadação sem critérios.

Por isso, há impasse a respeito do que se propõe nas transações que podem estar sob o crivo da nova CPMF, aqui especificamente estudada a “Nova CPMF Digital” especialmente no âmbito das transações sobre economia digital. Desse modo, é possível que esse seja um ponto em que se questione se essas considerações não seriam necessárias para a legitimidade da reforma tributária.

Conclusão

A partir da análise feita entre a tributação de transações sobre a economia digital e os critérios de eficiência e equidade compreendidos considerando a teoria de Thomas Piketty, pode-se observar que, nos últimos anos, o mundo passou por grandes mudanças nas relações interpessoais, no mercado e na propriedade. Novos negócios surgiram e houve uma digitalização da economia a uma velocidade surpreendente. Esse cenário tem exigido grande esforço dos especialistas em Direito Tributário para que a ciência fiscal consiga acompanhar as novas formas de riqueza, consumo e trabalho surgidas em uma economia cada vez mais digitalizada.

Analisou-se a Ação 1 da OCDE que se concentrou nos desafios fiscais da economia digital, incluindo a análise de novos modelos de negócios como a computação em nuvem, moedas virtuais, robótica, impressão 3D, comércio eletrônico, lojas de aplicativos, publicidade *on-line* e Internet das Coisas. De acordo com a OCDE, a economia digital é caracterizada por uma dependência acentuada

de ativos intangíveis, uso massivo de dados, modelos de negócios multilaterais e dificuldade de determinar a jurisdição na qual o valor é criado devido à mobilidade de ativos e estabelecimentos.¹¹ A intangibilização de novas ofertas significa que o que é negociado se torna mais abstrato e difícil de compreender devido à falta de uma dimensão física importante.

Além disso, a chamada “CPMF Digital” foi analisada com base no que Thomas Piketty definiu como eficiência e equidade. Essa última corresponderia à distribuição justa de riqueza e renda, ou seja, uma situação em que todas as pessoas têm acesso igualitário a oportunidades e recursos. Segundo Piketty, a equidade também é um valor importante a ser perseguido, pois contribui para a estabilidade e a justiça social em uma sociedade, visto que a igualdade de oportunidades e de distribuição de riqueza e recursos entre as pessoas seria independentemente de sua classe social, gênero ou raça. Assim, havia a ideia de que a riqueza e o poder devem ser mais equilibrados, para evitar a concentração de riqueza e poder em poucas mãos e garantir uma sociedade mais justa e igualitária.

Assim, entendeu-se que eficiência para Thomas Piketty significa a capacidade de um sistema econômico produzir os bens e serviços de maneira eficiente e eficaz, maximizando a produção e minimizando os custos. O autor defende que a eficiência econômica é importante para o crescimento e o desenvolvimento, mas também acredita que ela deve ser equilibrada com a justiça e a equidade, para evitar a exploração de trabalhadores. A partir disso, traçou-se um paralelo com a ideia de eficiência no Direito Tributário, que significa a capacidade de um sistema tributário arrecadar os tributos de maneira eficiente e eficaz, sem gerar excessiva carga tributária para os contribuintes. Isso inclui a simplificação da estrutura tributária, a eliminação de impostos ineficientes e a redução da sonegação fiscal. A eficiência no Direito Tributário também é importante para garantir que os tributos arrecadados sejam utilizados de maneira eficiente pelo governo, para atender às necessidades da sociedade e promover o desenvolvimento econômico.

De acordo com Piketty, um imposto progressivo anual sobre o capital poderia ser a solução para evitar um ciclo de desigualdade social. Para isso, seria necessário um alto grau de cooperação internacional, especialmente regional. Esse imposto permitiria preservar a concorrência e os incentivos para novas acumulações, sem prejudicar o espírito empreendedor. A história também mostra que desigualdades extremas de riqueza não têm relação com o espírito empreendedor e não apresentam nenhum “benefício comum” que as justifique, conforme estabelece o artigo primeiro da Declaração de 1789.

Ademais, compreendeu-se que a “Nova CPMF Digital” é uma proposta de criação de um novo imposto, que seria aplicado às transações eletrônicas e digitais, como compras *on-line*, transferências bancárias e pagamentos com cartão de crédito. Essa proposta foi apresentada pelo governo brasileiro como uma forma de arrecadar recursos para financiar o sistema de saúde pública no país. A “Nova CPMF Digital” seria, então, uma versão atualizada da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), que foi criada em 1993 e foi extinta em 2007. A proposta não foi aprovada pelo Congresso Nacional, e sua criação ainda é objeto de debate e controvérsia por motivos que foram explicados no decorrer do trabalho.

Além disso, também foram analisadas as transações digitais envolvendo criptoativos a partir das premissas teóricas, sabendo que elas são reguladas por diferentes leis e regulamentos em diferentes jurisdições ao redor do mundo. No Brasil, por exemplo, a Instrução Normativa RFB 1888, de 3 de maio de 2019, define criptoativos e estabelece regras para a tributação de transações envolvendo criptoativos.

¹¹ OECD. *Organization for Economic Co-operation and Development. Addressing the Tax Challenges of the Digital Economy, Action 1 – 2015 Final Report*, OECD/G20. Base Erosion and Profit Shifting Project. Paris: OECD Publishing, 2015.

Por fim, o fato é que a Administração Tributária, ou seja, o Poder Executivo, tem sido um pouco mais ativa na tributação das novas realidades econômicas, enquanto os Poderes Legislativo e Judiciário estão menos envolvidos no debate. O Legislativo está considerando uma reforma tributária que incluiria um imposto único sobre bens e serviços, incluindo a tributação de ativos intangíveis. No entanto, as novas tecnologias estão gerando inúmeras discussões sobre como enquadrar negócios ou atividades em termos usados pelos constituintes há décadas.

Referências

ALT, James; PRESTON, Ian; SIBIETA, Luke. **The Political Economy of Tax Policy**. Disponível em: <https://ifs.org.uk/publications/5230>. P. 1-42.

AVI-YONAH, Reuven S. Evaluating BEPS: A Reconsideration of the Benefits Principle and Proposal for UN Oversight. **University of Michigan Law School: University of Michigan Law School Scholarship Repository**, 2016. Disponível em: <https://repository.law.umich.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2868&context=articles>.

BALDWIN, Robert; CAVE, Martin; LODGE, Martin. **Understanding Regulation: theory, strategy and practice**. Oxford: OUP, 2013. P. 1-62.

Becker, Johannes and Englisch, Joachim and Schanz, Deborah, **Re-allocation of Taxing Rights for Big Data Business Models** (August 7, 2019). Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3433715> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3433715>.

BLACK, Julia. Decentring Regulation: **Understanding the Role of Regulation and Self-Regulation** in a 'Post-Regulatory' World. 2001. DOI: 10.1093/clp/54.1.103. Disponível em: <http://clp.oxfordjournals.org/>.

CARVALHO, Cristiano. A análise econômica do Direito Tributário. In: SCHOUERI, Luis Eduardo. (Coord.). **Direito tributário: homenagem a Paulo de Barros Carvalho**. São Paulo: Quartier Latin, 2008.

COCKFIELD, Arthur J. The Rise of The OECD as informal 'World Tax Organization' through national responses to e-commerce tax challenges. **Yale Journal of Law & Technology**. Spring 2006.

COMUNIDADE ECONÔMICA EUROPEIA. **Proposta de Diretiva do Conselho, relativa ao sistema comum de imposto sobre os serviços digitais aplicável às receitas da prestação de determinados serviços digitais**. Disponível em: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/PT/COM-2018-148-F1-PT-MAIN-PART-1.PDF>. Acesso em: 5 dez. 2022.

DOWNER, Pauline. **Taxation of Electronic Commerce (e-comm): Examination of Canadian Government Tax Policies and Directives Application of Adam Smith's Canons of Taxation**. Journal of Financial Management & Analysis. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2858469.

ENGLISCH, Joachim and BECKER, Johannes. **International Effective Minimum Taxation – The GLOBE Proposal**, 2019. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=3370532>.

Englisch, Joachim, **Digitalisation and the Future of National Tax Systems: Taxing Robots?** (September 5, 2018). Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3244670> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3244670>.

FOSSATI, Gustavo [et al.]. **Regulação Tributária da Economia Digital: a legislação tributária brasileira está apta a regular os desafios atuais da economia digital?** Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2022. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/32076>.

FOSSATI, Gustavo; MCCLASKEY, Layla Salles. **Tributação da economia digital na esfera estadual.** Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2021. v. 2. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/31355>. Acesso em: 10 dez. 2022.

FOSSATI, Gustavo; MENESES, Isael. **Tributação da economia digital na esfera municipal.** Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2021. v. 3. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/31360>. Acesso em: 10 dez. 2022.

FOSSATI, Gustavo; NAVARRO, Guilherme. **Tributação da economia digital na esfera federal.** Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2021. v. 1. Disponível em: https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/31329?locale-attribute=pt_BR. Acesso em: 10 dez. 2022.

MILA, Morgan. **Income Concentration in a Context of Late Development: An investigation of Top Incomes in Brazil using Tax Records, 1933-2013.** Disponível em: <<http://piketty.pse.ens.fr/files/MorganMil2015.pdf>> Acesso em 8. nov. 2022.

MIRRLEES, James. **The Economic Approach to Tax Design.** In: Tax by design. Disponível em: <https://ifs.org.uk/publications/5353>.

O' BOYLE, Brian; ALLEN, Kieran. **Tax Haven Ireland.** Pluto Press, 2021. p. 1-53.

OECD. **International VAT/GST guidelines.** Paris: OECD Publishing, 2017. p. 22. Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264271401-en.pdf?expires=1606153126&id=id&acnme=guest&checksum=B96FA158463FDAFF3514C963229390F8>. Acesso em: 19 nov. 2022.

OECD. **Principles of good tax administration: practice note.** Paris: OECD Publishing, 2001.

PIKETTY, Thomas. **O Capital no Século XXI.** 1. ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014. 669p.

PISCITELLI, Tathiane. Tributação indireta da economia digital: o Brasil está pronto para aderir às orientações da OCDE?. **Revista Direito Tributário Atual**, São Paulo, a. 37, n. 43, p. 530, 2019.

SCHOUERI, L. E. **Normas tributárias indutoras e intervenção econômica.** [s. l.]: Forense, 2005. ISBN 8530919467. Disponível em: <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=cato8036a&AN=sbfgv.000184855&lang=pt-br&site=eds-live>. p. 41-78.