

INFORME

Reforma Tributária

Número 01 • 17 de fevereiro de 2023



Reforma Tributária

O presidente da Câmara dos Deputados, **Arthur Lira** (PP-AL), criou nessa quarta (15) um **Grupo de Trabalho** para analisar e discutir a [PEC 45/2019](#), que dispõe sobre a *reforma tributária*.

O grupo de trabalho, que tem reunião marcada para dia 28 de fevereiro, deverá apresentar um parecer sobre a matéria dentro de 90 dias, prazo que pode ser prorrogado pela Presidência da Câmara. O intervalo, no entanto, já é uma sinalização de que o tema levará tempo, em contraste com a ideia inicial de Lira de submeter um texto ao Plenário da Casa em até 60 dias.

Apesar da escolha da **PEC 45/2019** como referência para o debate, o colegiado também poderá aproveitar em seu texto pontos da [PEC 110/2019](#) – *que tramita no Senado* – e da [PEC 7/2020](#) – *que tramita na Câmara e já foi aprovada por uma Comissão Especial no fim de 2022*. Destaca-se a participação de Luiz Philippe de Orleans e Bragança no Grupo de Trabalho, autor da **PEC 7/2020**.

Principais pontos em discussão

O Executivo não definiu em detalhes qual será o conteúdo da proposta de reforma tributária que defenderá no Congresso. O secretário extraordinário da reforma tributária do **Ministério da Fazenda** e idealizador da PEC 45/2019, Bernard Appy, sinalizou que a proposta deve englobar as necessidades da população de baixa renda, contando com um dispositivo que estabelece uma devolução de parte do tributo cobrado a essas famílias. O objetivo é desonerar os contribuintes de baixa renda e não os produtos.

É esperado que a formulação da matéria se dê com base em dispositivos previstos tanto na PEC 110/2019, quanto na 45/2019. Ambas tratam da unificação de tributos indiretos e da criação do Imposto Seletivo (IS), de caráter extrafiscal. Nesse ponto, a principal diferença entre as propostas é que a PEC 45 prevê a criação de um único IBS para todos os entes federativos, ao passo que a PEC 110 estabelece um IVA dual, sendo um para a União – *CBS* – e outro para os demais entes – *IBS*. Também podem ser incluídos na matéria elementos da PEC 7/2020, em especial, o dispositivo que define a cobrança do imposto do consumidor final.

Bernard Appy
Secretário Extraordinário da Reforma
Tributária do Ministério da Fazenda

Síntese das propostas

Relatório do deputado Aguinaldo Ribeiro (PP-PB) na Comissão Mista de 2021

**PEC
45/2019**

- » substitui cinco tributos (PIS, Cofins, IPI, ICMS e ISS) por um Imposto sobre Bens e serviços (IBS) e um Imposto Seletivo (IS) sobre cigarros e bebidas alcoólicas;
- » transição de seis anos em duas fases, uma federal e outra com ICMS e ISS; e
- » substitui a desoneração da cesta básica pela devolução de imposto para famílias de menor renda.

**PEC
110/2019**

Relatório do então senador Roberto Rocha (PTB-MA) no Senado

- » criação da Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) com fusão do PIS e Cofins;
- » criação do IBS (Imposto sobre Bens e Serviços), com fusão do ICMS e ISS;
- » substitui IPI por um IS sobre itens prejudiciais à saúde e meio ambiente;
- » criação do Fundo de Desenvolvimento Regional, abastecido com recursos do IBS; e
- » restituição de tributos a famílias de baixa renda.

Substitutivo aprovado na Comissão Especial

**PEC
7/2020**

- » o imposto é cobrado do consumidor final;
- » modifica o sistema tributário para criar 3 classes de impostos – *sobre renda, consumo e propriedade* – que poderão ser cobradas ao mesmo tempo por cada ente da Federação – *com exceção da renda que será recolhida apenas pela União, Estados e Distrito Federal*;
- » extingue diversos tributos como: ICMS e IPVA – *estaduais* – ISS e IPTU – *municipais* – e IPI, PIS/Pasep, Cofins e Cide-Combustíveis e a Cide-Remessas – *federais*.

Composição do Grupo de Trabalho da Reforma Tributária



**Reginaldo
Lopes**
PT-MG
*Coordenador
do Grupo*



**Aguinaldo
Ribeiro**
PP-PB
*Relator da
Matéria*



**Saulo
Vianna**
UNIÃO-AM



**Mauro Benevides
Filho**
PDT-CE



**Glaustin da
Fokus**
PSC-GO



**Newton Cardoso
Junior**
MDB-MG



**Ivan
Valente**
PSOL-RJ



**Jonas
Donizette**
PSB-SP



**Sidney
Leite**
PSD-AM



**Luiz Philippe
de Orleans e
Bragança**
PL-SP



**Vitor
Lippi**
PSDB-SP



**Adail
Filho**
REP-AM

Ambiente Político

Desde o início do atual governo, o ministro da Fazenda, **Fernando Haddad**, tem reforçado a intenção de priorizar a aprovação de uma Reforma Tributária com ênfase na simplificação dos tributos sobre o consumo.

Segundo a equipe econômica do governo, a reforma tributária é fundamental por compor o tripé de medidas que devem estruturar as contas públicas, que inclui também o **novo arcabouço fiscal** (que substituirá o Teto de Gastos) e o programa **Litígio Zero** (instituído pela [Portaria Conjunta PGFN/RFB nº 1/2023](#)) com o objetivo de reduzir a litigiosidade fiscal e evitar distorções tributárias.

A pauta da simplificação tributária também foi uma das principais bandeiras de campanha presidencial da então candidata **Simone Tebet** – hoje ministra do Planejamento e Orçamento – e que tem sinalizado que terá voz ativa sobre o tema, especialmente com foco na redução das resistências no Parlamento.

Apesar de o Executivo defender que a reforma tributária seja amplamente discutida por todos os setores econômicos e organizações da sociedade civil, faz parte da dinâmica do processo de mudança que alguns segmentos manifestem insatisfação ao prever a possibilidade de elevação de tributação para suas atividades.

Atualmente, segundo estimativa do Sistema Indústria, a indústria de transformação está entre os setores mais onerados, com uma carga tributária acima de 40% do Produto Interno Bruto (PIB) do setor e a reforma poderia contribuir para reduzir os custos.

Simone Tebet
Ministra do
Planejamento e
Orçamento

Por outro lado, a agropecuária possui uma carga tributária de aproximadamente 2% do PIB do setor e uma eventual reforma pode ampliar a tributação do segmento, na tentativa de compensar eventuais perdas de arrecadação de outros setores.

Protagonismo Parlamentar

Diante desse cenário desafiador, e de um tema que atravessa décadas, legislaturas e governos, é necessária a construção de um ambiente político favorável à agenda. A reeleição de Arthur Lira (PP-AL) e de Rodrigo Pacheco (PSD-MG) como presidentes da



Fernando Haddad
Ministro da
Fazenda



Câmara e do Senado, respectivamente, podem contribuir para a votação da matéria, dado o compromisso anunciado por ambos com a reforma.

O apoio de Lira é considerado um fator-chave para o sucesso da articulação, visto que na Legislatura passada a busca por protagonismo nessa frente acabou dificultando o avanço da Reforma – em 2021, ele extinguiu a Comissão Especial que analisava a PEC 45/2019, que era presidida por seu adversário na disputa pelo comando da Casa, Baleira Rossi (MDB-SP), e relatada por Aguinaldo Ribeiro, que havia se aliado a Rossi naquele pleito. Naquela ocasião, também foram encerrados os trabalhos da Comissão Mista criada ainda em 2020 para debater os textos conjuntamente pelas duas Casas – à época, Aguinaldo Ribeiro, que também era o relator nesse colegiado apresentou um parecer sobre as discussões realizadas. Nesse contexto, a escolha de Ribeiro como relator do Grupo de Trabalho neste ano sinaliza maior concertação entre os deputados para fazer avançar a pauta.

Além das questões internas ao Congresso, contou para a frustração da Reforma a falta de engajamento do governo anterior, que buscou emplacar uma reforma fatiada em diversas etapas (*primeiro Imposto de Renda, depois CBS etc.*). Diferentemente, o novo governo sinalizou que pretende dividir a discussão do assunto, mas em menos fases: primeiro a reforma do consumo, na qual se inserem as principais PECs em discussão, posteriormente a reforma da renda, a qual deve ficar para o segundo semestre.



Arthur Lira
Presidente da
Câmara dos
Deputados

Abstraindo os esforços de articulação necessários ao Planalto, o presidente da Câmara já assumiu o papel de principal articulador da Reforma, estabelecendo a Casa como a iniciadora da tramitação e optando pela criação de um Grupo de Trabalho sobre o qual tem grande controle em pontos como a indicação de integrantes e os prazos a serem cumpridos, situação que diferencia o colegiado de uma Comissão Especial comum. Destaca-se que Lira já tinha exercido função semelhante na aprovação do projeto de reformulação do imposto de renda ([PL 2337/2021](#)), quando conseguiu firmar um acordo com os municípios, isolando os estados na discussão.

Em outra perspectiva, será necessário um alinhamento com o Senado Federal, para que o texto da Câmara não venha a sofrer resistências na outra Casa, como de fato ocorreu no já mencionado projeto do imposto de renda, que não foi deliberado pelos senadores. Vale mencionar, nesse sentido, que a Reforma da Previdência de 2019, enquanto tramitava na Câmara, era acompanhada por uma Comissão Especial do Senado, de modo a alinhar os textos e evitar um retorno à Casa de origem. Iniciativa semelhante pode ocorrer no caso da Reforma Tributária, ainda que de maneira informal, isto é, sem a necessidade de criação de um grupo específico.

Destaca-se, ainda, que o consenso em torno da matéria deverá ser construído também com parlamentares de fora da base do governo, que neste momento não deve ter



Rodrigo Pacheco
Presidente do
Senado Federal

número suficiente para aprovar alterações constitucionais – *no mínimo 308 deputados e 49 senadores*. Assim, o cenário que se desenha é de maior necessidade de esforços por parte do Executivo na articulação política com o Congresso para emplacar a medida.

Contrapontos

Olhando para fora do Parlamento, o governo também precisará vencer as resistências de segmentos empresariais – *principalmente o de serviços* – que demonstram preocupação com os efeitos da oscilação da carga tributária.

O setor de serviços – *que hoje possui uma carga tributária inferior à da indústria* – tem manifestado que o modelo de alíquota única não cumulativa ensejará majoração da tributação do setor que não teria créditos tributários a abater sobre o seu principal insumo: a mão de obra – *ao contrário da indústria, que adquire matérias-primas e pode usar os tributos pagos nessas operações como créditos para abater na saída da mercadoria*. Do ponto de vista da arrecadação, devido ao fato de o IVA ser um imposto não cumulativo, pode ser necessário aumentar a alíquota para manter as receitas públicas.

A **Central Brasileira do Setor de Serviços** (Cebrasse) declarou que o setor não é contra a Reforma, mas que não admite que haja uma transferência de carga de um segmento para outro, especialmente para aqueles voltados ao consumidor final.

No ano passado, diante da tentativa de votação da PEC 110/2019 no Senado, a **Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo** (CNC) pediu o adiamento da discussão, argumentando que o setor teria sua carga tributada aumentada em até 188%.

De maneira similar, pelo setor de tecnologia da informação, a **Federação Assespro** estima que as propostas em discussão elevam a carga tributária do setor de TI em quase 200% e sugere que os tributos que oneram a folha de pagamentos de setores intensivos no “fator trabalho” devam gerar crédito ou serem desonerados (sem transição), visando compensar parte do impacto de IVA proposto, bem como a instituição de uma alíquota diferenciada para o setor.

No caso da construção civil, José Carlos Martins, presidente da **Câmara Brasileira da Indústria da Construção** (CBIC), afirma que a aprovação de uma reforma tributária baseada na inclusão de um imposto sobre valor agregado pode impactar o mercado de trabalho do setor de construção e, em consequência disso, os preços dos imóveis.

Por sua vez, o presidente da **Frente Parlamentar da Agropecuária** (FPA), deputado Pedro Lupion (PP-PR) afirmou que o setor irá se opor à Reforma, caso haja majoração da carga para o setor.

Pelo lado dos entes federativos, a **Confederação Nacional de Municípios** (CNM) defende a gestão paritária do imposto sobre bens e serviços entre estados e municípios e a competência dos municípios para definirem suas próprias alíquotas do IBS. Além disso, quer a constituição de um seguro-receita para estabelecer que, durante 40 anos, nenhum dos entes receba menos do que



o recebido atualmente. A CNM também pleiteia a criação de um fundo para compensar estados e municípios que tenham perdas de arrecadação — *o fundo seria constituído por 3% da receita livre de IBS e deverá chegar a R\$ 10 bilhões em 20 anos.*

O prefeito do **Rio de Janeiro**, Eduardo Paes (PSD), tem buscado um protagonismo entre seus pares na luta contra a Reforma Tributária, argumentando que a proposta de unificação do ISS e do ICMS representará uma forte queda na arrecadação municipal.

Já a **Associação Brasileira das Secretarias de Finanças das Capitais** (Abrasf) lançou o movimento Simplifica Já, em torno da [PEC 46/2022](#), que propõe unificar as legislações estaduais e distritais sobre o ICMS e as leis municipais sobre o ISS. O movimento também é apoiado pela **Frente Nacional dos Prefeitos** (FNP) e por setores empresariais, como a **Cebrasse**.

Os **governadores** têm sinalizado maior disposição em ceder sobre alguns pontos, como o estado de **São Paulo** no que diz respeito a mudança da tributação na origem pelo destino, no entanto, o governador Tarcísio de Freitas (REP) defende que essa mudança passe por uma transição; já o secretário de estado de Governo e Relações Institucionais, Gilberto Kassab, disse que São Paulo tem restrições quanto ao texto e sustenta que a matéria deve ser discutida juntamente com a Reforma Administrativa, para reduzir o custo do estado.

Ademais, os estados que vislumbram minoração da arrecadação com a Reforma unem-se aos municípios no pleito por um fundo que compense essas perdas, o que pode atrair resistências do governo federal. De outra parte, alguns governadores estão céticos quanto à aprovação da Reforma neste ano: o chefe do Executivo do **Paraná**, por exemplo, não acredita no avanço de uma proposta ampla, mas “*é possível avançar talvez numa simplificação dos tributos*”, disse Ratinho Jr (PSD).

Em paralelo a essas discussões, os estados continuam na busca por um acordo com a União em torno das compensações por perdas do ICMS em função da desoneração, por lei federal, dos combustíveis. Esse tema, que já foi avalizado pelo STF, ainda depende de atuação do Congresso Nacional, o que pode competir com a prioridade a ser dada pela Reforma Tributária, ao menos nos primeiros meses do ano.

Desoneração da Folha

Em paralelo aos pontos já colocados pelas principais propostas em discussão, surgiu nas últimas semanas um movimento para incluir a desoneração da folha de pagamentos no debate sobre a Reforma Tributária. Segundo o presidente da **Frente Parlamentar do Empreendedorismo** (FPE), deputado Marco Bertaiolli (PSD-SP) o objetivo é garantir que a desoneração se torne permanente. A expectativa é que essa alteração possa aumentar o apoio do setor empresarial à Reforma. Adicionalmente, há movimentos de se estender o benefício para além dos 17 setores abrangidos hoje, no caso de a desoneração se tornar permanente.

No âmbito dessas discussões, a **Associação das Empresas de Tecnologia da Informação e Comunicação** (Brasscom) tem defendido a criação de uma Contribuição sobre Movimentação Financeira (CMF), com uma alíquota de 0,11%, como forma de substituir a atual arrecadação sobre a folha de pagamentos.

O tema sofre muita resistência do setor empresarial e do Parlamento e a possibilidade de um novo imposto nesses moldes ocasionou a exoneração do então Secretário da Receita

Federal Marcos Cintra, no governo anterior – *posto hoje ocupado por Robinson Barreirinhas*. Ademais, o governo Lula teve uma péssima experiência quando tentou prorrogar, em 2007, a então CPMF, sendo derrotado no Senado Federal. Uma nova aposta nessa direção pode ser um alto risco para o Planalto.

Desafios

Apesar da intenção do Palácio do Planalto de emplacar uma Reforma nos primeiros meses de governo, os **setores econômicos** já começam a apresentar **contrapontos** às propostas colocadas em discussão até agora. Em um primeiro momento, ganhou o destaque da imprensa o entusiasmo do Executivo em se dedicar à Reforma, com previsões de que a matéria poderia ser aprovada ainda em abril ou maio. Entretanto, tão logo o debate começou a se aprofundar, os atores envolvidos passaram a manifestar a sua posição.

As principais reações até o momento foram dos setores de serviços e da agropecuária, que veem uma transferência da carga tributária da indústria para eles. Os **entes federativos** subnacionais também já ecoam suas **críticas** às pretensões do governo federal, chegando a afirmar, como fez o prefeito do Rio de Janeiro, que se trata de um avanço “autoritário” sobre a autonomia dos estados e municípios.

Os desafios para uma convergência, verificados em momentos recentes de nossa história, retornam novamente à pauta, levando alguns atores, como o governador do Paraná, ao **ceticismo quanto à viabilidade** de uma Reforma Tributária neste ano. Nesse cenário, será colocada mais uma vez à prova a capacidade da classe política de **mediar os dissensos** em uma matéria dessa envergadura. A tarefa não é simples e os setores envolvidos devem permanecer acompanhando todos os momentos dessa discussão, para que, de fato, as políticas públicas resultantes de processo contribuam para a **melhoria do ambiente de negócios** e aumento da **competitividade da economia nacional**, como tem sido prometido pelos principais defensores da Reforma.

FOCO Relações Governamentais



+55 (61) 3327-1289



foco@foco-legislativo.com.br



foco-legislativo.com.br



Setor Comercial Norte, Quadra 1, bloco F,
Ed. America Office Tower, sala 128, Asa Norte, Brasília-DF.