

Reforma Tributária

nº 05 • 26 março 2023



O Grupo de Trabalho (GT) do Sistema Tributário Nacional (STN) da Câmara dos Deputados concentrou-se nesta semana na perspectiva dos entes federados sobre as principais propostas em discussão (PECs [45/2019](#) e [110/2019](#)). Na terça (21), a audiência pública sobre “A Reforma sob a perspectiva federativa” destinou-se à exposição das entidades representativas dos estados e dos municípios, além de especialistas, enquanto na audiência de quarta (22), “A Reforma sob a perspectiva da administração tributária”, as associações de servidores dos Fiscos dos três níveis da Federação e outros convidados apresentaram suas visões sobre as discussões em andamento.

Antes das audiências públicas, no entanto, o GT, representado por dois membros mineiros, o coordenador, Reginaldo Lopes (PT), e o deputado Newton Cardoso Jr. (MDB), realizou uma visita técnica, ainda na manhã de segunda (20), à **Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais (FIEMG)**, onde o presidente da Federação, Flávio Roscoe, reforçou o apoio à Reforma, mas salientou que alguns pontos ainda precisam ser melhor debatidos, como a tributação da folha de pagamento, a segurança jurídica sobre incentivos fiscais já concedidos e a desoneração das exportações.

A visita ao estado também foi ocasião para que o governador Romeu Zema (NOVO) e o prefeito da capital mineira, Fuad Noman (PSD), também declarassem apoio aos textos em discussão. **“Precisamos simplificar o sistema tributário no Brasil, precisamos fazer com que quem trabalha e produz fique aplicando o seu tempo, os seus esforços, na atividade. E não tentando entender esse manicômio tributário que foi criado aqui”**, declarou Zema. Já o prefeito Noman disse acreditar que há um momento favorável para que a Reforma seja aprovada pelo Congresso. **Na próxima sexta (31), membros do GT retornam a Minas Gerais para um seminário estadual sobre a Reforma, na Assembleia Legislativa do estado.**

Na esteira do apoio manifestado pelo governador de Minas Gerais, destaca-se o esforço que o colegiado da Câmara tem feito junto aos Chefes dos Executivos estaduais para angariar apoio, inclusive junto daqueles que pertencem à oposição ao presidente Lula. Nesse sentido, o GT já se aproximou, além de Zema, dos governadores de São Paulo, Tarcísio Freitas (REP); de Santa Catarina, Jorginho Mello (PL); e do Rio de Janeiro, Cláudio Castro (PL) – que esteve em Brasília nesta semana para entregar ao coordenador do GT a [Carta dos Governadores do Sul e Sudeste em apoio à Reforma](#), assinada no início do mês, durante o 7º encontro do Consórcio de Integração Sul Sudeste.

Considerando a perspectiva dos entes subnacionais, os debatedores das audiências públicas do GT não manifestaram posições contrárias à Reforma por



parte dos estados. Com efeito, o **Comitê Nacional de Secretários de Fazenda, Finanças, Receita ou Tributação dos Estados e do Distrito Federal** (Comsefaz) reforçou a **posição a favor de uma Reforma Ampla**. Entretanto, algumas divergências surgiram no âmbito dos municípios: enquanto a **Confederação Nacional dos Municípios** (CNM), que representa as cidades com menor população, **defende uma Reforma Tributária Ampla**, a **Frente Nacional dos Prefeitos** (FNP), que representa os municípios com mais de 80 mil habitantes, segue na defesa de um texto que trate apenas de simplificação, sem unificação de impostos, tal como a [PEC 46/2022](#), diante do receio de perder receita com o fim do imposto sobre serviços (ISS).

Na audiência com os Fiscos, chamou atenção a defesa pelos debatedores da possibilidade de **creditamento do imposto sobre bens e serviços (IBS) apenas mediante a comprovação do efetivo recolhimento** do imposto na etapa anterior – *previsão criticada por diversos expositores em audiências anteriores*. Os representantes das administrações tributárias defenderam essa proposta como forma de evitar a sonegação, já que, no caso de serviços, por exemplo, o recolhimento do imposto seria “infiscalizável”. Nesse sentido, houve inclusive sugestões tecnológicas para operacionalizar o pagamento do imposto no mesmo momento da compra, de modo a garantir um creditamento também imediato.

Em um **evento paralelo**, promovido pela **Secretaria da Mulher da Câmara dos Deputados**, houve discussão sobre os impactos da **Reforma sob a perspectiva de gênero**. Na ocasião, dentre outros pontos, a assessora especial do Ministério da Fazenda, Fernanda Santiago, afirmou que o mecanismo de *cashback* poderá beneficiar cerca de 72 milhões de brasileiros, dentre os quais 57% das mulheres e 72% dos negros.

Nos últimos dias, também começou a ganhar força a **possibilidade de serem criadas exceções a uma alíquota única para o IBS**. Um dos segmentos que tem defendido um tratamento diferenciado é a indústria de medicamentos, que hoje tem 70% de seus produtos isentos de PIS e Cofins, por exemplo, benefício que pode ser extinto com a Reforma Tributária. A criação de tratamentos especiais, como alíquotas diferenciadas, enfrenta resistências da equipe econômica do governo federal, mas o próprio Secretário Extraordinário da Reforma Tributária e mentor da PEC 45/2019, **Bernard Appy**, já admitiu que pode haver exceções, como alguns itens relacionados à saúde e educação. Já no âmbito do GT, alguns membros vêm defendendo alíquotas diferenciadas para alguns setores e, nessa semana, por exemplo, o deputado Vitor Lippi (PSDB/SP) pontuou que a maioria dos países registra mais de uma alíquota e que isso poderia servir ao Brasil, na perspectiva de **preservar setores essenciais** e que eventualmente tenham aumento de carga tributária com a aprovação da Reforma.

Questões sobre **renda e desoneração da folha** de pagamentos também voltaram aos debates. Embora não seja um tema enfrentado diretamente pelas principais propostas em discussão no momento, o ministro da Fazenda, **Fernando Haddad**, antecipou que essas questões deverão avançar no segundo semestre, já que podem ser tratadas por meio de leis ordinárias, com maior facilidade. A respeito da desoneração da folha, um dos debatedores da audiência pública de quinta no GT defendeu a **criação de uma contribuição sobre movimentação financeira (CMF)**, com alíquota máxima de 1%, **para compensar a desoneração** – *em linha semelhante ao que também tem defendido a Associação das Empresas de Tecnologia da Informação e Comunicação (Brasscom)*.

Em paralelo aos debates em torno da matéria principal, a Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) do Senado Federal aprovou o [PLP 178/2021](#), que cria o **Estatuto Nacional de Simplificação de Obrigações Tributárias Acessórias**, matéria que já foi aprovada pela Câmara no final de 2022 e agora aguarda deliberação do Plenário do Senado. Apesar da celeridade que os senadores pretendem conferir ao projeto, o texto enfrenta resistências das administrações tributárias dos estados e da Receita Federal. O Comsefaz, por exemplo, aponta que o projeto “*cria um regramento único para os*



tributos de diferentes naturezas, gerando incapacidade técnica". Destaca-se também que, na semana passada, a ex-assessora especial do então Ministério da Economia e responsável pelas discussões da Reforma Tributária no governo anterior, Vanessa Canado, havia falado em audiência pública que a complexidade do atual Sistema Tributário Nacional não se resolve apenas com a simplificação das obrigações acessórias, já que essas decorrem do sistema de incidência do tributo, isto é, quanto mais cumulatividade, quanto mais alíquotas, mais obrigações acessórias para a prestação de informações.

Ainda nesta semana, o **presidente da República declarou que não sabe se o governo conseguirá aprovar uma "Reforma tributária total"**, mas acredita que pontos importantes serão aprovados. A fala de Lula diz respeito às dificuldades que o Planalto tem enfrentado para formar uma base de apoio consistente no Congresso Nacional, principalmente devido às resistências de partidos que já foram contemplados com ministérios, como é o caso do União Brasil, que indicou os titulares dos Ministérios de Integração e Desenvolvimento Regional, das Comunicações e do Turismo e, não obstante, seu líder na Câmara afirmou que a legenda "não será base de Lula", por não estar sendo contemplada com os espaços adequados no governo. O nível de apoio do governo no Parlamento poderá ser dimensionado em breve, quando o projeto do novo arcabouço fiscal – *cujo encaminhamento pela equipe econômica foi postergado mais uma vez* – for submetido à votação. Embora se trate de projeto de lei complementar, portanto, com exigência de quórum inferior ao de uma PEC, o comportamento dos congressistas e a votação alcançada no novo arcabouço fiscal servirão de indicativos sobre o que o Planalto pode esperar no momento da deliberação da Reforma Tributária.

Enquanto nessa semana, o GT da Reforma se dedicou a discutir as questões federativas, nas próximas duas semanas, o Grupo realizará audiências públicas para debater os impactos da Reforma sobre os diversos setores econômicos.

Segue abaixo o relato das audiências públicas sobre a ótica dos entes federados.

REFORMA SOB A PERSPECTIVA FEDERATIVA

A primeira audiência da semana contou com participação dos seguintes expositores:

- » **Sérgio Gobetti**, economista e Técnico de Planejamento de Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA);
- » **Paulo Ziulkoski**, presidente da Confederação Nacional dos Municípios (CNM);
- » **Edvaldo Nogueira**, presidente da Frente Nacional dos Prefeitos (FNP);
- » **Thomaz Nogueira**, ex-subsecretário de Fazenda do Amazonas e consultor tributário;
- » **Carlos Eduardo Xavier**, presidente do Comitê Nacional de Secretários de Fazenda, Finanças, Receita ou Tributação dos Estados e do Distrito Federal (COMSEFAZ);
- » **Misabel Derzi**, professora titular da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG); e
- » **Paulo Caliendo**, professor permanente da Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

Sérgio Gobetti defendeu que a Reforma precisa enfrentar dois eixos fundamentais: **unificação da base de consumo e aplicação do princípio do destino**, segundo o qual a receita do tributo pertence ao local onde vive o consumidor. Ele afirmou que um dos problemas essenciais do atual sistema é a divisão da base de consumo entre ICMS e ISS, que não existe em nenhum país relevante, complementando que sem a unificação de ICMS e do ISS também não será possível eliminar por completo a questão da cumulatividade da tributação nem amenizar a regressividade produzida pela menor tributação dos serviços em comparação com as mercadorias. Afirmou também que é um **mito que alguns municípios perderão receita com o fim do ISS**. Segundo ele, o mito se baseia na afirmação de que os serviços se tornarão mais significativos do que as mercadorias. No entanto, apesar de se ter como base o PIB dos serviços, boa parte desse PIB integra a base do ICMS, como é o caso do comércio e parte dos serviços de telecomunicações. Apresentando dados do IBGE, mencionou que **entre 2010 e 2019 a base de tributação do ISS não cresceu mais**

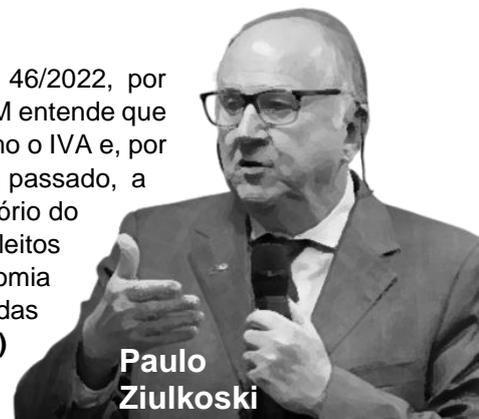
Sérgio
Gobetti

do que a do ICMS, de modo que seria duvidosa a afirmação de que os municípios tenderiam a arrecadar mais com a manutenção do ISS. Para ele, a Reforma não afetará a autonomia federativa, não só porque **os municípios manterão a competência para tributar como também porque permitirá que as cidades tributem todo e qualquer consumo realizado por seus habitantes**. De acordo com Gobetti, a autonomia é prejudicada no modelo atual, uma vez que a regra-matriz do imposto sobre serviços restringe, em geral, o poder de tributar ao local da sede das empresas prestadoras de serviço.

Ainda pontuou que, atualmente, **mais de 3 mil municípios não conseguem arrecadar nem R\$ 100 por habitante por ano**. Por outro lado, **apenas 61 municípios arrecadam mais de R\$ 1 mil por habitante/ano**. Esses 61 municípios concentram 43% de toda a arrecadação do país, mesmo tendo apenas 12% da população nacional. Ao mesmo tempo, possuem 21% do PIB brasileiro e 27% do PIB de serviços, ou seja, muito menos do que arrecadam. Além de possuírem maior arrecadação do ISS e maior cota-parte do ICMS per capita, esses 61 municípios também possuem Fundo de Participação dos Municípios (FPM) per capita maior do que a média do país. Em média, as cidades mais ricas em ISS e ICMS têm cerca de 25 mil habitantes. Nesse sentido, afirmou que **não há conflitos entre municípios grandes e pequenos, mas entre municípios ricos e pobres**.

Gobetti ressaltou que **os municípios ganhariam** de duas formas, com a **i) aplicação do princípio do destino – 5.251 municípios (94%) ganham com a nova regra**; e a **ii) mudança na cota-parte do IBS**, que será distribuído com base na população (60%) e em partes iguais (5%), além dos critérios a serem definidos em lei estadual (35%). Considerando dados do IBGE, sem considerar as regras de transição, **85% dos municípios brasileiros (64% da população) ganhariam com a Reforma – quase metade das capitais; 98% dos municípios mais pobres; e 67% daqueles com mais de 80 mil habitantes ganhariam**. Já com a regra de transição, o impacto é diluído no tempo, uma vez que, nos primeiros 20 anos, segundo o último texto da PEC 110/2019, está garantido que todos os entes terão direito, no mínimo, à receita atual, corrigida pela inflação, e apenas os aumentos de arrecadação acima da inflação seriam distribuídos pelos novos critérios no destino – **com as regras de transição, a maioria dos municípios, incluindo todas as capitais, teriam uma arrecadação maior com a Reforma e apenas 120 municípios arrecadariam menos**.

Paulo Ziulkoski iniciou sua exposição afirmando que respeita a PEC 46/2022, por defender a pauta de mudar o princípio da origem para o destino, mas a CNM entende que essa PEC é uma reforma apenas do ISS, que não avança sobre temas como o IVA e, por isso, **defende uma Reforma Tributária Ampla**. Pontuou que, no ano passado, a marcha da CNM apresentou os pleitos que foram acolhidos no último relatório do então senador Roberto Rocha (PTB/MA) à PEC 110/2019. Dentre os pleitos estão, **i) a mudança da origem para o destino; ii) a preservação da autonomia municipal; iii) a manutenção da arrecadação; iv) compartilhamento de todas as receitas; v) maior participação dos municípios no bolo tributário; vi) fortalecimento do imposto sobre patrimônio; e vii) paridade de representação nas discussões sobre o destino da arrecadação em um eventual “Conselho Federativo”**. Um dos critérios do rateio do ICMS são os 5% distribuídos de forma igual a todos os municípios, o que, na sua visão, resguardará aquelas cidades com pouca população, mas que são produtoras.



**Paulo
Ziulkoski**

Ressaltou que, dos **R\$ 101 bilhões de ISS recolhidos por todos os municípios em 2022, uma cidade com apenas 6% da população brasileira ficou com R\$ 26 bilhões**. Nesse sentido, a Reforma servirá para corrigir essa distorção e, por isso, **a maioria dos prefeitos é favorável**, em que pese a posição contrária de prefeitos de grandes cidades.

Edvaldo Nogueira destacou que a FNP representa os municípios com mais de 80 mil habitantes, aproximadamente 65% da população, e 60% do PIB nacional. Salientou que **a Reforma precisa equilibrar o Pacto Federativo**, lembrando que os municípios brasileiros somente ganharam autonomia a partir da Constituição Federal de 1988, mas **essa autonomia política ainda não se reflete na autonomia financeira**, porque,

de todo o bolo tributário, 66% seguem para o governo federal; entre 20% e 22%, para os estados; enquanto **os municípios ficam apenas com 15% a 17%**, apesar de terem sobre si a responsabilidade sobre a maior parte dos serviços públicos, como saúde, assistência social e trânsito. Segundo ele, a premissa de uma Reforma Tributária é de que **os municípios não podem perder, devem receber mais**.

Disse que ninguém é contra uma Reforma, porque o atual sistema é difícil e complexo. No entanto, pontuou que essa **complexidade não está no ISS**, que seria o imposto mais simples do atual STN. **O problema a ser enfrentado é o ICMS**, que possui 27 legislações, “27 problemas”, principalmente a guerra fiscal.

Argumentou que não há guerra entre municípios, mas que é preciso lutar para que todas as cidades ganhem, isto é, que todas aumentem sua arrecadação. **Defendeu a PEC 46/2022, do movimento “Simplifica Já”**, como uma **simplificação que pavimentará melhor o caminho para uma Reforma Tributária Ampla**. Nesse sentido, pontuou que as próprias PECs 45 e 110 não são soluções definitivas, do contrário, não seria prevista uma transição de 40 anos.

Por sua vez, **Thomaz Nogueira** disse que, apesar de falas que vão no sentido que todos ganham com a Reforma, **o estado do Amazonas tem muito a perder** a depender do texto a ser aprovado, especialmente **em razão dos impactos sobre a Zona Franca de Manaus (ZFM)**. Pontuou que o Polo Industrial de Manaus registra uma alta concentração demográfica, em um espaço urbano mínimo no estado, mas gerando efeitos positivos para o maior estado brasileiro, vez que responde por mais de 80% do PIB do Amazonas. De 2000 a 2019, o Polo Industrial de Manaus **recolheu R\$ 162 bilhões de impostos federais**, dos quais **apenas R\$ 42,5 bi ficaram no estado do Amazonas** a título de transferências constitucionais.

Uma das críticas frequentes ao Polo Industrial de Manaus é o impacto na balança comercial, em razão das importações. Entretanto, **as importações realizadas lá são de insumos**, não de produtos acabados, **o que gera emprego e receita pública**. Outro ponto de crítica diz respeito à renúncia fiscal, mas, segundo Nogueira, **a ZFM não retira empregos do Brasil** nem oportunidade de produção em outra localidade brasileira, uma vez que **a maior parte dos itens produzidos lá são fabricados em zonas econômicas especiais de outros países**. Ainda é alvo de crítica na ZFM o que se chama de “maquiagem”, isto é, a alegação de que lá ocorreria mera montagem de produtos. Nogueira pontuou que **produzir na ZFM exige uma contrapartida necessária, o Processo Produtivo Básico (PPB)**, isto é, o mínimo de operações que precisam ser realizadas necessariamente dentro do território nacional. A crítica mais contundente e recente é sobre o *misallocation*, isto é, a ineficiência na alocação de recursos. No entanto, pontuou que o processo de fabricação de produtos com peças e partes oriundas de outros locais do país ou até mesmo de fora do Brasil é uma prática de grandes empresas como a Boeing, portanto, trata-se de uma integração produtiva, ainda mais quando se considera que Manaus compra mais de 20% de seus insumos de fornecedores nacionais. Concluiu que **o modelo da ZFM faz sentido na economia moderna**, mencionando que, **somente na União Europeia, há 80 Zonas Francas**. No Reino Unido, 10 Zonas Francas estão sendo estabelecidas, que não são apenas comerciais, mas têm um caráter de desenvolvimento da manufatura.

Carlos Eduardo Xavier mencionou que o Comsefaz apresentou uma proposta original ainda nas primeiras discussões da PEC 45, em 2019, por meio da [Emenda nº 192](#), que contemplava um consenso das 27 unidades da Federação. A proposta do Comsefaz contém as seguintes premissas principais **i)** princípio do destino; **ii)** Fundo de Desenvolvimento Regional (FDR), com vistas a compensar a extinção dos benefícios fiscais; **iii)** compensação pela desoneração das exportações; **iv)** base ampla da incidência; **v)** manutenção da ZFM; **vi)** neutralidade da carga tributária; **vii)** manutenção da arrecadação para os entes federados; **viii)** autonomia federativa; e **ix)** não cumulatividade.

A atual formação do Comsefaz permanece **defendendo o IVA, seja ele único ou dual, desde que incidente sobre uma base ampla**, já que isso



**Carlos
Eduardo
Xavier**

encerrará questionamentos judiciais relacionados à classificação entre bens e serviços, que abrigam as disputas entre ISS e ICMS, e alcançará operações com bens materiais e imateriais, inclusive cessão e licenciamento de direitos, prestação de serviços e **economia digital**. Para que não sejam causadas distorções abruptas nas arrecadações subnacionais, principalmente para os estados produtores, propõe-se uma transição “suave”, em período alongado (PEC 45: 50 anos; PEC 110: 40 anos).

Em relação aos benefícios fiscais, a migração do tributo para o destino dificulta tecnicamente a possibilidade de concessão de benefícios fiscais com presunção de crédito, o que resultará na extinção da maior parte dos benefícios e regimes diferenciados. Sobre a autonomia administrativa, pontuou que **cada estado e município poderá fixar sua alíquota do IVA e os fiscos estaduais e distrital devem ter mantidas suas capacidades fiscalizatórias** em relação ao novo tributo, seja no modelo de IVA dual ou único. A não cumulatividade está associada ao IVA como imposto plurifásico, com aproveitamento de crédito **condicionado ao recolhimento do imposto devido na etapa anterior**.

Para o FDR, defende que haja **garantias de seu financiamento, seja com origem no Orçamento da União ou na receita do novo tributo**, e não haja possibilidade de contingenciamento. A respeito da economia digital e economia 5.0, pontuou que haverá redução de litígios, crescimento econômico e a **possibilidade de tributação de novos modelos de negócio**, a favor de uma justiça tributária. Concluiu defendendo que a Reforma precisa respeitar o Pacto Federativo, com vistas a garantir que os entes subnacionais possam arcar com as responsabilidades pelas políticas públicas que lhe são atribuídas.

Misabel Derzi, da UFMG, destacou que o primeiro problema da PEC 45/2019 é prejudicar o federalismo, na medida em que **proibir a concessão de qualquer benefício, incentivo ou renúncia tributária significa retirar a autonomia política dos entes federados**. Nesse ponto, reduzir essa autonomia à simples manipulação de alíquotas, sob balizas estreitas, atenta contra a liberdade dos entes subnacionais.

Pontuou que o contexto socioeconômico nacional inclui, de um lado, as taxas de juros mais elevadas do mundo, o que torna os investimentos difíceis se não houver subsídios ou benefícios atenuadores; e, de outro, uma grande desigualdade entre as regiões. Nesse sentido, **uma alíquota única somente faz sentido em países unitários** (não federados) **ou menos desiguais** e com juros mais baixos do que os praticados no Brasil. Na contramão, a PEC 45 propõe tratar os estados de Alagoas e de São Paulo de maneira igual, por exemplo, o que seria “profundamente injusto”.

Também chamou a atenção para o fato de que **os maiores consumidores do país são os entes governamentais** e, se for fixada uma alíquota única de 25% como se tem proposto, **haverá aumento em torno de 37% nas compras governamentais** para a prestação de serviços como educação, saúde, segurança pública etc., porque os governos não são imunes em suas compras. Nesse cenário, calcula que os estados mais pobres registrarão ainda maior queda na qualidade dos serviços públicos.

Ainda destacou um problema já levantado em exposições da semana anterior sobre a **ausência de garantias constitucionais a respeito da não-cumulatividade plena**, uma vez que as PECs 45 e 110 não asseguram amplos créditos financeiros imediatamente apropriáveis e compensáveis no tempo e no espaço. Isso porque os textos em discussão **submetem os créditos à comprovação prévia do pagamento do imposto pelo fornecedor**, ferindo a funcionalidade e a sistemática do IVA. Ademais, as PECs não solucionam o problema burocrático dos estados, que segregam os créditos dos contribuintes em compartimentos estanques, vedando o seu aproveitamento e descapitalizando as empresas, criando uma espécie de “**empréstimo compulsório**” ao bloquearem créditos, impedindo sua efetiva compensação, como no caso das **empresas exportadoras que não podem pagar o ICMS sobre insumos importados para a sua produção com os créditos de suas exportações, pois os estados exigem o pagamento em dinheiro** e os créditos são liberados lentamente, sem juros nem



Misabel Derzi



**Paulo
Caliendo**

correção monetária. Somente o estado de **Minas Gerais possui R\$ 12 bilhões em créditos de contribuintes não pagos e São Paulo possui um passivo aproximadamente quatro vezes maior** – enquanto *as PECs não apresentam uma solução para esse problema*. Nesse ponto, endossou a sugestão redacional feita pelo professor André Mendes Moreira para esclarecer, já no texto da Constituição, a garantia de créditos amplos, e ainda acrescentou uma **proposta para vedar a segregação de créditos gerados e quaisquer limitações a seu aproveitamento**.

Paulo Caliendo, da Universidade Católica do Rio Grande do Sul, afirmou que as PECs possuem um **alinhamento internacional**, ao propor um IVA, adotado por mais de 160 países, incluindo todos os membros da OCDE e os do BRICS, além dos países da América Latina. Disse que **não há entraves constitucionais a respeito do federalismo para a adoção de um IBS único ou dual**, sendo garantidas as autonomias dos entes subnacionais. Países federados, aliás, já adotaram o modelo do IVA, como Canadá, Índia e Alemanha. Ainda haveria a superação da dicotomia entre bens e serviços, que estão cada vez mais conectados na nova economia, implicando a **redução de litígios constitucionais**, resolvendo-se uma multiplicidade de casos hoje em discussão no STF e no STJ.

Mesmo com os avanços representados pela Reforma em discussão, há pontos a serem melhorados, como as compras públicas, sua imunidade ou creditamento; **a denominação IBS, por manter a distinção entre bens e serviços, sendo preferível a denominação IVA, por ser clara e não gerar problemas constitucionais**; o princípio do destino já previsto no texto constitucional, sem delegar a lei complementar; o desenho adequado para o fundo de desenvolvimento e de equalização de receitas; e o **conselho federativo**, com a presença da União, estados e municípios, por meio do qual haveria uma **mesa de negociação permanente sobre questões de tributação entre os entes** e não apenas casuística, como ocorreu recentemente no acordo sobre combustíveis no âmbito do STF.

Manifestações dos Parlamentares

O relator do GT, deputado **Aguinaldo Ribeiro (PP/PB)**, disse que o desafio é **construir um novo STN que mantenha a Federação equilibrada**, sem que se gere uma disputa entre os entes federados, mas que os entes construam conjuntamente o novo sistema. Ressaltou que o tema envolve e antecipa as questões sobre o Pacto Federativo em relação à base tributária sobre o consumo. Afirmou que, na condição de relator, não possui ideias fixas nem soluções prontas e está aberto para a construção das melhores alternativas para a Federação.

O deputado **Sidney Leite (PSD/AM)** afirmou que a imprensa tem dado ampla cobertura aos segmentos econômicos que podem ganhar e aos que podem perder com a Reforma, mas não tem dado a mesma visibilidade às perdas que os municípios podem ter, considerando a histórica concentração de arrecadação no governo central e a crescente demanda por serviços públicos nos municípios. Afirmou que ainda **não conseguiu verificar o argumento de que a Reforma irá reduzir as desigualdades regionais**, porque, por exemplo, mais de 50% do PIB industrial estão no Sudeste brasileiro. Salientou que o **Polo Industrial de Manaus é a indústria mais limpa do mundo e contribui para manter 97% da floresta em pé** no maior estado da Amazônia. Concluiu afirmando **que a política de desenvolvimento regional deu certo** em toda a Amazônia Ocidental e defendendo a **necessidade de um centro de bioeconomia**, com capacidade de captar recursos e utilizar as ferramentas, inclusive de pesquisa e desenvolvimento, para gerar mais resultados com produtos como fitoterápicos e fármacos.

Já o deputado **Vitor Lippi (PSDB/SP)** afirmou que o GT está constatando o “estado de doença” do atual STN, mas que ainda estão pensando nos “medicamentos” a serem administrados. Pode ser, por exemplo, que Manaus receba um remédio à parte, conforme a necessidade e a justiça. Nesse sentido, também mencionou que **a maior parte dos países que adotou o IVA possui mais de uma alíquota**, o que pode servir ao Brasil para acomodar as demandas de setores essenciais, que hoje pagam uma carga tributária menor do que outros. Fez referência a uma reunião com um consultor do Banco Mundial

que apontou que, no caso da **construção civil**, é comum falar numa carga atual de 5,99%, que é o valor destacado na nota fiscal. No entanto, **tem se esquecido de vários tributos que estão embutidos nos custos do setor, mas não são “visíveis”**, como os incidentes sobre o material de construção e sobre os serviços contratados, **os quais elevam a carga de 5,99% para mais de 15%**, que não são facilmente identificáveis por falta de transparência.

O deputado **Lindbergh Farias** (PT/RJ) apontou que a regressividade é um dos principais problemas do atual STN e que essa característica decorre do fato de que **50% dos tributos incidem sobre o consumo e apenas 22% recaem sobre renda e patrimônio**, enquanto nos EUA, por exemplo, a tributação sobre renda corresponde a 60% da arrecadação e sobre consumo, 17%; e na OCDE, 39,6% sobre renda e 32% sobre consumo. Nesse sentido, defendeu **diminuir a tributação sobre consumo e sobre a folha de pagamento** e compensar com o aumento da tributação sobre renda e patrimônio, incluindo a taxação de lucros e dividendos. Sugeriu a discussão sobre a criação de uma **regra de transição que preveja a redução do IBS conforme seja instituído aumento dos impostos sobre renda e patrimônio**. Disse ainda que a Reforma irá corrigir a maior parte das distorções federativas, como em relação ao rateio do FPM, que, pelas regras atuais, garante os mesmos recursos, por exemplo, a dois municípios, um com 156 mil habitantes e outro com quase um milhão.

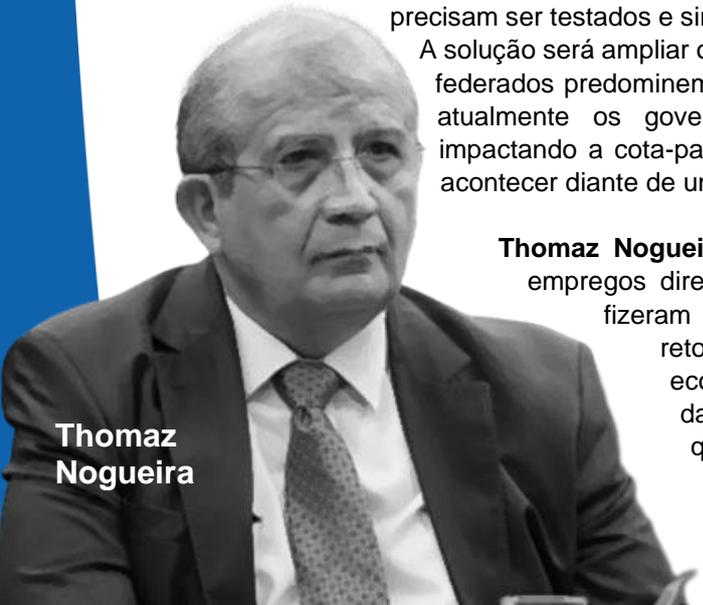
Por fim, o deputado **Newton Cardoso Jr.** (MDB/MG) ressaltou que o setor de exportação é desonerado de tributos na exportação, no entanto, estudos da FIEMG apontam que há **resíduos tributários de cerca de 7% na cadeia produtiva de exportação**, o que corrói a competitividade dos produtos nacionais. Mencionou que o representante de um setor específico de serviços afirmou que a Reforma pode aumentar sua carga tributária, por um lado, mas que esse aumento seria compensado plenamente pela redução dos custos das compras desse setor, por meio da não-cumulatividade plena em discussão, o que também acarretará a redução dos preços de alguns produtos no país.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Sérgio Gobetti disse que os modelos que estão sendo testados dão muita segurança sobre os benefícios que a Reforma trará para a maioria dos entes da Federação, sobretudo os municípios mais pobres, pela aplicação do princípio do destino e pela unificação da base de consumo. Esclareceu que a transição para os entes federativos não tem relação com a complexidade para os contribuintes, porque a transição federativa apenas consiste em regras para repartição dos recursos. Ressaltou que pode haver incertezas sobre a dimensão do crescimento econômico pós-Reforma, mas que, quanto menos exceções forem criadas, isto é, quanto mais se aproximar de um IVA puro, mais condições haverá para o crescimento da economia. Por outro lado, quanto mais exceções maiores os riscos de não se ter um grande crescimento.

Edvaldo Nogueira reforçou a necessidade de que os municípios não percam arrecadação nem autonomia, mas que esses aspectos sejam reforçados, sobretudo do ponto de vista da autonomia financeira. Disse que os modelos teóricos apresentados para as propostas de Reforma precisam ser testados e simulados, para que se tenha clareza sobre todos os impactos. A solução será ampliar os recursos dos municípios e não permitir que os outros entes federados predominem na definição da distribuição da arrecadação. Por exemplo, atualmente os governos estaduais alteram suas legislações sobre ICMS, impactando a cota-parte municipal, conforme entendem melhor, o que não pode acontecer diante de um órgão gestor de um imposto unificado.

Thomaz Nogueira pontuou que, dez anos atrás, havia cerca de 120 mil empregos diretos na ZFM, mas as incertezas apontadas para a região fizeram com que o número caísse para cerca de 80 mil, sendo retomado aos poucos. Um dos efeitos do recuo da atividade econômica no estado é o aumento do desmatamento, pois há dados que apontam correlação entre aumento do PIB local e queda no desmatamento, o que pode se explicar pela busca



Thomaz
Nogueira

da subsistência por parte da população. Estudos também apontam que o papel exato do Polo Industrial de Manaus é oferecer emprego formal, diminuir a pressão sobre a floresta e, ao mesmo, garantir recursos para pesquisa e desenvolvimento.

Mizabel Derzi reforçou a importância de se olhar com mais profundidade para os maiores consumidores, os entes governamentais. A cidade de Belo Horizonte-MG, por exemplo, em que pese os municípios terem 25% do ICMS por meio da cota-parte, já chegou a devolver cerca de 20% do ICMS ao governo estadual, em virtude dos tributos pagos em suas compras para a prestação de serviços públicos. Na França, país unitário, não federado, as municipalidades apresentam as notas fiscais de suas compras ao governo central, para que este as reembolse dos impostos pagos. Por fim, salientou que uma alíquota única do IVA implica tratar de maneira igual estados tão díspares como Alagoas e São Paulo, por exemplo, o que não irá garantir justiça federativa.

André Horta, Diretor Institucional do Comsefaz, substituiu o presidente da entidade nas considerações finais e pontuou que há muitas questões a serem resolvidas, como o acúmulo de créditos, mas também transferências de mercadorias entre estados, que acabam por prejudicar os estados de destino, no sistema atual. Assentiu com as sugestões levantadas pelo deputado Lindbergh Farias sobre a tributação sobre a renda, afirmando que quando a União isentou lucros e dividendos acabou com um “imposto bom” e precisou compensar a perda de arrecadação com imposto ruim e isso gerou desarranjos federativos, que precisam ser enfrentados agora. Salientou que as discussões atuais sobre a Reforma Tributária preveem uma transição longa, com vistas a amenizar os impactos e garantir uma melhor redistribuição entre os entes federados, no que diz respeito aos impostos sobre consumo. Segundo ele, a transição será o momento ideal para resolver a questão federativa e a progressividade do sistema. No segundo semestre, quando se discutir as questões sobre renda, devem ser debatidos também os aspectos relativos à distribuição da arrecadação sobre renda, em favor de estados e municípios.



**André
Horta**

O coordenador do GT, deputado **Reginaldo Lopes** (PT/MG), encerrou os trabalhos do dia afirmando que um dos principais benefícios da Reforma Tributária será a transparência, tanto para o setor produtivo quanto para o cidadão, o contribuinte. Disse ainda que, em médio prazo, será preciso deslocar a tributação do consumo para renda e patrimônio, mas que a própria Reforma sobre o consumo resultará em maior progressividade para o sistema tributário, com simplificação e transparência, mas também por meio da devolução às populações de baixa renda.

REFORMA SOB A PERSPECTIVA DA ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA

A segunda audiência da semana teve a exposição dos seguintes convidados:

- » **Gilberto Pereira**, vice-presidente de Estudos e Assuntos Tributários da Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (ANFIP);
- » **Carlos Ari Sundfeld**, professor titular da Escola de Direito de São Paulo da Fundação FGV;
- » **Cássio Vieira Pereira dos Santos**, presidente da Associação Nacional dos Auditores Fiscais de Tributos dos Municípios e DF (ANAFISCO);
- » **Rodrigo Keidel Spada**, presidente da Associação Nacional das Associações de Fiscais de Tributos Estaduais (FEBRAFITE);
- » **Isac Moreno Falcão Santos**, presidente do Sindicato dos Auditores da Receita Federal (Sindifisco Nacional);
- » **Thales Freitas Alves**, presidente do Sindicato Nacional dos Analistas-Tributários da Receita Federal do Brasil (Sindireceita);

- » **Daniel Menezes**, diretor jurídico da Associação Nacional dos Advogados Públicos Federais (ANAFE);
- » **Unadir Gonçalves Junior**, secretário-geral da Federação Brasileira de Sindicatos das Carreiras da Administração Tributária da União, dos Estados e do Distrito Federal (Febrafisco);
- » **Marcus Vinícius Bolpato da Silva**, conselheiro da Pública - Central do Servidor;
- » **Francisco Mata Machado Tavares**, professor da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Goiás (UFG);
- » **Francelino das Chagas Valença Junior**, presidente da Federação Nacional do Fisco Estadual e Distrital (Fenafisco);
- » **Artur Mattos**, vice-presidente da Federação Nacional dos Auditores e Fiscais de Tributos Municipais (Fenafim); e
- » **Miguel Abuhab**, empresário e fundador do Movimento Destrava Brasil.

Gilberto Pereira, da ANFIP, destacou a proposta elaborada pela ANFIP e FENAFISCO em 2019, chamada de Reforma Tributária Solidária, Justa e Sustentável e apresentada sob a forma de [emenda nº 178 à PEC 45/2019](#). As entidades de representações associativas, sindicais e federativas dos servidores das Administrações Tributária da União, dos Estados, DF e municípios formaram um colegiado chamado “Pacto de Brasília”, para defender uma Reforma pela defesa das desigualdades e da administração tributária de Estado, abstraindo as questões pertinentes a cada ente federativo em particular e concentrado na defesa dos seguintes pontos principais: **i)** respeito incondicional ao Pacto Federativo; **ii)** manutenção no ente federado de todas as atribuições das administrações tributárias e seus agentes; **iii)** julgamento administrativo tributário; **iv)** garantia de provimento exclusivo por servidores efetivos da administração tributária na gestão do respectivo ente federativo.



**Gilberto
Pereira**

Pontuou que no ano 2000, havia 12.120 auditores fiscais, em 2020, esse número caiu para 7.461. Um dos impactos desse cenário é o aumento da dívida pública, haja vista que, não conseguindo arrecadar o montante necessário para suas despesas primárias por falta de auditores em número suficiente, o governo recorre aos bancos para se financiar. O **contencioso de União, estados e municípios está na faixa de R\$ 5,4 trilhões**, o que exige a criação de maiores mecanismos de realização de acordos para evitar a judicialização. **Criticou as renúncias fiscais, na ordem de R\$ 343,2 bilhões**, que foram implementados sob o argumento de geração de empregos, o que não se concretizou. Além disso, há **R\$ 550 bilhões de sonegação fiscal**. Defendeu que a PEC 45/2019 aproveite os pontos da PEC 110/2019 sobre administração tributária.

Carlos Sundfeld, da FGV, salientou que ambas as PECs preveem a criação de um **órgão nacional de gestão tributária**, cujas competências básicas estarão previstas já no texto constitucional, a participação política dos entes nesse órgão também estaria prevista constitucionalmente, bem como as regras que garantam o equilíbrio federativo. Nesse contexto, a questão central é garantir a compatibilidade entre esse órgão nacional e a cláusula pétrea que protege o federalismo. De acordo com Sundfeld, com a unificação de tributos e a criação de um órgão que irá gerir o novo tributo, os entes que hoje possuem competências separadas deixarão de exercer a competência legislativa a respeito desse assunto, ao menos na extensão vigente hoje. Determinar que essa competência legislativa se restrinja ao Congresso Nacional é compatível com o federalismo, já que a própria Constituição Federal prevê a competência do Legislativo nacional de disciplinar normas gerais sobre direito tributário.

Além da questão legislativa, há a competência administrativa normativa, que hoje é exercida por estados e municípios separadamente em matéria tributária. E essa competência normativa, bem como a competência arrecadatória, a de gestão etc. pode vir a ser centralizada no órgão nacional, segundo entendimento do STF no tema sobre saneamento, por exemplo, onde foi pacificado que é necessária uma integração entre os entes, inclusive a nível normativo, ou seja, o que se prevê nos textos das PECs da Reforma Tributária também já foi admitida por entendimento do STF, uma vez que, no caso do

exemplo mencionado do saneamento, o município deixa de exercer sua competência administrativa autonomamente. Com efeito, matéria tributária é mais complexa e por isso a lei complementar posterior deverá definir melhor os limites da atuação estadual e municipal bem como desse órgão centralizador.

Cássio dos Santos, da ANAFISCO, reforçou os principais argumentos defendidos pela FNP, no sentido de manter a autonomia das prefeituras, especialmente para não correr o risco de perda da arrecadação. Segundo ele, as crescentes demandas por serviços nas cidades somente estão sendo atendidas porque **o ISS, que, em 1970 representava 0,2% do PIB, chegou a 7% do PIB em 2018, incremento de arrecadação que possibilitou os grandes e médios municípios a prestarem os serviços demandados**. Destacou ainda que nos últimos anos, é principalmente nos pequenos municípios que tem se verificado maior aumento de arrecadação do ISS.

As PECs 45 e 110 propõem a unificação do ICMS e do ISS para superar os conflitos de competências entre os entes. No entanto, a mera criação de um IVA não supera essa questão, uma vez que a própria Diretiva IVA da União Europeia contém uma distinção entre bens e serviços, porque essa diferenciação é necessária. Além disso, praticamente **todos os países europeus praticam de 3 a 5 alíquotas diferentes**, o que mantém a necessidade de classificação para fins tributários. Para rebater uma das principais críticas feitas ao sistema atual, sobre a cumulatividade, Santos mencionou uma pesquisa da CNI, segundo a qual **apenas 3% das empresas industriais que apoiam a Reforma declararam ser importante extinguir o ISS e ampliar a base de incidência do ICMS** para todas as mercadorias e serviços.

Apesar dos contrapontos levantados por alguns entes federativos e setores econômicos, Santos salientou que existem consensos sobre a Reforma, no sentido de: **i)** simplificação, com legislação única nacional para ISS e ICMS, cadastro único, nota fiscal única; **ii)** transparência, com ISS e ICMS cobrados por fora; **iii)** redução da cumulatividade; **iv)** tributação preponderantemente no destino – *o que poderia ser feito até por Resolução do Senado Federal*; e **v)** unificação ou redução da quantidade de alíquotas.

Esse consenso pode ser alcançado pela PEC 46/2022, como o primeiro passo para a simplificação, assim como defendido pela FNP. Mas caso se opte por avançar com as PECs 45 e 110, entende que, diante da instituição de um IVA dual, por hipótese, deve-se garantir: **i)** sistema bicameral de deliberação em eventual Comitê Gestor de estados e municípios; **ii)** alíquota municipal de referência igual a 4,275% (por lei municipal) – *não de 2% como se tem defendido* – acrescida de uma alíquota global de referência de 1,225% (por lei complementar federal). O ideal seria uma alíquota de referência pré-calculada individualmente para cada ente federado para evitar um transtorno nas Câmaras municipais. Concluiu afirmando que a entidade está alinhada ao Pacto de Brasília, na garantia de autonomia de gestão de fiscalização de todos os entes federado e na **defesa de uma lei orgânica da administração tributária nacional**.

Rodrigo Spada, da FEBRAFITE, pontuou que uma preocupação central da entidade diz respeito ao crédito do IBS, no sentido de fixar uma regra fundamental já na própria Constituição, para que **somente compras cujo imposto tenha sido efetivamente pago gere crédito para o adquirente**. Isso poderia ser operacionalizado por meio do pagamento com **PIX QR Code**, pelo qual o comprador recolhe ao Fisco, por Pix, o valor do imposto no momento da compra e, em seguida, paga a mercadoria sem impostos ao fornecedor na forma de pagamento que escolherem entre si; ou pelo **split payment**, por meio do qual parte do valor da compra vai para o fornecedor e a outra parte é recolhida como imposto e creditada imediatamente. Outro tema importante é a previsão do **split payment** facultativo, com permissão de amplo acesso do Fisco às movimentações financeiras e fixação de tempo máximo para pagamento, evitando-se que uma compra seja feita num ano e o recolhimento do imposto apenas no ano seguinte.

A entidade também defende que o **desenho do conselho federativo deve preservar a autonomia das atividades de fiscalização dos entes subnacionais**, ao mesmo tempo em que não pode permitir que o contribuinte se submeta a mais de 5.500 (considerando estados e



Rodrigo
Spada

municípios) administrações tributárias para fiscalizar os fatos geradores – esse aspecto já foi incorporado ao último relatório do então senador Roberto Rocha (PTB/MA) à PEC 110/2019.

Na linha de outros representantes do Fisco, também defendeu necessidade de uma lei orgânica da administração tributária nacional, para garantir as mesmas regras funcionais a todos os servidores, independentemente do ente federado a que pertençam.

Isac Santos, do Sindifisco Nacional, disse que a efetivação de um novo STN está condicionada à existência de uma administração tributária eficiente, justa e que aplique o novo marco jurídico às relações tributárias. Nesse sentido, pontuou a importância de se ter uma administração tributária independente, com servidores com estabilidade e a necessidade de, no novo sistema, garantir uma “blindagem extra” ao que já se tem como garantia hoje, para que os servidores não estejam sujeitos a tentativas de “corrosão institucional”.

Por essa razão, defendeu a **necessidade de incorporar no texto constitucional as garantias e prerrogativas previstas nos arts, 141 (responsabilidade funcional sobre crédito tributário) e 142 (constituição de crédito tributário como competência privativa da autoridade administrativa) do Código Tributário Nacional (CTN)** e no art. 6º da Lei nº 10.563/2022 (*atribuições dos auditores fiscais da Receita Federal*), especialmente porque essa última somente se aplica aos auditores da União. **Reivindicou o fim das restrições orçamentárias da Receita**, sob pena de inviabilizar as fiscalizações, o que pode gerar vantagens concorrenciais aos agentes que não pagam tributos em relação aos que pagam. Concluiu **propondo que o IVA seja dual, porque unificar os tributos estadual e municipal e as contribuições federais poderia gerar uma situação “inadministrável”** sob vários aspectos, como fiscalização e julgamento.

Thales Freitas, do Sindireceita, afirmou que **um sistema tributário que prioriza medidas coercitivas não atende mais as necessidades da sociedade**. A conformidade tributária demanda um novo modelo de relacionamento Fisco-contribuinte, baseado em diálogo, confiança, racionalização, ambiente de negócios, redução da litigiosidade e agilidade, princípios norteadores que já têm sido observados pela Receita Federal em alguns programas recentes. Defendeu uma Reforma que garanta simplificação, elimine a cumulatividade e a regressividade, proporcione aumento da arrecadação sem aumento da carga tributária, **assegure o financiamento da Seguridade Social e promova a desoneração da folha**, para que haja a geração de empregos.



**Thales
Freitas**

Pontuou que, além dos aspectos positivos das PECs 45 e 110, há questões negativas, como a manutenção da injustiça fiscal (*consumo segue como principal fonte de arrecadação*), da regressividade, da oneração da folha e o não incremento do financiamento da Seguridade Social, pelo contrário, as propostas promovem a desvinculação de suas receitas, podendo chegar ao ponto de não serem suficientes para custear as despesas pertinentes. Nesse contexto, a entidade sugere a **criação de uma contribuição social dedutível, com alíquota máxima e 1%**, que incidiria **sobre as movimentações financeiras** e permitiria eliminar a contribuição patronal sobre a folha. Segundo ele, esse novo tributo ajudaria a reduzir a economia subterrânea, isto é, a produção de bens e serviços não reportada ao governo, que, em 2016, estimou-se que movimentou R\$ 983 bilhões (16,3% do PIB).

Daniel Menezes, da ANAFE, salientou que a Advocacia Pública tem papel relevante no STN, em especial os procuradores da Fazenda Nacional, responsáveis por prestar consultoria sobre projetos de lei e normativos relacionados à arrecadação de tributos, além da defesa e da cobrança dos créditos tributários em juízo e fora dele. Em 2021, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) registrou os seguintes números: mais de R\$ 31 bilhões em ingressos efetivos nos cofres públicos em acordos ou processos judiciais em matéria tributária; mais de R\$ 37 bi de perdas tributárias evitadas em ações em que se discutiam a incidência de tributos;



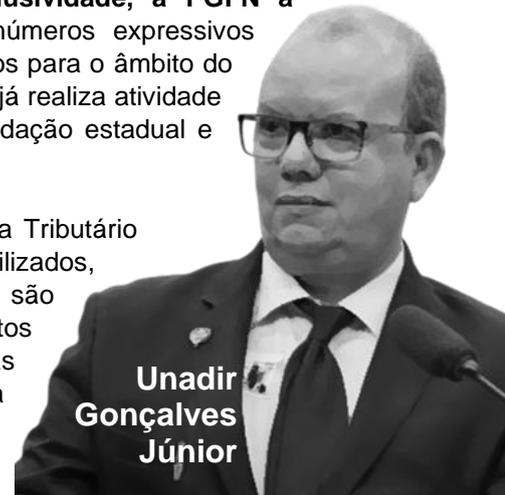
**Daniel
Menezes**

876 mil acordos envolvendo mais de R\$ 200 bi em dívidas tributárias que serão pagos ao longo de 10, 15 anos; 366 mil atendimentos de contribuintes; manifestação em quase 3 milhões de processos tributários.

Defendeu que a PEC 45/2019 seja ajustada para **instituir um imposto sobre consumo de itens nocivos à saúde para fazer frente às despesas do Estado para tratar os efeitos do consumo desses itens** e a adoção do mecanismo de devolução do imposto. Os dois tópicos já estão previstos na proposta, mas precisam de maior detalhamento.

A proposta ainda deve ser aperfeiçoada para **atribuir, com exclusividade, à PGFN a representação do Conselho Gestor do IBS**, de modo que os números expressivos alcançados pelo órgão em termos de eficiência estatal sejam expandidos para o âmbito do IBS. Pontuou que esse aspecto não é estranho, haja vista que a PGFN já realiza atividade semelhante na esfera do Simples Nacional, que também inclui arrecadação estadual e municipal.

Unadir Gonçalves Júnior, da Febrafisco, disse que um novo Sistema Tributário pressupõe uma nova Administração Tributária. Disse que os sistemas utilizados, mesmo pela Receita Federal e pelos estados mais ricos da Federação, são obsoletos porque foram desenhados para fiscalizar e cobrar tributos também obsoletos para um país como o Brasil. Isso decorre das inúmeras regras divergentes, das resistências às mudanças e também da permanência da legislação inalterada, que deixa pouca margem para evoluções. Por exemplo, o licenciamento para a isenção de um carro para deficiente físico possui um procedimento diferente em cada unidade da federação.



**Unadir
Gonçalves
Júnior**

Para o contribuinte, destaca-se a **dificuldade de cumprimento com todas as obrigações acessórias díspares impostas pelos estados**, por exemplo. Há ainda dificuldades de comunicação entre os Fiscos, tanto no mesmo nível da federação como em níveis diferentes (fiscos estadual e municipal, estadual e federal etc.), o que ocasiona, dentre outros pontos, perda de eficiência arrecadatória. Há ainda disparidade no tratamento dos servidores das administrações tributárias, em alguns casos, com previsões irregulares sobre a carreira.

Disse que a Reforma, inclusive no aspecto da uniformização da administração tributária nacional, tem boas previsões, especialmente a PEC 110/2019, que prevê um sistema remuneratório compatível com a atividade de arrecadação e fiscalização uniforme em todo o Brasil. Também defendeu a previsão de uma Lei Orgânica nacional para carreira.

Marcus Vinícius da Silva, da Pública - Central do Servidor, concentrou sua fala na **defesa de que as principais disposições da Reforma tenham vigência imediata, em vez de uma longa transição**, sob pena de não corrigir as distorções e injustiças do atual STN. Nesse sentido, apontou a necessidade de implementação imediata do: **i) princípio do destino; ii) mecanismo de cashback; e iii) tratamento isonômico de todos os setores.**

Em relação à administração tributária, defendeu que esta seja reformada juntamente com o sistema tributário, com previsão de autonomia orçamentária e financeira das administrações tributárias de todos os entes federados e o estabelecimento de cargo único na carreira da administração tributária, com normas gerais que determinem que todos os entes federados disciplinem a carreira dos seus servidores por meio de uma lei orgânica da administração tributária – *a defesa de um cargo único na carreira da administração tributária foi contestada pelo presidente da Fenafisco.*

Francisco Tavares, da UFG, pontuou que a **ampliação da participação social em matéria tributária é um fator que impulsiona a aceitação da norma tributária**, isto é, adesão, respeito, interesse em pagar e rechaço à sonegação fiscal por parte da população. Mencionou que pesquisadores norte-americanos identificaram que **os municípios brasileiros que tiveram orçamentos mais**

participativos tinham muito mais adesão às normas de ISS, IPTU e ITBI. Um estudo realizado pela equipe do professor Francisco Tavares e encomendado pela Febrafite apontou que 57% da população concorda com a ideia de que a fiscalização e o combate à sonegação devem ser priorizados e fortalecidos pelo Estado, ou seja, há apoio popular para que a administração fazendária seja suficientemente fortalecida.

Apresentou as seguintes sugestões à PEC 45/2019: **i) vinculação do cashback em favor da população de baixa renda**, de modo que, no momento em que a transação aconteça com base em *split payment*, uma parte vá para o fundo específico do cashback, outra para o Tesouro e outra para pagamento efetivo da mercadoria; **ii) previsão de que competirá a Comitê Gestor do IBS assegurar meios de transparência ativa**, de participação social na administração fazendária nos processos decisórios regulamentares e nos órgãos reguladores.

Já na esfera da lei complementar, propõe **i) requisitos de diversidade de gênero e de raça na composição do Comitê Gestor do IBS; ii) competência de o Comitê Gestor convocar bianualmente a Conferência Nacional Cidadã do IBS**, assim como as respectivas etapas regionais; **iii) atribuição de o Comitê divulgar anualmente um balanço sociopolítico do IBS**, indicando perfis demográficos mais onerados; e **iv) que o Conselho Administrativo Tributário (CAT), atual CARF, seja eleito segundo mecanismos de democracia participativa eletrônica**, em etapas que seguem desde múltiplas candidaturas, que vão se filtrando, até se chegar às mais votadas.

Francelino Valença, da Fenafisco, salientou que apesar dos prognósticos de que a Reforma Tributária em discussão promoverá melhorias no ambiente de negócios, ela não atacará as causas da fome e da pobreza. Apresentou um dado que aponta o Brasil como um dos países mais desiguais do mundo, perdendo, no ranking da concentração de renda no 1% mais rico da população, apenas para o Qatar, um país não democrático. Disse que, mesmo com a Reforma Tributária, **o Brasil corre o risco de ser “cooptado” novamente por organizações com grande poder econômico**, que ocasionou, dentre outras situações, um contencioso tributário que chega a R\$ 5,44 trilhões e é julgado, em primeiro lugar, em um tribunal administrativo com participação paritária do contribuinte e do Fisco e que somente faz coisa julgada (sem possibilidade de recurso) para o Estado, não para o contribuinte, o qual pode sempre recorrer ao Judiciário contra decisões administrativas desfavoráveis. Nessa perspectiva, **criticou a participação paritária no CARF e defendeu o restabelecimento do voto de qualidade no órgão – conforme MPV nº 1.160/2023, ainda pendente de deliberação pelo Congresso Nacional.** Em 2022, 1,67% dos processos no CARF foi resolvido por empate, no caso, a favor dos contribuintes, já que não estava mais em vigor o voto de qualidade, enquanto 0,17% dos processos corresponde a dívidas superiores a R\$ 1 bilhão. Segundo ele, a preocupação dos Fiscos subnacionais é de que o fim do voto de qualidade possa contaminar os tribunais administrativos dos demais entes federados.

Artur Mattos, da Fenafim, defendeu que se for concretizada a opção por um IVA, que este seja compartilhado, com a devida previsão no texto constitucional. Também defendeu que haja um federalismo de cooperação, isto é, que os entes estejam no mesmo nível. Pontuou ser necessário que a autonomia dos entes e de suas administrações tributárias seja garantida diretamente na Constituição e não delegada à lei complementar. Disse ainda que **não se pode tratar o IBS como se fosse ICMS, no sentido de prever repartição de uma parte do tributo para os municípios com base em uma legislação estadual**, ou seja, tratando o município apenas como sócio do estado, e não como ente cooperador, que é o que se pretende com o IBS. **A proposta nesse caso é de que o recurso vá diretamente para as cidades, sem ter que passar pelo estado**, já que não se trata mais de ICMS nem a arrecadação será feita pelo estado, mas por uma Agência, pelo Comitê Gestor do IBS – *quando muito, que se preveja apenas um percentual mínimo a ser destinado aos municípios para fins de desenvolvimento e melhoria da educação, por exemplo, mas que todo o restante vá diretamente para as cidades.*

Miguel Abuhab, do Movimento Destrua Brasil, disse que é importante fazer a Reforma, porque o atual STN leva ao baixo crescimento da economia, à desigualdade social e à **perda de arrecadação de**

**Miguel
Abuhab**

cerca de R\$ 1 trilhão por ano. Dentre as causas raízes desses efeitos estão o fato de o imposto ser declaratório, de seu recolhimento depender da iniciativa do contribuinte e de as transações bancárias não terem suporte contábil. Para enfrentar essas raízes, uma das soluções é a **criação de uma conciliação ao final de cada mês sobre o que foi pago e o que não foi pago, com a respectiva emissão automática do DARF e do DARE, com todas as compensações devidas**, o que pode ser viabilizado, por exemplo, por meio de Instruções Normativas.

Pontuou que, antes da implantação da Nota Fiscal Eletrônica, o sistema tradicional tinha uma vantagem que era a duplicata, a qual fazia com que a transação bancária fosse integrada ao documento fiscal pelo papel carbono. Hoje tem-se a Nota Fiscal Eletrônica, que serve para controle da mercadoria no caminhão, mas para cobrar do cliente utiliza-se um documento totalmente independente. Essa situação também pode ser corrigida por meio de Instrução Normativa, para funcionar em curto prazo.

Propôs a criação da **fatura eletrônica**, que agregaria várias notas fiscais, e seria o **documento cobrado no banco, integrando a parte fiscal e a bancária**. Ocorrendo o pagamento da fatura, haverá a vinculação de informação de pagamento na nota fiscal eletrônica, que informará a realização de um pagamento com sua devida identificação. Com essas modificações, as possibilidades de fraude serão reduzidas, haja vista a **possibilidade de identificação das notas fiscais que não foram pagas**.

Ao BACEN, propôs para implementação em médio prazo: **i)** incluir o número da fatura nas transações mercantis de pagamentos entre contribuintes; **ii)** criar uma chave para pagamento do PIX com QR Code que representará a NFC-e – Nota Fiscal ao Consumidor; e **iii)** permitir pagar operações mercantis aos contribuintes, via PIX usando a chave do cupom fiscal, ou seja, o pagamento seria ao cupom fiscal emitido, não a um CNPJ.

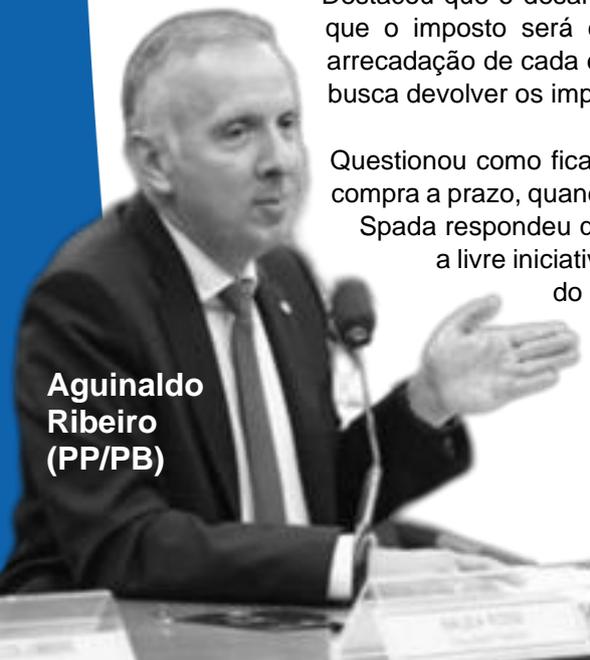
Para incorporação nas PECs em discussão sugeriu: **i)** associação às transações bancárias do documento fiscal que deu origem ao pagamento; **ii)** concessão de crédito apenas do imposto efetivamente pago – *inclusive valendo já para o atual ICMS*; **iii)** cobrança automática do IBS nas transações eletrônicas de finalidade mercantil; **iv)** cobrança automática do IBS mesmo quando não for informado o número do documento fiscal. Até que se implemente a cobrança automática de forma plena, ao final de cada mês seria feita uma conciliação sobre o que já foi efetivamente pago de imposto e o que já foi creditado.

Manifestação Dos Parlamentares

O deputado **Aguinaldo Ribeiro** (PP/PB) ressaltou que tem havido evolução nos debates, como na proposta de um Comitê Gestor do IBS – *chamado em outros momentos também de Autoridade Tributária Nacional (ATN)* – o qual, segundo ele, foi muito atacado em anos anteriores, mas que agora começa a ser aceito, embora ainda esteja em discussão quais os contornos e a dimensão desse órgão.

Destacou que o desafio será manter um ambiente cooperativo entre os entes, considerando que o imposto será compartilhado, a despeito das legítimas demandas por aumento de arrecadação de cada estado e município. Segundo ele, o foco deve ser o cidadão, a quem se busca devolver os impostos pagos na forma de prestação de serviços públicos adequados.

Questionou como ficaria o pagamento do imposto, no modelo proposto de *split payment*, na compra a prazo, quando se emite a nota fiscal na hora, mas o pagamento é parcelado. Rodrigo Spada respondeu que o *split payment* deve ser uma opção, mas que deve ser privilegiada a livre iniciativa. Além disso, afirmou que o Estado não pode postergar o recolhimento do tributo em função da livre negociação entre as partes sobre a forma de pagamento, ou seja, no caso de compra parcelada utilizando o pagamento do imposto por meio do *split payment*, na primeira parcela da compra já deve conter todo o valor do tributo. No entanto, os contribuintes seguirão livres para escolher a forma de recolhimento do imposto, mas conscientes de que, se não for por *split payment* ou QR Code Pix, o crédito não será automático. Spada ainda defendeu



**Aguinaldo
Ribeiro
(PP/PB)**

novamente a posição de que o crédito somente pode se dar no caso de imposto efetivamente pago porque, no caso de serviços, o recolhimento do imposto é “infiscalizável”.

Newton Cardoso Jr (MDB/MG) pontuou que todas as entidades representantes dos Fiscos convergiram no sentido de que uma Reforma é mais benéfica do que manter o sistema atual e destacou que a tecnologia será fundamental para a implementação adequada do novo sistema.

O coordenador do GT, **Reginaldo Lopes** (PT/MG), disse que, nas discussões sobre unificação dos tributos, surgiram dúvidas a respeito de como ficarão os repasses para educação e saúde, bem como para a Seguridade Social, mas salientou que todos os repasses serão garantidos por meio da repartição da arrecadação do IVA.

Considerações Finais

Miguel Abuhab afirmou que as resistências à Reforma Tributária por parte dos entes federados dizem respeito ao receio de perderem arrecadação. No entanto, considerando as sugestões feitas e que podem ser implementadas já no sistema atual, antes mesmo da Reforma, estima-se que a arrecadação pode ser elevada em até R\$ 1 trilhão, montante que pode ser utilizado para financiar diversos programas.

Rodrigo Spada defendeu que seja incluído na PEC 45/2019 os pontos que já haviam sido incorporados pelo então senador Roberto Rocha à PEC 110/2019, no que se refere à previsão de lei complementar sobre os servidores das Administrações Tributárias da União, dos Estados, DF e municípios, e ao Conselho Federativo do IBS e reforçou a defesa do cashback como mecanismo de enfrentamento à regressividade do atual STN.

Reginaldo Lopes encerrou os trabalhos dizendo que as audiências públicas da semana apontaram que as PECs 45 e 110 convergem para o fortalecimento do Pacto Federativo, com as devidas ressalvas feitas. Salientou que a Reforma resultará em um novo patamar do federalismo brasileiro, com mais cooperação e menos submissão e concorrência. Disse que as propostas em discussão não retiram, mas reforçam a autonomia funcional das autoridades tributárias, mesmo se a opção for por um IVA com gestão compartilhada.

AGENDA

Na próxima semana, o GT cumprirá cronograma com as atividades destacadas abaixo.

AUDIÊNCIA PÚBLICA: REFORMA SOB A PERSPECTIVA SETORIAL I – terça (28), 14h30

- » **Renato Conchon**, coordenador do Núcleo Econômico da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA);
- » **João Caetano Muzzi Filho**, consultor jurídico da Organização das Cooperativas do Brasil (OCB);
- » **Gustavo Beduschi**, diretor executivo na Associação Brasileira de Laticínios (Viva Lácteos);
- » **Dalton Miranda**, diretor de negócios jurídicos e tributação da Associação Brasileira das Indústrias de Óleos Vegetais (ABIOVE);
- » **Armando Monteiro Neto**, conselheiro emérito da Confederação Nacional da Indústria (CNI);
- » **José Velloso Dias Cardoso**, presidente executivo da Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos (ABIMAQ);
- » **José Ricardo Roriz Coelho**, presidente da Associação Brasileira da Indústria do Plástico (ABIPLAST);
- » **Ariane Costa Guimarães**, doutora em Direito Tributário, advogada e professora; e
- » **Débora Freire Cardoso**, doutora em Economia e Subsecretária de Política Fiscal na Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda.

AUDIÊNCIA PÚBLICA: REFORMA SOB A PERSPECTIVA SETORIAL II – quarta (29), 14h30

- » **Simone Tebet**, ministra do Planejamento e Orçamento.
- » **José Augusto De Castro**, presidente executivo da Associação de Comércio Exterior do Brasil (AEB);
- » **Gilberto Alvarenga**, consultor tributário na Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC);
- » **Guilherme Mercês**, diretor de economia e inovação na CNC;
- » **Fábio Bentes**, economista sênior na CNC;
- » **Dyogo Oliveira**, diretor-presidente da Confederação Nacional das Empresas de Seguros Gerais, Previdência Privada e Vida, Saúde Suplementar e Capitalização (CNSeg);
- » Representantes indicados pela Confederação Nacional das Instituições Financeiras (CNF);
- » **Marcos Barbosa Pinto**, secretário especial de reformas econômicas do Ministério da Fazenda;
- » **Edson Paulo Domingues**, doutor em Economia pela USP e professor da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

SEMINÁRIO PARA DISCUTIR A REFORMA TRIBUTÁRIA EM MINAS GERAIS | sexta (31), 9h

- » **Romeu Zema** (NOVO), governador de Minas Gerais;
- » **Fuad Noman** (PSD), prefeito de Belo Horizonte/MG;
- » **Tadeu Martins Leite**, deputado estadual, presidente da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG);
- » **Gustavo de Oliveira Barbosa**, secretário de Fazenda de Minas Gerais;
- » **Luiz Fernando Faria** (PSD), deputado federal, coordenador da bancada de Minas Gerais no Congresso Nacional;
- » **Marcelo de Souza e Silva**, presidente do Conselho Deliberativo do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae-MG);
- » Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais (FIEMG);
- » Federação da Agricultura e Pecuária do Estado de Minas Gerais (FAEMG);
- » Sindicato dos Servidores da Tributação, Fiscalização e Arrecadação do Estado de Minas Gerais (Sinfazfisco-MG);
- » Sindicato dos Auditores Fiscais da Receita Estadual de Minas Gerais (Sindifisco-MG);
- » Central Única dos Trabalhadores (CUT);
- » Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo de Minas Gerais (Fecomércio-MG);
- » Confederação Nacional do Transporte (CNT);
- » Associação Mineira de Municípios (AMM/MG);
- » Frente Mineira de Prefeitos (FMP);
- » Associação Comercial de Minas Gerais (ACMG).