

Reforma Tributária

nº 14 • 23 junho 2023



O [substitutivo preliminar](#) de Plenário apresentado pelo deputado **Aguinaldo Ribeiro** (PP/PB) à [PEC 45/2019](#) nessa quinta-feira (22) é a **etapa mais avançada a que se chegou na tramitação de uma proposta de Reforma Tributária** desde a Constituição Federal de 1988. Com efeito, nos últimos anos, a proposta que havia chegado mais perto dessa fase foi a [PEC 293/2004](#), que chegou a ser aprovada em uma Comissão Especial da Câmara no final de 2018, sob relatoria do deputado Luiz Carlos Hauly (PODE/SP) e que veio a ser reapresentada no ano seguinte, como [PEC 110/2019](#), no Senado. Apesar de ter chegado até aqui, **o avanço na matéria ainda depende de muitas negociações para equalizar os dissensos remanescentes.**

A apresentação de um texto era uma exigência constante dos diversos atores interessados no tema, pois a falta de um substitutivo reforçava as resistências dos segmentos que seriam mais impactados negativamente pelas propostas em discussão, notadamente as médias e grandes cidades e os setores de serviços e da agropecuária.

MANIFESTAÇÕES ANTERIORES AO SUBSTITUTIVO PRELIMINAR

Nos últimos dias, já com a expectativa de que um substitutivo preliminar seria apresentado, aumentaram também os eventos e as publicações sobre a Reforma. Na terça-feira (20), a **Confederação das Associações Comerciais e Empresariais do Brasil (CACB)** promoveu um Seminário com prefeitos, parlamentares e representantes do setor produtivo para tratar das **principais preocupações em torno da matéria**. Durante o evento, a **Confederação Nacional do Comércio e Serviços (CNC)** estimou que a Reforma poderá **aumentar a carga para o setor de serviços em 207%**. Já a **Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA)** afirmou durante o evento que o novo modelo tributário pode **elevar o preço da cesta básica em mais de 22%**, com aumento na inflação de 1,8 ponto percentual.

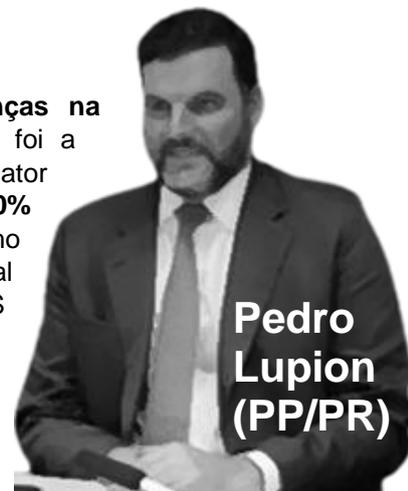
Em perspectiva semelhante, 36 entidades, incluindo o setor privado, como a **Associação dos Advogados de São Paulo (AASP)** e diversas federações comerciais de estados, e o setor público, como a **Frente Nacional dos Prefeitos (FNP)** e a **Associação Brasileira das Secretarias de Finanças das Capitais (Abrasf)**, assinaram um [manifesto](#) contra uma votação acelerada da Reforma e solicitando um **debate mais profundo e detalhado**.



Na esfera oposta, a **Confederação Nacional da Indústria (CNI)** promoveu na quarta-feira (21) um Seminário em defesa da Reforma, com o lema “a hora é agora”. De fato, a indústria tem sido a principal apoiadora da Reforma desde o início, pois deve ser o setor que mais deve se beneficiar, considerando a desoneração prevista para o segmento, com a respectiva **transferência de carga tributária para outros setores**. Durante o seminário da CNI, o **ministro da Fazenda, Fernando Haddad**, ressaltou que a **proposta é a prioridade do governo federal nas próximas semanas**.

REAÇÕES SETORIAIS

Com a apresentação do substitutivo preliminar, houve algumas **mudanças na correlação de forças em torno da matéria**. A mais significativa delas foi a **superação das principais divergências do setor agropecuário**, após o relator ter acolhido pleitos importantes, como **i) a redução da alíquota padrão em 50% para produtos e insumos agropecuários** e alimentos destinados ao consumo humano; e **ii) a possibilidade de o produtor rural pessoa física com receita anual de até R\$ 2 milhões não ser contribuinte do imposto sobre bens e serviços – IBS (subnacional) nem da contribuição sobre bens e serviços – CBS (federal), permitindo, ainda, crédito presumido para o adquirente de seus produtos**. Segundo o presidente da **Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA)**, deputado **Pedro Lupion (PP/PR)**, as mudanças no substitutivo foram positivas, mas a bancada continuará negociando melhorias no texto.



Vale destacar que **o tratamento diferenciado para os alimentos de consumo humano e demais itens da cesta básica foi alvo de diversos debates** ao longo de todo o funcionamento do Grupo de Trabalho (GT) da Reforma Tributária. O coordenador do GT, deputado **Reginaldo Lopes (PT/MG)**, e **quase todos os representantes do governo federal defendiam o fim da política de desoneração da cesta básica**, argumentando que esse benefício privilegia os mais ricos e que poderia ser substituído por um mecanismo de devolução do imposto para as famílias mais pobres. O responsável por romper esse consenso no governo federal foi o **ministro do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, Wellington Dias**, que, durante audiência pública no GT **pediu que fosse mantido um tratamento diferenciado para a cesta básica**, o que efetivamente se confirmou com a previsão de alíquota reduzida à metade em relação à padrão. Observa-se, porém, que a **Associação Brasileira de Supermercados (Abras)** criticou o fato de o substitutivo preliminar não ter previsto a isenção tributária para “alimentos básicos”.


 Wellington Dias

Diferentemente do setor agropecuário, **o setor de serviços continua insatisfeito**, porque **o substitutivo preliminar excetuou apenas três segmentos de serviços: i) educação; ii) saúde; e iii) transporte público coletivo**. Esses serviços terão alíquotas diferenciadas, com redução em pelo menos 50%, mas lei complementar poderá prever isenção para transporte público coletivo e alíquota zero da CBS para a educação superior nos termos do Programa Universidade para Todos (ProUni). Além disso, o substitutivo prevê que lei complementar poderá garantir **alíquota zero para os beneficiários do Programa Emergencial de Retomada do Setor de Eventos (Perse)** até 28 de fevereiro de 2027, conforme prazo definido pela própria [Lei do Perse](#).

Nesse contexto, a **CNC voltou a manifestar preocupação com a proposta**, pontuando que eventual aprovação do substitutivo apresentado **coloca em risco 3,8 milhões de empregos no setor de serviços**. Na mesma linha, a **Federação das Associações das Empresas Brasileiras de Tecnologia da Informação (Federação Assespro)** reforçou o manifesto enviado ao relator e demais deputados sobre a **estimativa de aumento de 189% da carga tributária do setor de TI**, responsável por **mais de 1,67 milhão de empregos diretos**, e requerendo a **inclusão do segmento de TI entre aqueles que terão alíquotas reduzidas**. A **Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo do Estado de São Paulo (FecomercioSP)** também reiterou suas resistências à matéria, ressaltando que as alíquotas diferenciadas propostas pelo substitutivo preliminar não atendem ao setor como um todo.

POSIÇÃO DOS ENTES FEDERADOS

Pela ótica dos entes federados, também permanecem algumas divergências. Uma delas diz respeito ao **Fundo de Desenvolvimento Regional (FDR)**, enquanto a **União propõe o custeio de R\$ 40 bilhões por ano** – valor que se iniciará em R\$ 8 bilhões em 2029 e somente será atingido em sua totalidade em 2033 – os **estados estimam que o valor necessário seria de R\$ 75 bilhões**. Além disso, há dissensos entre as próprias unidades da Federação: as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste chegaram a defender que os recursos do FDR fossem destinados apenas a suas regiões, por serem as menos desenvolvidas. A posição que prevaleceu após uma votação apertada foi a de que o critério a ser utilizado para a distribuição dos recursos será a do PIB invertido, isto é, os estados mais pobres receberão mais recursos.

Além do FDR, o substitutivo preliminar também propõe a criação de um **Fundo de Compensação de Benefícios Fiscais ou Financeiros-fiscais**, para **compensar as perdas relativas aos benefícios fiscais do imposto sobre circulação de mercadorias e serviços (ICMS)**, que têm vigência até 2032. Os benefícios serão compensados pelo Fundo, também custeado pela União, que **aportará R\$ 8 bilhões** anuais, a partir de 2025, aumentando gradativamente até 2029 – *ano de início da transição para o IBS* –, quando os recursos atingem R\$ 32 bilhões e passarão a ser reduzidos gradativamente e se encerrarão até 2032. Também a respeito desse Fundo houve divergências entre estados e União, já que **o valor do custeio é considerado insuficiente pelos estados** – *a título de exemplo, apenas o estado de Goiás concede R\$ 14 bilhões de incentivo por ano*. Por essa razão, **alguns governadores, como o do Espírito Santo, Renato Casagrande, propuseram que a transição para o IBS somente começasse em 2033**, após o fim dos benefícios fiscais, o que desobrigaria a União de financiar as compensações pelos benefícios.



Renato
Casagrande

Outro ponto delicado para os entes subnacionais diz respeito ao **Conselho Federativo**, órgão que reunirá estados, Distrito Federal e municípios, e será **responsável, exclusivamente, por arrecadar o IBS e efetuar as compensações e distribuir o produto da arrecadação entre os entes**. A exclusividade da arrecadação no Conselho retira essa competência individual dos entes federados e, **nas palavras do governador de Goiás, Ronaldo Caiado, torna governadores e prefeitos em “apenas ordenadores de despesas”, recebendo uma “mesada” do Conselho**. O governador Tarcísio de Freitas, de São Paulo, também tem sido um dos principais críticos à exclusividade da arrecadação nesse órgão, **defendendo que o Conselho seja responsável por gerir e compartilhar apenas a arrecadação do IBS de operações interestaduais**, deixando a arrecadação das operações internas a cargo dos fiscos estaduais – *o estado de São Paulo pode ter uma vantagem nas discussões em virtude da atual configuração partidária, já que três legendas importantes, que somam 127 deputados, são presididas por paulistas: Marcos Pereira (Republicanos), Gilberto Kassab (PSD) e Baleia Rossi (MDB)*.



Tarcísio
de Freitas

Ainda em relação ao Conselho Federativo, destaca-se que os **governadores do Sul e do Sudeste têm defendido que os votos nesse órgão sejam tomados não um por estado, mas levem em consideração a distribuição populacional**, já que essas duas regiões tendem a ser derrotadas em votações que envolvem disputas regionais. No próximo dia 4 de julho, os representantes do **Consórcio de Integração Sul e Sudeste (Cosud)** devem realizar uma reunião para alinhar os pontos mais críticos para os estados do Consórcio. Observa-se que Sul e Sudeste possuem juntos 256 deputados, o que pode potencializar a defesa dos interesses dessas regiões no processo deliberativo.

PERSPECTIVAS

Mesmo com todos os desafios já colocados no cenário atual, **o substitutivo preliminar ainda faz sinalizações sobre o próximo passo da Reforma**, que será a **tributação sobre a renda**. No antepenúltimo artigo do texto apresentado, o relator dispõe que o **Executivo deverá encaminhar**, em até 180 dias da publicação da Emenda Constitucional referente aos tributos sobre o consumo, **projeto de lei que reforme a tributação da renda**, prevendo ainda que **eventual crescimento da arrecadação** decorrente da reforma da tributação da renda **poderá ser considerado como fonte de compensação para redução da tributação incidente sobre a folha de pagamentos** e sobre o consumo. Esse dispositivo converge com a intenção do Ministério da Fazenda de deixar para o segundo semestre a desoneração da folha, cujo projeto de prorrogação ([PL 334/2023](#)) foi aprovado na última terça pelo Senado Federal e será apreciado pela Câmara.

Por outro lado, cumpre observar que já tramita no Senado Federal o [PL 2337/2021](#), que trata da reforma do imposto de renda e da contribuição social sobre o lucro líquido (CSLL). Em que pese ter sido apresentada pelo governo anterior, essa matéria deve ser aproveitada pelo Executivo, visto que já foi aprovada pela Câmara dos Deputados, o que encurta significativamente sua tramitação.

De volta à Reforma sobre o consumo, com a apresentação do substitutivo preliminar, **as negociações em torno do texto colocado devem se intensificar nos próximos dias**, ainda mais considerando a intenção do presidente da Câmara, Arthur Lira (PP/AL), de incluir a matéria na pauta do Plenário da primeira semana de julho.

Além do prazo exíguo e das divergências que permanecem, **a Reforma Tributária ainda terá de competir com outras prioridades do Planalto** nas duas semanas que antecedem o recesso legislativo: o [PL 2384/2023](#), que retoma o voto de qualidade no Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF) que está trancando a pauta de deliberações do Plenário em razão do regime de urgência constitucional; e o [PLP 93/2023](#), que cria o novo regime fiscal e acaba de retornar do Senado Federal, com uma série de modificações.

Nesse contexto, a atuação do governo federal e a postura do presidente da Câmara serão decisivos para o desenrolar desses projetos, cabendo aos setores envolvidos a continuidade no acompanhamento de todos os momentos dessa discussão.

A seguir, encontram-se as linhas gerais do substitutivo preliminar apresentado pelo deputado Aguinaldo Ribeiro.



SUBSTITUTIVO PRELIMINAR

Imposto sobre bens e serviços (IBS)

- » **Dual:** um federal, a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS - que suplanta PIS, Cofins e IPI); e outro subnacional (unificação de ICMS e ISS);
- » **Cada ente federativo fixará sua alíquota própria por lei específica;**
- » **Não cumulatividade-ampla:** ajuste no texto constitucional, para garantir creditamento sobre todas as operações nas quais seja adquirente de bem, material ou imaterial, ou serviço, excetuadas exclusivamente as consideradas de uso ou consumo pessoal;
- » **Crédito sem a exigência de comprovação de recolhimento na operação anterior,** mas com a previsão de que lei complementar poderá estabelecer hipóteses em que o aproveitamento do crédito ficará condicionado à verificação do efetivo recolhimento do imposto incidente sobre a operação.

Alíquotas

- » **Duas alíquotas principais:** uma padrão e outra reduzida em 50% em relação à alíquota padrão, para:
 - serviços de educação (*lei complementar poderá prever alíquota zero da CBS para o Prouni*);
 - serviços de saúde;
 - dispositivos médicos;
 - medicamentos (*lei complementar poderá prever alíquota zero*);
 - serviços de transporte público coletivo (*lei complementar poderá prever isenção*);
 - produtos agropecuários, pesqueiros, florestais e extrativistas vegetais in natura;
 - insumos agropecuários e itens da cesta básica;
 - atividades artísticas e culturais nacionais.

Cashback

- » Mecanismo de devolução do imposto, a ser disciplinado por lei posterior.

Regimes Tributários Favorecidos

- » **Zona Franca de Manaus:** manutenção pelo menos até 2073, com regras sobre alterações nas alíquotas e nas regras de creditamento, tendo em vista a migração para os novos impostos;
- » **Simples Nacional:** manutenção do regime, com possibilidade de o contribuinte optar entre os dois modelos de recolhimento - as empresas que adquiram bens e serviços de empreendimentos do Simples Nacional poderão se apropriar de créditos no mesmo montante do que foi cobrado sobre as operações destes.

Regimes Fiscais Específicos

- » **Regimes específicos para os seguintes setores:**
 - combustíveis e lubrificantes;
 - serviços financeiros;
 - operações com bens imóveis (*incorporação imobiliária; parcelamento do solo e alienação de bem imóvel; e locação e arrendamento de bem imóvel*);
 - planos de assistência à saúde;
 - concursos de prognósticos; e
- » Lei complementar poderá prever adequado tratamento tributário ao ato cooperativo praticado pelas sociedades cooperativas, inclusive em relação à CBS e ao IBS.

Fundo de Desenvolvimento Regional (FDR)

- » Financiamento pela União, com início de R\$ 8 bilhões por ano em 2029, aumentando gradativamente até chegar a R\$ 40 bilhões em 2033;
- » Aplicação dos recursos do fundo em realização de estudos, projetos e obras de infraestrutura; fomento a atividades produtivas com elevado potencial de geração de emprego e renda, incluindo a concessão de subvenções econômicas e financeiras e promoção de ações com vistas ao desenvolvimento científico e tecnológico e à inovação;
- » Lei complementar disporá sobre critérios de distribuição.

Benefícios do ICMS Convalidados

- » Respeito aos benefícios convalidados até 2032, conforme Lei Complementar nº 160, de 2017;
- » Os benefícios serão compensados pelo Fundo de Compensação de Benefícios, custeado com recursos da União, que aportará ao Fundo R\$ 8 bilhões por ano, a partir de 2025, aumentando gradativamente até 2029, quando os recursos passarão a ser reduzidos gradativamente e se encerrarão até 2032.

Transição para o novo modelo

- » **Oito anos**, iniciando em 2026, com alíquota de 1% compensável com PIS/Cofins;
- » **2027: início da CBS**, com extinção do PIS e da Cofins e redução a zero das alíquotas do IPI, exceto para a Zona Franca de Manaus;
- » **2029 a 2032: entrada proporcional do IBS** e extinção proporcional do ICMS e do ISS;
- » **2033: vigência integral do novo modelo.**

Transição federativa (*período para reorganização considerando a tributação no destino*)

- » **50 anos: 2029 a 2078.**

Gestão do IBS

- » **Atuação integrada dos entes para distribuição dos recursos conforme o princípio do destino**, a unicidade da regulamentação do imposto e a devolução dos créditos aos contribuintes;
- » **Competência exclusiva para a arrecadação do IBS;**
- » **Participação paritária de estados, DF e municípios.**

Imposto Seletivo

- » **incidência sobre bens e serviços prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente**, nos termos de lei posterior;
- » **integrará a base de cálculo dos demais tributos sobre consumo;**
- » **poderá ter o mesmo fato gerador e base de cálculo de outros tributos;**
- » **não incidirá sobre as exportações.**

Renda e Patrimônio

- » **Imposto sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA):** incidente também sobre veículos aquáticos e aéreos e deve ser progressivo em razão do impacto ambiental do veículo;
- » **Imposto de transmissão causa mortis e doação (ITCMD):** progressivo em razão do valor da transmissão;
- » **Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU):** autorizar ao Poder Executivo para atualizar a base de cálculo do imposto por meio de decreto a partir de critérios gerais previstos em lei municipal;
- » **Em 180 dias após a promulgação da Reforma do Consumo, o governo deverá enviar do Congresso Nacional reforma da tributação da renda**, prevendo que eventual aumento de arrecadação esperado com os impostos sobre a renda seja utilizado para reduzir a tributação incidente sobre a folha de pagamentos e sobre o consumo de bens e serviços.