

Reforma Tributária

nº 13 • 09 junho 2023



Na última terça-feira (06), o Grupo de Trabalho (GT) do Sistema Tributário Nacional da Câmara dos Deputados **concluiu suas atividades, com a apresentação do [relatório](#)** do deputado Aguinaldo Ribeiro (PP/PB).

O documento contém as **diretrizes que devem ser incorporadas ao substitutivo** que ainda será apresentado pelo relator. A expectativa do presidente da Casa, Arthur Lira (PP/AL), é **incluir a matéria na pauta do Plenário na primeira semana de julho**. Até lá, deverão ser intensificados os esforços para a construção de consensos, uma vez que persistem resistências por parte de setores econômicos e de entes federados.

O relatório do GT se limitou a apresentar algumas diretrizes para o substitutivo, mas **pontos polêmicos permanecem em aberto e podem nem ser tratados adequadamente pelo texto a ser apresentado no Plenário, mas deixados para a legislação complementar**, como a preservação dos benefícios do imposto sobre circulação de mercadorias e serviços (ICMS) convalidados e em vigor até 2032 e o órgão gestor do imposto sobre bens e serviços (IBS).

Com efeito, o documento apresentado mantém as **principais diretrizes já contidas nas principais PECs em discussão – 45 e 110/2019** – e é bastante econômico em suas novidades. No entanto, dentre os avanços propostos pelo relator está a **recomendação de ajuste no texto das PECs para esclarecer o princípio da não cumulatividade**, garantindo o **creditamento de todos os gastos que contribuam para atividade econômica do contribuinte**. Esse ponto foi levantado durante as audiências públicas, uma vez que a redação proposta pelas PECs é bastante similar à redação atual da Constituição, que tem dado margem para uma longa discussão sobre aproveitamento de créditos. O relator também recomendou que seja **assegurado o crédito independentemente de comprovação de recolhimento do tributo na etapa anterior**, já que o texto das PECs exigia a comprovação.

Outra novidade trazida pelo relatório diz respeito aos **regimes fiscais específicos**: enquanto as PECs 45 e 110/2019 previam essas regimes operações com **bens imóveis; serviços financeiros; e combustíveis e lubrificantes**, o deputado Aguinaldo Ribeiro **abriu a possibilidade** para que também tenham regimes diferenciados os segmentos de **seguros e cooperativas**.



A respeito das **alíquotas**, o relator confirmou as sinalizações de que **não será adotado um modelo de alíquota única**, mas sem indicar quantas devem ser. Embora não tenha sido taxativo quanto aos setores que poderão ter alíquotas diferenciadas, houve menção expressa a **saúde, educação, transporte público coletivo, aviação regional e produção rural** e recomendação de que as alíquotas diferenciadas sejam poucas e não se apliquem a setores da economia como um todo.

Por outro lado, entre os temas polêmicos e que ainda aguardam definição está a **desoneração da cesta básica**. O relator não se aprofundou nesse tópico, mas apenas **recomendou a avaliação sobre a possibilidade de manter o tratamento diferenciado** para os itens que compõem a cesta. O fim da desoneração da cesta foi um dos temas mais recorrentes nas discussões do GT e, embora defendido pelos principais promotores da Reforma, foi bastante criticado em virtude do impacto negativo que pode ter para as famílias de menor renda.

O **Fundo de Desenvolvimento Regional (FDR)** foi outro tópico que teve seu detalhamento deixado para um momento posterior. O relatório apenas indicou diretrizes gerais: **i)** que o financiamento seja primordialmente feito com recursos da União; **ii)** que os recursos sejam de entrega obrigatória aos entes federados, excetuando-os de limitações impostas por regras fiscais; e **iii)** que a aplicação dos recursos do fundo em fomento seja voltada à atividade produtiva, investimentos em infraestrutura e inovação, com priorização de projetos ambientalmente sustentáveis. No entanto, não houve avanço sobre critérios de distribuição dos recursos entre os entes nem sobre qual será o volume a ser aportado pelo governo federal. **O FDR tem sido uma das principais preocupações e divergências dos estados**, porque enquanto as regiões Norte e Nordeste defendem a utilização dos recursos para o desenvolvimento regional em uma abordagem ampla, ocasião em que os estados dessa região seriam mais beneficiados, os governadores do Sul e do Sudeste têm defendido o desenvolvimento de suas microrregiões mais carentes, o que aumenta a competição por recursos escassos e cujo montante ainda é desconhecido.

Na tentativa de alinhar o discurso entre os estados, o **Comitê de Secretários da Fazenda dos estados e do DF (Comsefaz)**, **criou cinco grupos de trabalho** para tratar de: **i)** FDR; **ii)** transição federativa; **iii)** alíquotas; **iv)** modelo de arrecadação e Conselho Federativo; e **v)** Zona Franca de Manaus. Nas próximas semanas, **o Comitê deve construir um documento contendo as propostas consensuais**. Entretanto, observa-se que as decisões da entidade são tomadas por maioria simples, situação em que, mesmo se definida uma posição do Comitê, os estados individualmente poderão agir de maneira diversa à da entidade, o que também dificulta o avanço da Reforma.

Vale ressaltar que a principal queixa daqueles que ainda são reticentes ou contrários à Reforma diz respeito à **ausência de um texto claro sobre os pontos mais importantes e ainda em aberto**. De fato, além de não haver o texto principal – *de Emenda à Constituição* – ainda permanece uma grande indefinição sobre a legislação infraconstitucional, como as leis complementares, ordinárias e os decretos regulamentadores, normas que darão efetividade ao novo sistema tributário. Um dos efeitos dessa indefinição é o **desconhecimento do real impacto sobre a carga tributária**, haja vista que a fixação de alíquotas somente ocorrerá por lei complementar, a qual ainda sequer foi apresentada.

A ausência de um texto claro sobre o que se pretende votar em menos de um mês é um dos principais elementos que dificultam a construção de um consenso em torno da Reforma e é um ponto que tem sido negligenciado por aqueles que estão conduzindo o processo. Durante as discussões do GT, por exemplo, quando os convidados de audiências públicas solicitavam informações mais precisas sobre os dados e as simulações oficiais a respeito da matéria, o coordenador do grupo, deputado Reginaldo Lopes (PT/MG), limitava-se a pedir que os setores produtivos e os entes federados tivessem “confiança” no Parlamento.

Acrescenta-se a esse cenário a **falta de engajamento pessoal do Presidente da República a matéria**, o que tem sido notado especialmente pelos



governadores. O distanciamento de Lula em discussões dessa natureza prejudica o avanço das negociações, já que pode sinalizar que o tema não é realmente prioritário para a União.

Nesse contexto, a intenção de apreciar a matéria no Plenário da Câmara na primeira semana de julho somente irá se concretizar se forem aplainadas as diversas resistências que permanecem sobre o tema, o que exigirá intensas rodadas de negociações e muitas concessões por parte dos diversos atores envolvidos.

A seguir, encontram-se as principais diretrizes assinaladas pelo deputado Aguinaldo Ribeiro em seu relatório apresentado no GT.

PRINCIPAIS DIRETRIZES

Imposto sobre bens e serviços (IBS)

- » **Dual:** um federal, a Contribuição sobre Bens e Serviços (*CBS – em substituição a IPI, PIS e Cofins*); e outro subnacional (*unificação de ICMS e ISS*);
- » **Não cumulatividade-ampla:** ajuste no texto constitucional, para garantir creditamento de todos os gastos que contribuam para atividade econômica do contribuinte;
- » **Crédito independentemente de comprovação de recolhimento na etapa anterior:** o texto das PECs exigia a comprovação do pagamento do tributo para o creditamento posterior.

Alíquotas

- » **Além da alíquota padrão, deverão ter alíquotas diferenciadas:** embora não tenha sido taxativo quanto aos setores que poderão ter alíquotas diferenciadas, houve menção expressa a saúde, educação, transporte público coletivo, aviação regional e produção rural;
- » **Cesta básica:** sem diretriz recomendada, mas deixa à avaliação posterior a possibilidade de manutenção de tratamento diferenciado;
- » **Plataformas digitais:** devem receber incidência do imposto, inclusive as sediadas no exterior.

Cashback

- » Manutenção do mecanismo de devolução do imposto, mas sem detalhamento de como funcionará e qual será o público;
- » Referência às sugestões de que **i)** sua implementação seja concomitante à implantação do IBS; e **ii)** a devolução seja imediata, na forma de desconto no ato da compra.

Regimes Tributários Favorecidos

- » **Zona Franca de Manaus:** manutenção pelo menos até 2073, enquanto se discutem outras políticas para a região;
- » **Simplex Nacional:** manutenção do regime, com possibilidade de o contribuinte optar entre os dois modelos de recolhimento – há a recomendação de que as empresas que adquiram bens e serviços de empreendimentos do Simplex Nacional se



apropriem de créditos no mesmo montante do que foi cobrado sobre as operações destes.

Regimes Fiscais Específicos

- » A recomendação é de criar regimes específicos para os seguintes setores:
 - operações com bens imóveis;
 - serviços financeiros;
 - seguros;
 - cooperativas; e
 - combustíveis e lubrificantes.

Fundo de Desenvolvimento Regional (FDR)

- » **Financiamento:** primordialmente com recursos da União;
- » Entrega obrigatória dos recursos aos entes federados, excetuando o FDR das limitações de regras fiscais;
- » Aplicação dos recursos do fundo em fomento à atividade produtiva, investimentos em infraestrutura e inovação, com priorização de projetos ambientalmente sustentáveis.

Benefícios do ICMS Convalidados

- » Respeito aos benefícios convalidados até 2032, conforme [Lei Complementar nº 160, de 2017](#).

Transição para o novo modelo

- » Sem definição de prazo, mas com a sinalização de que a transição para a CBS será mais rápida do que a do IBS subnacional.

Transição federativa (*período para reorganização da distribuição das receitas entre os entes*)

- » Também sem prazo definido, mas a previsão é de que seja longo – a *PEC 45/2019 previa 50 anos; a PEC 110/2019, 40 anos.*

Gestão do IBS

- » Atuação integrada dos entes para distribuição dos recursos conforme o princípio do destino, a unicidade da regulamentação do imposto e a ágil devolução dos créditos aos contribuintes;
- » Participação paritária de estados, DF e municípios;
- » Manutenção das competências das administrações tributárias estaduais e municipais.

Imposto Seletivo

- » Sem maiores detalhamentos sobre os itens impactados, com a previsão de que se mantenha a redação ampla e se transfiram as especificidades para a discussão infraconstitucional.

Renda e Patrimônio

- » **Imposto sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA):** deve-se prever sua incidência sobre veículos aquáticos e aéreos e deve ser progressivo em razão do impacto ambiental do veículo;

- » **Imposto de transmissão causa mortis e doação (ITCMD):** deve ser progressivo em razão do valor da transmissão;
- » **Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU):** deve-se autorizar que o Poder Executivo atualize a base de cálculo do imposto por meio de decreto a partir de critérios gerais previstos em lei municipal;
- » Devem ser avaliados mecanismos que permitam a redução da carga do imposto sobre consumo à medida que os impostos sobre a renda e o patrimônio forem instituídos e majorados.

