

Reforma Tributária

nº 15 • 07 julho 2023



A aprovação da Reforma Tributária pela Câmara dos Deputados, na forma do [substitutivo](#) do deputado Aguinaldo Ribeiro (PP/PB) à **PEC 45/2019**, **somente foi possível após duas movimentações importantes ocorridas às vésperas da votação: i) a evolução nas negociações com governadores e prefeitos; e ii) o engajamento do governo federal**, principalmente com o atendimento a demandas de deputados por **liberação de emendas orçamentárias (R\$ 7,4 bilhões)**.

De fato, depois que **o substitutivo preliminar** apresentado no último dia 22 de junho **acolheu os pleitos da agropecuária e isolou o setor de serviços** na resistência à Reforma, **os principais dissensos remanescentes se concentraram junto aos entes federados**, especialmente estados produtores e as médias e grandes cidades.

A semana começou com uma série de reuniões entre governantes locais e suas respectivas bancadas estaduais da Câmara, na defesa de interesses regionais, uma vez que pontos importantes a respeito do Conselho Federativo e do Fundo de Desenvolvimento Regional (FDR) ainda incomodavam os entes.

Na terça-feira (04), a **Federação Nacional dos Prefeitos (FNP)** – *representante dos municípios com mais de 80 mil habitantes e crítica contundente à PEC 45/2019* – reforçou, inclusive com campanhas publicitárias, sua posição contrária à Reforma. O **prefeito do Rio de Janeiro, Eduardo Paes (PSD)**, voltou a afirmar que a matéria se tratava do **“maior retrocesso institucional da história brasileira, que é incorporar e tirar uma parte da autonomia dos municípios”**. Em linha semelhante, o **prefeito de São Paulo, Ricardo Nunes (MDB)**, disse que a Reforma **“representa a maior concentração de recursos para o governo federal”**.

Pela parte dos estados, em que pese diversos governadores terem suas reservas à PEC 45/2019, somente Ronaldo Caiado (UNIÃO), de Goiás, manteve o tom contundente contra a matéria. Por outro lado, **o governador de São Paulo, Tarcísio de Freitas (REP)**, **destacou-se dentre seus pares** nesta semana, quando abriu mão de um ponto importante, a arrecadação centralizada do imposto sobre bens e serviços (IBS) no Conselho Federativo, para facilitar a aprovação da Reforma. Em virtude dessa posição, Tarcísio foi alvo de críticas por parte de seu padrinho político, o ex-presidente Bolsonaro (PL), principalmente depois de ter se reunido com o ministro da Fazenda, Fernando Haddad, para tratar da matéria. Tais críticas também reverberaram na decisão do Partido Liberal de votar contra a aprovação da proposta, juntando-se apenas ao partido Novo nessa postura.



O fato de a maioria dos governadores ter recolhido suas críticas públicas e se dispor a aprovar a matéria também teve como **efeito enfraquecer a posição dos médios e grandes municípios** – vale lembrar que os pequenos, representados pela Confederação Nacional dos Municípios (CNM), já eram favoráveis à Reforma desde o ano passado, quando o foco estava na [PEC 110/2019](#), no Senado –, na medida em que, com o avanço da matéria, **eles poderiam ser isolados das negociações finais**, podendo perder pontos que ganhariam caso assumissem uma postura de diálogo.

Assim, já na quarta-feira (05), agora mais dispostos a colaborar com a aprovação da Reforma, **representantes da FNP se reuniram com o deputado Aguinaldo Ribeiro para apresentar propostas que “minorarão os impactos” da perda do ISS**, segundo o presidente da FNP e prefeito de Aracaju-SE, Edvaldo Nogueira (PDT). As negociações realmente avançaram e os municípios conseguiram incluir no texto aprovado, dentre outras previsões: **i) a prorrogação, até 2032, da desvinculação de 30% das receitas municipais; ii) a ampliação das possibilidades de aplicação dos recursos da contribuição para iluminação pública (COSIP); iii) previsão de transferência aos municípios de 50% da arrecadação do IPVA incidente sobre veículos aéreos e aquáticos** cujos proprietários sejam domiciliados em seus territórios; **iv) maior poder de voto das cidades mais populosas** nas deliberações do **Conselho Federativo**. Depois dessas negociações, o presidente da FNP declarou que a “Reforma Tributária vai dar passos significativos”.



Da esquerda para a direita, os deputados federais Laura Carneiro (PSD/RJ) e Baleia Rossi (MDB/SP); o presidente da FNP, Edvaldo Nogueira (PDT/SE); os deputados Aguinaldo Ribeiro e Jonas Donizette (PSB/SP); o prefeito de Recife, João Campos (PSB); os deputados federais Pedro Paulo (PSD/RJ) e Tabata Amaral (PSB/SP); e o secretário de Fazenda de Aracaju-SE, Jefferson Passos.

Já os estados, que, por meio do Comitê de Secretários de Fazenda dos Estados e do DF (Comsefaz), já vinham colaborando, ainda que com algumas divergências pontuais, também receberam novas vantagens no texto aprovado, como um maior poder de voto no Conselho Federativo para os estados com maior população. Na última versão do texto, o relator também fez um **afago a Goiás**, prevendo que **os estados e o DF poderão criar contribuições sobre produtos primários e semielaborados**, produzidos nos respectivos territórios, para investimento em obras de infraestrutura e habitação, **em substituição a contribuição a fundos estaduais**, desde que já prevista na respectiva legislação estadual em 30 de abril de 2023 – *além de Goiás, apenas outros três estados possuem fundos semelhantes, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Pará.*

Do ponto de vista parlamentar, **o cumprimento dos acordos feitos pelo Executivo, com a liberação de R\$ 7,4 bilhões em emendas orçamentárias, consolidou a disposição da Câmara em aprovar a matéria**. Dentre os principais partidos beneficiados, estão PL, PP, PSD, PT, MDB e União Brasil, o qual, além das emendas, foi atendido com a troca no Ministério do Turismo – *sai Daniela Carneiro (RJ) e entra Celso Sabino (PA), que, além da confiança do partido, é próximo de Arthur Lira.*

Além do impulsionamento dado pelo Executivo, houve negociações para atender algumas bancadas diretamente no texto da Reforma, como é o caso da **bancada evangélica**, que articulou **i) a ampliação da imunidade tributária para templos**, que agora passará a contemplar entidades religiosas, templos de qualquer culto, incluindo suas organizações assistenciais e beneficentes; e **ii) a previsão de que o imposto sobre transmissão causa mortis e doação não incidirá**, dentre outros, sobre as transmissões e doações para as instituições sem fins lucrativos com finalidade de relevância pública e social, inclusive as organizações assistenciais e beneficentes de entidades religiosas.

Vale ainda destacar que, do ponto de vista dos setores produtivos, o relator ainda avançou em alguns pontos, tais como: **i) a redução na alíquota do IBS e da CBS em 60%** para alguns bens e serviços como medicamentos, educação, e transporte de passageiros – *o texto anterior previa redução de 50%*; **ii) alíquota zero dos dois tributos para os alimentos da cesta básica nacional**, a ser definida em lei – *o substitutivo anterior, previa apenas alíquota reduzida em 50%*.

O setor agropecuário, que já havia sido contemplado no substitutivo preliminar, teve ainda mais pleitos atendidos, como a previsão de que o IPVA não incidirá sobre aeronaves, tratores e máquinas agrícolas e ampliação do limite de faturamento anual de R\$ 2 milhões para R\$ 3,6 milhões para que o produtor rural pessoa física ou jurídica opte por ser ou não contribuinte do IBS e da CBS.

Todas as negociações e os ajustes decorrentes delas construíram um cenário favorável à PEC 45/2019, o que se refletiu na ampla margem com que a matéria foi aprovada: **382 votos no 1º turno e 375 no 2º**. No entanto, isso certamente **não significa que todos os atores saíram satisfeitos** com o resultado, mesmo porque **todos tiveram que ceder**, inclusive a indústria – *principal patrocinadora da Reforma* –, que não terá uma redução tão acentuada em sua carga tributária, haja vista que **os tratamentos diferenciados previstos para alguns segmentos resultarão em uma calibragem para cima da alíquota de referência**, com vistas a compensar a arrecadação dos entes federados.

Dentre os principais insatisfeitos, está o macrossetor de serviços, que teve poucos segmentos atendidos com um tratamento diferenciado. Apesar disso, a própria **Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC) publicou que “houve grandes avanços no texto”**, como a possibilidade de creditamento para adquirentes de bens e serviços de empresas do Simples, as alíquotas reduzidas para alguns serviços e o **regime específico para parte da cadeia do turismo**.

Cumpra salientar que ainda há uma **longa jornada no Senado**, que representa essencialmente a Federação, onde os estados deverão atuar com ainda mais intensidade, buscando reparar aspectos que considerem prejudiciais. A esse respeito, vale mencionar que, durante a deliberação na Câmara dos requerimentos de lideranças partidárias para suprimir trechos da PEC, **o único dispositivo retirado do texto foi a prorrogação, até 2032, dos incentivos fiscais para as montadoras de veículos nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste**, o que deflagrou uma disputa entre essas regiões e o Sul e Sudeste, o que terá novos capítulos no Senado, juntamente com outros impasses regionais, como os critérios de rateio do FDR.

Naquela Casa, todos os atores impactados pela Reforma deverão se manifestar, principalmente aqueles que foram mais prejudicados pelo texto aprovado pela Câmara. Observa-se, ainda, que, **por se tratar de uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC), o jogo será mais equilibrado**, porque nesse tipo de proposição legislativa **nenhuma Casa tem predomínio sobre a outra**, de modo que **a Reforma somente será promulgada quando houver consenso entre Câmara e Senado**, o que exigirá parcimônia e mais disposição ao diálogo nos próximos meses.

O presidente Rodrigo Pacheco (PSD-MG) já teria sinalizado aos líderes partidários que quer o Senado deve coloque sua digital no texto final, promovendo um debate em ritmo mais lento, inclusive admitindo incorporar no rol dessa discussão outras PECs em tramitação na Casa, com a PEC 46/2022 – *de autoria do senador Oriovisto Guimarães (PODE-PR) e defendida pelas grandes prefeituras e pelo movimento Simplifica Já*.

Encontram-se a seguir os principais pontos do texto aprovado pela Câmara dos Deputados.



Presidente Lula recebe deputados para celebrar a aprovação da Reforma Tributária no Palácio da Alvorada na noite sexta (07). Da esquerda para a direita: dep. Aguinaldo Ribeiro (PP-PB), dep. Aureo Ribeiro (SD-RJ), dep. Antonio Brito (PSD-BA), dep. Reginaldo Lopes (PT-MG), dep. Túlio Gadêlha (Rede-PE), Fábio Macedo (PODE-MA), dep. Jandira Feghali (PCdoB-RJ), ministro Alexandre Padilha (Relações Institucionais), presidente Lula, dep. Arthur Lira (PP), dep. Tabata Amaral (PSB-SP), dep. Zeca Dirceu (PT-PR), dep. José Guimarães (PT-CE), ministro Rui Costa (Casa Civil), dep. Aliel Machado (PV-PR), Luís Tibé (Avante-MG), André Fufuca (PP-MA), Isnaldo Bulhões (MDB-AL), Elmar Nascimento (União-BA) e Hugo Motta (REP-PB).

TEXTO APROVADO PELA CÂMARA**IMPOSTO SOBRE VALOR AGREGADO (IVA)**

- » **Dual:** um federal, a Contribuição sobre Bens e Serviços - CBS (que suplanta PIS, Cofins e IPI); e outro subnacional, imposto sobre bens e serviços – IBS (unificação de ICMS e ISS);
- » **Cada ente federativo fixará sua alíquota própria do IBS;**
- » O IBS será cobrado pelo somatório das alíquotas do Estado e do Município de destino da operação;
- » **Não cumulatividade-ampla**, com previsão de 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, nos termos da lei complementar; e
- » **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.

ALÍQUOTAS

- » **Duas alíquotas principais:** i) padrão e ii) reduzida em 60% em relação à padrão, aplicada aos:
 - serviços de educação (*lei complementar poderá prever alíquota zero da CBS para o Prouni*);
 - serviços de saúde;
 - dispositivos médicos e de acessibilidade para pessoas com deficiência (*lei complementar poderá prever alíquota zero do IBS e da CBS*);
 - medicamentos e produtos de cuidados básicos à saúde menstrual (*lei complementar poderá prever alíquota zero do IBS e da CBS*);
 - serviços de transporte coletivo de passageiros (*lei complementar poderá prever isenção*);
 - produtos agropecuários, aquícolas, pesqueiros, florestais e extrativistas vegetais in natura;
 - insumos agropecuários e aquícolas, alimentos destinados ao consumo humano e produtos de higiene pessoal (*lei complementar definirá alíquota zero do IBS e da CBS para alimentos para consumo humano*);
 - produções artísticas, culturais, jornalísticas e audiovisuais nacionais e atividades desportivas;
 - bens e serviços relacionados à segurança e soberania nacional, segurança da informação e segurança cibernética;
 - isenção ou redução em até 100% das alíquotas do IBS e da CBS para atividades de reabilitação urbana de zonas históricas e de áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística; e
 - alíquota zero da CBS para os beneficiários do Programa Emergencial de Retomada do Setor de Eventos (Perse) até 28 de fevereiro de 2027, conforme prazo definido pela [Lei do Perse](#).

REGIMES TRIBUTÁRIOS FAVORECIDOS

- » **Zona Franca de Manaus (ZFM) e Áreas de Livre Comércio (ALC):** previsão de manutenção do diferencial competitivo; e
- » **Simples Nacional:** manutenção do regime, com possibilidade de o contribuinte optar entre os dois modelos de recolhimento e as empresas que adquiram bens e serviços de empreendimentos do Simples poderão se apropriar de créditos no mesmo montante da tributação incidente na operação.

REGIMES ESPECÍFICOS DE TRIBUTAÇÃO

- » combustíveis e lubrificantes;
- » serviços financeiros (*crédito, câmbio, seguro, resseguro, previdência privada, dentre outros*);
- » operações com bens imóveis (*construção e incorporação imobiliária; parcelamento do solo e alienação; locação e arrendamento; e administração e intermediação*);
- » planos de assistência à saúde e concursos de prognósticos;
- » operações contratadas pela administração pública;
- » sociedades cooperativas; e
- » serviços de hotelaria, parques de diversão e parques temáticos, restaurantes e aviação regional.

CRÉDITO PRESUMIDO

- » Fica autorizada a concessão de crédito ao contribuinte adquirente de:
 - serviços de transportador autônomo pessoa física que não seja contribuinte do imposto; e
 - resíduos e demais materiais destinados à reciclagem, reutilização ou logística reversa, de pessoa física, cooperativa ou outra forma de organização popular.

FUNDO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL (FDR)

- » Financiamento pela União para estados e DF, 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; e
- » Lei complementar disporá sobre critérios de distribuição.

BENEFÍCIOS DO ICMS CONVALIDADOS

- » Respeito aos benefícios convalidados até 2032, conforme Lei Complementar nº 160, de 2017; e
- » 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

- » **Inicia em 2026**, com alíquota de:
 - 0,1% do IBS;
 - 0,9% da CBS.
- » **2027: extinção do PIS e da Cofins e redução a zero das alíquotas do IPI**, exceto para a Zona Franca de Manaus;
- » **2029 a 2032: extinção proporcional do ICMS e do ISS**; e
- » **2033: vigência integral do novo modelo**.

GESTÃO DO IBS

- » **Conselho Federativo**, com atuação integrada dos entes subnacionais para arrecadar o imposto, efetuar as compensações e distribuir o produto da arrecadação entre 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**; e
- » **não incidirá sobre as exportações**.

RENDA E PATRIMÔNIO

- » **IPVA incidente também sobre veículos aquáticos e aéreos**;
- » **ITCMD progressivo em razão do valor da transmissão**; e
- » **Poder Executivo fica autorizado a atualizar a base de cálculo do IPTU por meio de decreto a partir de critérios gerais previstos em lei municipal**.