

## Reforma Tributária no Senado

nº 22 • 29 de setembro 2023



A última semana foi intensamente movimentada em torno da PEC 45/2019. Em primeiro lugar, pelo anúncio do relator da matéria, senador Eduardo Braga (MDB/AM), de que é “impossível” apresentar seu parecer no próximo dia 04 de outubro, devido ao número de emendas apresentadas – **até sexta-feira (29), haviam sido protocoladas 271 emendas** – e também à quantidade de audiências públicas realizadas – *até o momento, somente a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJ) promoveu sete audiências públicas, restando ainda ao menos outras duas, previstas para a próxima semana.*

Dessa maneira, **a nova previsão para apresentação do relatório é o próximo dia 20 de outubro**, o que não agradou ao governo, levando o ministro das Relações Institucionais, Alexandre Padilha, a dizer que estaria mantida a apresentação no dia 04, mas isso não foi confirmado pelo relator. Com efeito, **o adiamento do parecer torna difícil a promulgação da Reforma Tributária ainda neste ano**, considerando o calendário apertado para a apreciação da matéria pelo Senado Federal e o retorno à Câmara dos Deputados – *isso sem levar em conta eventuais divergências de texto entre as Casas, as quais precisarão ser equacionadas para permitir a promulgação.*

Outro elemento que mobilizou a semana foi a **publicação do relatório do Grupo de Trabalho do Tribunal de Contas da União (TCU) sobre a Reforma Tributária**, encomendado pelo senador Braga. O documento **confirmou as estimativas de alíquotas** feitas pela Secretaria Extraordinária da Reforma Tributária do Ministério da Fazenda, inclusive levantando os **mesmos alertas quanto ao efeito das exceções no aumento da alíquota padrão** – *vale lembrar que o estudo da Fazenda estima a alíquota padrão entre 25,45% e 27%, considerando o texto aprovado pela Câmara dos Deputados.*

De maneira semelhante, o **TCU afirmou que as exceções, inclusive a desoneração da cesta básica, não são as melhores políticas para beneficiar as famílias de menor renda**, argumentando que esse objetivo seria melhor alcançado por meio de programas de transferência direta, a exemplo do Bolsa Família, ou até por meio da devolução do imposto (*cashback*). Apesar disso, reconhecendo a necessidade de acomodações políticas para a aprovação da Reforma, o TCU não recomendou expressamente que as exceções sejam retiradas do texto, mas sugeriu ao relator que preveja **avaliações anuais, entre 2026 e 2033, dos custos-benefícios** das exceções, com vistas a verificar se vale ou não a pena mantê-las, de modo que, em 2034 – *um ano após a vigência integral do novo modelo tributário* –, o Congresso Nacional tenha condições de decidir sobre a necessidade das exceções, sugerindo, ainda, que a revisão delas possa ser feita mediante mero decreto legislativo, isto é, sem exigir uma nova emenda constitucional.



Senador Eduardo Braga recebe do presidente do TCU, ministro Bruno Dantas, o relatório do Grupo de Trabalho da Corte de Contas que analisou a PEC 45/2019

Além das exceções, o relatório do TCU analisou outros temas, **i)** implicações da legislação do imposto sobre bens e serviços (IBS) e da contribuição sobre bens e serviços; e **ii)** desenho estrutural do Conselho Federativo. O TCU recomendou que se insira na PEC 45/2019 disposição expressa no sentido de que **o IBS e a CBS sejam instituídos conjuntamente na mesma lei complementar** – *a redação atual da PEC já prevê que ambos os tributos terão os mesmos fatos geradores, bases de cálculo, hipóteses de não incidência e sujeitos passivos; as mesmas imunidades; os mesmos regimes específicos, diferenciados ou favorecidos de tributação; e as mesmas regras de não cumulatividade e de creditamento.* Destaca-se, porém, que essa recomendação do TCU **contraria a posição do Comitê Nacional de Secretários de Fazenda dos Estados e do DF (Comsefaz), que defendeu nesta semana na CCJ que o IBS não seja vinculado à CBS**, argumentando que a vinculação violaria o IVA dual, uma vez que os entes subnacionais não poderiam disciplinar o tributo que de sua competência.

O TCU avaliou que **o Conselho Federativo não apresenta riscos para a autonomia dos entes federados**, como alguns governadores e senadores têm levantado. De acordo com o TCU, o Conselho *“deve ser na prática uma espécie de Comitê Gestor do IBS, aplicando as regras previstas na Lei Complementar, por meio da arrecadação, da regulamentação, da distribuição dos recursos e do contencioso administrativo e da representação judicial”.* A principal **recomendação do relatório é de que seja criado um órgão colegiado dos tribunais de contas para realizar o controle externo do Conselho Federativo do IBS**, colegiado que seria composto pelos membros dos respectivos tribunais de contas dos entes subnacionais e que poderiam se reunir, por exemplo, trimestralmente.

Em outra frente, o **Senado Federal bateu o recorde de debates sobre a Reforma Tributária em uma única semana: ao todo foram seis eventos de discussão da matéria**, no âmbito da CCJ, do Grupo de Trabalho da Comissão de Assuntos Econômicos, das Comissões de Educação (CE) e de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR) e do Plenário da Casa. Na manhã de terça-feira (26), ocorreu a primeira audiência pública, promovida pela CDR, que discutiu a os **impactos da PEC 45/2019 sobre o setor de Turismo**. Na ocasião, todos os convidados, incluindo o ministro do Turismo, Celso Sabino, e o presidente da Embratur, Marcelo Freixo, **concordaram com a necessidade de se conferir um tratamento adequado para o setor, por meio da previsão de um regime específico** a ser definido em lei complementar posterior. O presidente da CDR, senador Marcelo Castro (MDB/PI), anunciou que o pleito do segmento será encampado pela própria CDR junto ao relator da matéria – *o texto da Câmara já prevê regime específico para serviços de hotelaria, parques temáticos e de diversão, bares e restaurantes e aviação regional, o que não atende a todo o setor, como as agências de viagens e operadoras turísticas.*

A segunda audiência foi realizada pela CCJ para discutir os **regimes específicos e favorecidos**. O debate contou com a participação de **entidades representativas dos setores da educação e da saúde**, que elogiaram o texto da Câmara por prever alíquota reduzida em 60% para esses segmentos. Também houve o reconhecimento da importância conferida pela atual redação da PEC 45/2019 à Zona Franca de Manaus (ZFM), que conta com a previsão de que seu diferencial competitivo será mantido no novo modelo tributário. Ademais, o estado do Amazonas contará com um Fundo de Sustentabilidade e Diversificação Econômica, custeado com recursos da União, com o objetivo de fomentar o desenvolvimento e a diversificação das atividades econômicas no Estado.

A Comissão de Educação (CE) realizou a terceira audiência da semana, com foco na **educação privada**. Dentre outros pontos, houve o pedido para que as **bolsas de estudo para famílias de menor renda sejam desoneradas**, sob o argumento de que a efetividade desse tipo de política é praticamente certa, segundo avaliações sobre o tema.



Na quarta-feira (27), a CCJ promoveu a quarta discussão sobre a Reforma, dessa vez sobre os **impactos sob a ótica dos estados**. Durante a audiência os secretários de Fazenda salientaram a **necessidade de ampliar pelo menos para R\$ 75 bilhões o aporte necessário por parte da União para o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR) – o valor previsto pelo texto atual da PEC é de R\$ 45 bilhões**. Além disso, os representantes dos estados defenderam que **os critérios de distribuição do Fundo sejam previstos já no texto constitucional**, sem remetê-los a futura lei complementar.

No mesmo dia, o GT da CAE ouviu diversos expositores na quinta audiência da semana, dentre eles, um representante do Consórcio Nordeste, que reúne os estados da região, o qual **defendeu que a transição federativa, isto é, a transição da tributação da origem para o destino seja de 26 anos, e não de 50**, como previsto no atual texto da Reforma. Ademais, destacou a **necessidade de ampliar de 3% para 5% os recursos do IBS que serão destinados ao seguro-receita**, instrumento previsto para assegurar a arrecadação de estados e municípios que venham a perder receitas com a Reforma.

Por último, as discussões se encerraram com uma Sessão de Debates Temáticos no Plenário da Casa, que debateu os **impactos para os municípios** com dez prefeitos, entidades municipalistas, além do Secretário Extraordinário da Reforma Tributária, Bernard Appy. Na ocasião, tanto a **Frente Nacional dos Prefeitos (FNP)**, que representa os médios e grandes municípios, quanto a **Confederação Nacional dos Municípios (CNM)**, cuja defesa é focada nas menores cidades, **defenderam uma maior participação municipal na divisão do “bolo tributário”**, pontuando que a maior parte das políticas públicas são atribuições dos municípios. Ademais, a **FNP voltou a defender que a cota-parte municipal do IBS seja repassada diretamente, sem depender da intermediação dos estados**.

A próxima semana já conta com a previsão de ao menos duas audiências públicas sobre a Reforma na CCJ: uma para discutir os **impactos nos municípios** e outra para debater o **setor de serviços**, conforme agenda detalhada ao final deste Informe.

Seguem os relatos das audiências ocorridas nessa semana na CDR, na CCJ, na CAE e no Plenário do Senado Federal.



## REFLEXOS DA REFORMA TRIBUTÁRIA PARA O SETOR DE TURISMO

A audiência da CDR, na terça-feira (26), contou com a exposição dos seguintes convidados:

- » **Celso Sabino**, ministro do Turismo;
- » **Marcelo Freixo**, presidente da Embratur;
- » **Marco Ferraz**, presidente da Associação Brasileira de Cruzeiros Marítimos (CLIA Brasil);
- » **Guilherme Paulus**, membro do Conselho Nacional do Turismo (CNT) e fundador da CVC;
- » **Fabiano Camargo**, presidente da Associação Brasileira das Operadoras de Turismo (BRAZTOA);
- » **Humberto Machado**, presidente-executivo da Associação Brasileira de Agências de Viagens Corporativas (ABRACORP);
- » **Rodrigo Dias**, consultor jurídico da Associação Brasileira de Agências de Viagens (ABAV);
- » **Luciano Guimarães**, presidente do Conselho da Associação Brasileira dos Consolidadores de Passagens Aéreas e Serviços de Viagens (AIR TKT); e
- » **Felipe Oliveira**, especialista executivo da Diretoria de Relações Institucionais da Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC).

### Celso Sabino – Ministro do Turismo

Destacou que o turismo é o **setor que mais gera emprego no Brasil, ficando atrás apenas da construção civil**, representando quase 8% de toda riqueza interna do país, alertando, entretanto, que o segmento **carece de investimento na área de infraestrutura e conectividade**. Afirmou que, enquanto todo o investimento, inclusive na área de tecnologia e infraestrutura, para petróleo e gás compõem 12% do PIB, o turismo, com menos recursos, representa 8%. Para mais, apontou que **a experiência internacional apresenta um tratamento diferenciado para o turismo**, havendo países que adotam a alíquota zero. Nesse sentido, citou o caso de Portugal, que, atualmente, tem 18% de seu PIB no turismo, afirmando que o Brasil ainda tem grande potencial de exploração e de crescimento caso adote políticas de atração dos investidores e incentivo ao mercado.

Afirmou que o sistema tributário hoje é desigual, promovendo os distanciamentos entre as classes sociais, pois prevê tratamento igual no consumo entre pessoas de classes de renda diferentes. Com isso, pontuou que o foco deve ser sobre o tributo sobre a renda, taxando aqueles que possuem mais, de modo que essa discussão deve acompanhar o debate sobre o tributo sobre o consumo, sugerindo também a implantação da tributação sobre lucros e dividendos, mencionando que o Brasil é um dos poucos países que não aplica essa medida. Defendeu a aprovação da reforma, realçando, no entanto, que o **setor do turismo deve ser reconhecido com regime tributário diferenciado**, como ocorre no agronegócio e na construção civil, englobando todas as suas atividades. No caso da construção civil, exemplificou que a soma dos tributos é de 4%, pois há reconhecimento de que o setor emprega intensivamente, argumentando que **o turismo, que emprega cerca de 9 milhões de brasileiros, deve receber esse reconhecimento no âmbito tributário**.

Considerou que há duas alternativas para um tratamento adequado ao turismo: **criar um regime específico para o setor ou inserir todos os serviços de turismo na alíquota reduzida em 60%**. Por fim, ressaltou o compromisso do governo com a promoção do turismo brasileiro, por meio, por exemplo, de **financiamento de pacotes turísticos**, lembrando que em dezembro haverá a retomada do **Salão Nacional do Turismo**, onde todos os principais atrativos turísticos serão reunidos, citando também a inauguração da sede de um escritório da Organização Mundial do Turismo no Brasil.



**Celso Sabino**

**Marcelo Freixo – Presidente da Embratur**

Pontuou que o Brasil tem diversos atrativos turísticos que carecem de promoção, como o maior parque de pintura rupestre na Serra da Capivara, no Piauí, salientando a necessidade de políticas públicas para que esses atrativos sejam conhecidos. Realçou que o turismo deve ser visto como **possibilidade de desenvolvimento econômico com preservação da natureza, e geração de renda**. Além disso, citou pesquisa da revista Forbes em que o Brasil ficou em primeiro lugar na categoria **ecoturismo**, e estudo da FGV segundo o qual **a cada R\$ 1 investido no turismo são gerados R\$ 20 na economia local**. No mesmo sentido, mencionou resultado divulgado pelo Banco Central de que o **turismo gerou R\$ 3 bilhões no mês de agosto**, maior arrecadação do mês de agosto nos últimos 25 anos e, na somatória de janeiro até agosto, gerou R\$ 22 bilhões, destacando a importância do setor.

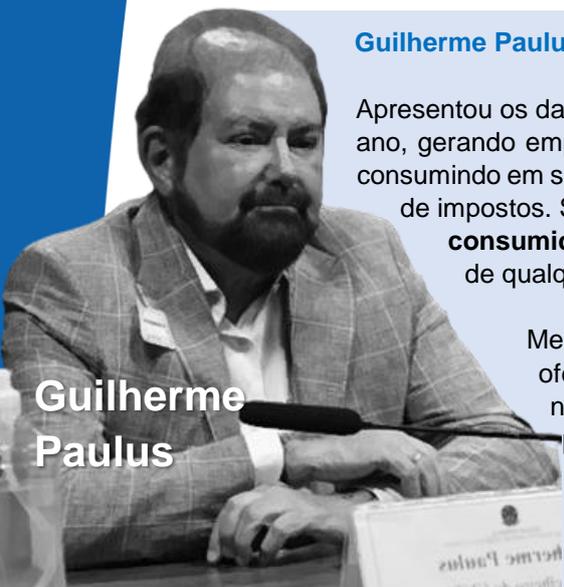
Afirmou que, apesar da urgência de uma reforma tributária, **é preciso atenção ao setor de turismo, avaliando que não há possibilidade de ele ser dividido, devendo ser pensado como um setor estratégico**. Desse modo, destacou que não há como promover o turismo sem a atuação das companhias aéreas, citando o papel da conectividade aérea no caso de sucesso de crescimento de turismo em Portugal. Ressaltou que **o turismo brasileiro está em um momento de recuperação após a pandemia, de forma que não pode ser fragilizado, e sim incentivado**, gerando benefícios para todas as regiões do país. Afirmou que **as agências de viagens são essenciais para a competitividade do setor, devendo ser incluídas em um regime específico de tributação**.

**Marcelo Freixo**
**Marco Ferraz – Associação Brasileira de Cruzeiros Marítimos (CLIA)**

Frisou que já existem **13 emendas que abordam o setor do turismo** no âmbito da PEC 45/2019, elogiando a fala do ministro Sabino e do presidente Freixo. Afirmou que **não é possível que agências de turismo, eventos e companhias aéreas estejam no regime geral, enquanto hotelaria, restaurantes e parques temáticos, por exemplo, estão em um regime específico, visto que os referidos setores atuam em conjunto**. Realçou que o turismo vem se recuperando da pandemia, com grande aceleração. Salientou que o agenciamento representa 85% das vendas dos cruzeiros, incluindo ainda hotel, avião, transporte, seguro e guia em um pacote de viagem, de modo que, caso fiquem fora do regime específico, **as agências terão que pagar o imposto elevado e se creditar dos impostos que estão diferenciados na cadeia, tendo que pagar a diferença** em relação à alíquota padrão.

Nesse sentido, alertou para o **risco de as agências de turismo não conseguirem se manter no mercado, caso a alíquota sobre a atividade seja de 27%**, conforme previsto no texto aprovado pela Câmara dos Deputados. Por conseguinte, realçou que **as agências devem ser incluídas no regime específico, caso contrário, as agências brasileiras perderão competitividade em relação às internacionais**.

**Marco Ferraz**



**Guilherme Paulus**

**Guilherme Paulus – Conselho Nacional do Turismo e Fundador da CVC**

Apresentou os dados de que o setor representa 8% do PIB, atraindo milhões de turistas por ano, gerando emprego e renda e afirmou que, quando o turista chega ao país, ele estará consumindo em seu destino, fomentando a economia local, gerando emprego e arrecadação de impostos. Saliu que **o agente de viagens oferece assistência e segurança ao consumidor desde a preparação da viagem até sua chegada ao destino** e diante de qualquer necessidade que venha a surgir.

Mencionou o papel da CVC em democratizar o turismo, por meio dos passeios oferecidos aos trabalhadores desde o início da companhia. Realçou o grande número de empregos gerados pelas agências e operadoras: agentes, guias, profissionais do turismo receptivo, dentre outros, ocupações que são geradas rapidamente, ao mesmo passo do crescimento da demanda. **Destacou que a tributação do turismo nos outros países é diferenciada, sendo zero no Reino Unido e com média de 8% no restante da Europa.**

**Fabiano Camargo – Associação Brasileira das Operadoras de Turismo (BRAZTOA)**

Afirmou que, **em 2022, houve recorde no número de passageiros**, demonstrando como o mercado está ávido para viajar. Frisou que **a não contemplação das agências de turismo, que faz a promoção e o parcelamento de viagens, em regime específico, acarretará o aumento do custo de viagens para a classe média brasileira**, fazendo com que os esforços da inserção de outros setores do turismo na reforma não gerem o retorno esperado. Ademais, afirmou que **o setor compete com agências internacionais, de modo que, com o encarecimento do serviço, o consumidor irá optar por uma agência de fora, retirando empregos e renda do país**. Com isso, solicitou que as agências sejam incluídas no regime específico para que sejam competitivas, avaliando que **o pedido do segmento não é para simples redução de impostos, mas para que essas empresas tenham meios de igualdade de competição com agências internacionais**.



**Fabiano Camargo**



**Humberto Machado**

**Humberto Machado – Associação Brasileira de Agências de Viagens Corporativas (ABRACORP)**

Apresentou sua entidade, pontuando que as empresas associadas representam 1/3 de todas as viagens corporativas do Brasil e devem faturar em 2023 mais de R\$ 15 bilhões, empregando milhares de pessoas, direta e indiretamente. Elogiou o apoio do ministro Celso Sabino e do presidente da Embratur, Marcelo Freixo, à inclusão do agenciamento em um regime específico de tributação.

**Rodrigo Dias – Associação Brasileira de Agências de Viagens (ABAV)**

Destacou que, **sem as agências de turismo, não há elo entre os viajantes e toda a atividade turística**. Além disso, apontou que, a PEC 45/2019 prevê regras tributárias que desenham todo o arcabouço do IVA, de modo que a inclusão de um setor no regime específico deve estar prevista no texto constitucional, o que exige que essas regras enderecem de forma adequada o tratamento tributário do setor turístico, de modo que, se o regime específico para todo o setor não for contemplado já na atual Reforma Tributária, será necessária uma PEC posterior para corrigir esse cenário. Destacou

ainda que o **turismo compete de forma internacional**, mencionado que o Chile tem alíquota de 0% para o setor de eventos; o Equador de 8%, enquanto Peru tem alíquota de 10% para o turismo e Uruguai 10%, todos excetuados da alíquota padrão. Reforçou que **o tratamento adequado para o turismo deve ser adotado para que o setor tenha competitividade**, afirmando que **a diretriz europeia para o IVA determina a aplicação de um regime especial relacionado à tributação do valor relacionado apenas às agências, o que só é possível por meio de um regime específico**. Ademais, apontou que a Câmara reconheceu a importância do tratamento específico para o turismo, porém, **não incluiu o elo fundamental para a cadeia, as agências de turismo**.

Alertou que, sem o regime específico, haverá **restrição no creditamento** relacionado, por exemplo, a situações de repasse das agências brasileiras a empresas internacionais e também nacionais, no caso dessas últimas estarem em regimes diferentes daquele previsto para as agências, pois o crédito repassado entre setores contemplados por regimes específicos será menor. A agência não terá como arcar com o custo da alíquota padrão, que será repassado ao consumidor, que, assim, optará por contratar uma agência estrangeira, que tem uma tributação menor, portanto, preços mais atrativos, retirando a competitividade das agências brasileiras.

Em relação ao Simples Nacional, afirmou que as agências incluídas nesse regime serão afetadas por atenderem também pessoas jurídicas relacionadas na cadeia de turismo, de modo que, essas terão que optar ou por saírem do Simples Nacional para repassar crédito integral na cadeia ou permanecer para conseguir atender pessoas físicas a um preço equilibrado.

Finalizando, realçou que, se as agências não forem contempladas em um regime específico, poderá haver informalidade ou verticalização da cadeia, incentivando que outros segmentos tragam o agenciamento para dentro de sua estrutura. Diante do exposto, solicitou apoio às emendas que visam incluir todos os setores do turismo no regime específico – *as de nº [53](#), [98](#), [119](#), [161](#), [162](#), [166](#), [181](#), [191](#), [204](#), [214](#), [223](#), [236](#), [239](#) e [241](#)*.

**Rodrigo  
Dias****Luciano  
Guimarães**

#### **Luciano Guimarães – Associação Brasileira dos Consolidadores de Passagens Aéreas e Serviços de Viagens (AIR TKT)**

Explicou que o consolidador do setor de turismo é um distribuidor de serviço, tecnologia e crédito para agência de viagens, esclarecendo que muitas agências dependem desse trabalho, com destaque para 13 mil pequenos agentes de viagens. Nesse sentido, afirmou que **toda a cadeia do turismo deve ser pensada no âmbito da reforma para o funcionamento da atividade, incluindo os consolidadores de passagens aéreas e serviços de viagens**.

#### **Felipe Oliveira – Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC)**

Abordou que **o turismo como um todo deve ser contemplado dentro da reforma, devido ao seu potencial de promotor de desenvolvimento econômico**. Destacou pontos mencionados por outros convidados, como os resultados do Banco Central, frisando que, **nesse momento de retomada do setor, não deve haver desincentivo, mencionando ainda que, em outros países, não há carga elevada para o turismo como se pretende no Brasil**. Solicitou tratamento diferenciado que contemple todo o setor de turismo, possibilitando preços competitivos.

Mencionou ainda que **o aumento da alíquota irá gerar informalidade, destacando que o Simples Nacional está sendo desestimulado pela reforma por não gerar a mesma proporção de crédito de empresas fora desse regime.** Ressaltou que os setores do turismo são intensivos em mão de obra, defendendo também que a reforma contemple a **concessão de crédito presumido dos tributos sobre consumo para as empresas que estejam acima da média nacional desse fator.**

### MANIFESTAÇÃO DOS PARLAMENTARES

O senador **Zequinha Marinho** (PODE/PA) destacou que o turismo tem um potencial muito grande, elogiando a atuação do ministro Sabino, afirmando que, apesar do potencial brasileiro, ainda há pequeno número de visitantes, de modo que deve haver promoção do setor.

**Marcelo Freixo** reforçou que bares e restaurantes são setores decisivos, assim como a rede hoteleira e a de parques, **questionando como o turista vai usufruir desses serviços sem a atuação de outros setores do segmento turístico, em especial, as agências de viagens, destacando que todos os segmentos atuam em conjunto, como uma engrenagem.**

O presidente da CDR, senador **Marcelo Castro** (MDB/PI), **questionou sobre o elevado preço das passagens aéreas brasileiras e sua oscilação,** bem como e sobre o porquê o Brasil não receber tantos turistas. Em resposta, os convidados apontaram como desafios do turismo brasileiro a segurança pública e jurídica. Sobre o preço das passagens, **Luciano Guimarães explicou que as companhias fazem uma média de preços, e Guilherme Paulus explicou que o fator do dólar e do preço dos combustíveis, com taxa de imposto que varia por estado, encarecerem a operação.**

Marcelo Castro concordou com o pleito do setor e **afirmou que irá promover uma reunião com o relator da matéria, senador Eduardo Braga** (MDB/AM), para abordar a demanda de inclusão de todo o turismo em um regime diferenciado.



## REGIMES ESPECÍFICOS E FAVORECIDOS

A audiência da CCJ de terça-feira (26) contou com a exposição dos seguintes convidados:

- » **Paulo Rabello de Castro**, economista Ph.D pela Universidade de Chicago (EUA), fundador e presidente de honra do Instituto Atlântico, e ex-presidente do IBGE e do BNDES;
- » **Nelson Mussolini**, presidente executivo do Sindicato da Indústria de Produtos Farmacêuticos (Sindusfarma) e membro do Conselho Nacional de Saúde (CNS);
- » **Thomaz Nogueira**, consultor tributário e ex-superintendente da Zona Franca de Manaus (Suframa);
- » **Lina Santin**, advogada tributarista;
- » **Emerson Casali**, diretor de Relações Institucionais da CBPI Produtividade Institucional; e
- » **João Hamilton Rech**, auditor fiscal da Receita Federal do Brasil.

### Paulo Rabello de Castro – Instituto Atlântico

Apoiou o conceito geral de um IVA, avaliando, entretanto, que **a PEC atual não entrega os resultados necessários para uma boa reforma tributária**, por prever uma **alíquota elevada para o consumo** e não abranger os princípios fundamentais da: **(i)** simplificação; **(ii)** confiabilidade; e **(iii)** constitucionalidade. Nesse contexto, avaliou que a **alíquota elevada leva à necessidade de adoção de alíquotas especiais para a manutenção de setores estratégicos**.

Mencionou os seguintes pontos principais de aperfeiçoamento do texto: **(i)** supressão do Imposto Seletivo e da Contribuição Estadual sobre produtos primários; **(ii)** **criação de Câmara de Compensação** e plataforma digital **Operador de Distribuição de Arrecadação (ONDA)**, suprimindo-se o Conselho Federativo; **(iii)** **vigência integral da reforma já em 2026**, argumentando que o período de transição previsto é muito longo; **(iv)** **repartição equitativa entre entes federativos**; e **(v)** **IBS com cinco níveis e equilíbrio relativo de cargas**.

Sugeriu que a **supressão do imposto seletivo ocorra por meio da introdução de mais um nível de alíquota, superior a mais de 100% da alíquota padrão**, ou seja, uma alíquota majorada dos tributos sobre o consumo, em vez de um novo imposto. No caso da supressão da Contribuição estadual, indicou a **manutenção de parcela módica (4%) do IBS para o estado de origem nas operações interestaduais**.

Em relação à **vigência integral da reforma em 2026**, solicitou a extinção, por completo, das atuais categorias tributárias a partir desse mesmo ano, com o primeiro ano já de vigência integral do IBS e da CBS. No âmbito da **repartição equitativa entre entes federativos**, indicou os repasses automáticos à Zona Franca de Manaus para compensar produtores locais via plataforma ONDA, que calcula e repõe incentivos fiscais até a data de corte, com **transição acelerada da origem ao destino**, mediante equação de reequilíbrio, com repartição integral e diária dos recursos arrecadados via ONDA, garantindo a reposição de receitas aos entes até 2040. Além disso, sugeriu a adoção de uma **alíquota-padrão fixada por cada estado em conjunto com seus respectivos municípios, simplificando o número de alíquotas de 5.570 para 27 e repartição do IBS aos municípios em 40% da arrecadação de seus respectivos estados**, e sua distribuição seguindo a regra atual de 65% pelo valor adicionado municipal.

Explicou que o ONDA é um sistema proprietário de um órgão do Estado brasileiro, que opera sob regime de duplo sigilo legal, o fiscal e o estatístico. Segundo Rabello, o sistema irá operar de modo praticamente automático, monitorando a operação de leitura de Notas Fiscais eletrônicas, de comandos ao sistema bancário e de ordens de remessa de 100% das receitas a serem repartidas. Desse modo, concluiu que a simplificação, clareza e dinamismo promovidas pelo sistema permitirão a realização de **testes antes da implementação definitiva do novo regime tributário**, possibilitando uma transição rápida e segura.

Por fim, afirmou que o modelo de **IBS com cinco níveis permitiria a acomodação de setores estratégicos sem deslocamento de carga tributária tão radical, indicando que o Brasil siga os modelos da Índia e da China.** Apoiou, ainda, a **ampliação do conceito de Cesta Básica Nacional** para abrigar alimentos e higiene e uma faixa super reduzida do IBS, alíquota opcional e cumulativa, quando adquirente do bem ou serviço for não contribuinte regular. Defendeu também o **estabelecimento de um teto de alíquota**, com dispositivo que preveja redução gradual desta à medida que dos possíveis efeitos de uma reforma na tributação sobre a renda.



**Nelson  
Mussolini**

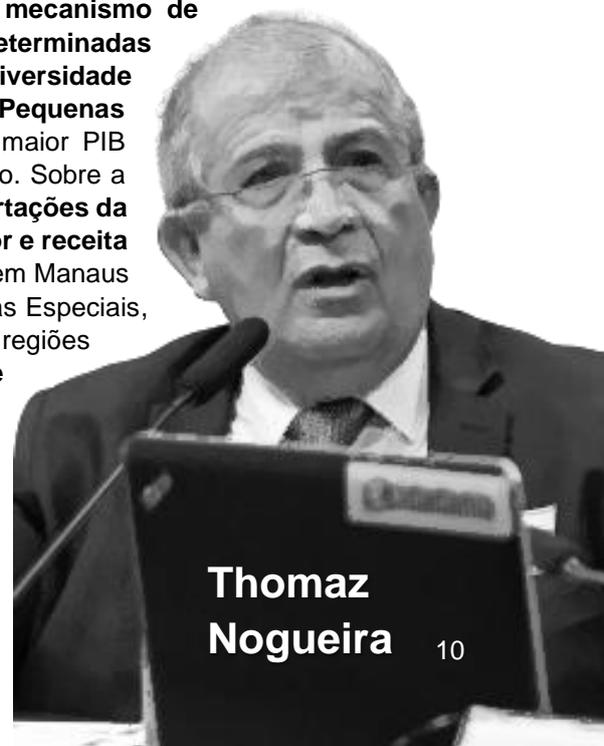
#### **Nelson Mussolini – Sindicato da Indústria de Produtos Farmacêuticos**

Afirmou que tanto o setor de saúde como o de educação precisam ter um tratamento diferenciado, frisando que a saúde pode ter alíquota zero e elogiou a decisão da Câmara em zerar a alíquota para compras governamentais. Nessa perspectiva, citou uma ocasião em que **o aumento do imposto para medicamentos para AIDS e produtos oncológicos levou o governo a diminuir em 15% suas compras**, o que, por fim, resultou na revogação do aumento de alíquota. Destacou que **o aumento de alíquota para o setor privado de saúde pode inflar o Sistema Único de Saúde (SUS)** devido ao impacto nos preços, fazendo com que as pessoas migrem para o público, gerando necessidade de aumento da alíquota em outras áreas para financiar essa migração. Com isso, **solicitou que na Constituição fique definido qual será o teto da alíquota, pleiteando ainda isenção de alíquota para o setor privado de saúde.**

#### **Thomaz Nogueira – Consultor Tributário e ex-Superintendente da Zona Franca de Manaus**

Contextualizou que a Zona Franca de Manaus (ZFM) surgiu em um contexto da Guerra Fria e Internacionalização, com forte oposição nacionalista. Afirmou que o regime teve um impacto de 200% no crescimento demográfico da região, e crescimento de 1.179% de habitantes na cidade de Manaus, que, hoje, concentra 53% da população do estado. Destacou que o estado do Amazonas é uma vasta região, com 97% da sua área preservada e que o Polo Industrial de Manaus (PIM), que representa apenas 0,003% do território, gera mais de 90% do PIB estadual. Afirmou que o **Amazonas é um grande gerador de receita pública, tendo entregado, em 2021, R\$ 14 bilhões de recursos para a União** e apresentou dados do CONFAZ de que **o estado arrecadou R\$ 14,54 bilhões de ICMS.**

Além disso, informou que a **carga tributária do Amazonas é maior que a média dos estados brasileiros**, afirmando que **o estado também estabeleceu mecanismo de gestão que condiciona a fruição dos benefícios fiscais a determinadas contrapartidas, como o Fundo de Turismo, o Fundo da Universidade do Estado do Amazonas (UEA) e o Fundo de Micro e Pequenas Empresas.** Salientou que a cidade de Manaus é o terceiro maior PIB industrial do Brasil, atrás apenas de São Paulo e Rio de Janeiro. Sobre a balança comercial do estado, argumentou que **a pauta de importações da região é virtuosa, pois contemplam insumos que geram valor e receita para o país.** Avaliou ainda que a maior parte do que se produz em Manaus só é produzido nas economias ocidentais em Zonas Econômicas Especiais, ou seja, sem esse modelo, a indústria não passaria para outras regiões nacionais, e sim para outros países. **Rebateu as críticas que afirmam que a Zona Franca é uma alocação ineficiente dos recursos, afirmando que esse conceito é concentrador do desenvolvimento e mantenedor do status quo de desigualdade**, pois ignora o papel indutor do Estado na busca do desenvolvimento econômico e social e a externalidade



**Thomaz  
Nogueira**

positiva gerada pela própria complexidade logística que deixa um rastro de atividades econômicas no caminho até os mercados de consumo.

Citou estudo sobre instrumentos econômicos para a proteção da Amazônia, que avaliou que todos os dados apresentados indicam que **a verdadeira função do PIM é a de um catalisador econômico que de um lado alivia a pressão sobre a floresta amazônica e, por outro, é capaz de canalizar recursos financeiros para a educação e desenvolvimento de ciência, tecnologia e inovação**, que, por sua vez, impulsionam o desenvolvimento de tecnologias e inovações de processos econômicos sustentáveis ao longo prazo.

Destacou que a **ZFM está mantida até 2073** com suas características **de área livre de comércio, de exportação e importação, e de incentivos fiscais**. Entretanto, alertou que a **extinção de tributos e a adoção do princípio do destino causam enorme impacto**, pois: **(i) retiram do Amazonas em torno de R\$ 4 bilhões da arrecadação de ICMS**, que são transferidos para outros Estados; **(ii) anulam as bases de cálculo das Contribuições de Contrapartida** na ordem de R\$ 2,6 bilhões; e **(iii) retiram a competitividade para se produzir em Manaus**, impondo que se faça um novo desenho para preservar a competitividade da ZFM.

Desse modo, frisou que a mudança proposta na reforma retira arrecadação e competitividade do estado do Amazonas, salientando que **a adoção do princípio do destino foi tratada como um dado da realidade, sem aprofundamento, gerando impacto nas atividades produtivas na origem**. Em relação a competitividade da ZFM, esclareceu que já está prevista no texto constitucional, indicando que essa deve ser feita por meio de lei complementar. Finalizando, **criticou a utilização do IPI e do imposto seletivo como mecanismo transitório de manutenção de arrecadação e competitividade** para a ZFM, por apresentar fragilidades institucionais.

#### Lina Santin – Advogada Tributarista

Falou que o modelo IVA é amplamente conhecido e aceito no mercado, com uma literatura ampla a seu respeito, com potencial arrecadatório muito grande e maior neutralidade. Explicou que **a tributação sobre o consumo não é o instrumento adequado para tratar de questões de desigualdades sociais e regionais, afirmando que outros modelos, como a tributação da renda e do patrimônio, são mais eficientes**. Nesse contexto, esclareceu que a tributação sobre o consumo segue as seguintes bases para um IVA de qualidade: **(i) simplificação; (ii) neutralidade; (iii) isonomia; e (iv) o mínimo de exceções possíveis**. Dessa forma, alertou que, **quanto maiores forem as exceções, maior será a complexidade do sistema**, destacando ainda que a **dependência arrecadatória no Brasil sobre o consumo torna a alíquota muito elevada**, dificultando também que alguns setores operem dentro do sistema de valor agregado, surgindo a necessidade de **tributar dentro de uma alíquota favorecida os setores essenciais e criar regimes específicos para setores que têm dificuldade de apurar seu valor agregado**.

Sugeriu que o texto esclareça qual a diferença entre o regime específico e o favorecido, frisando que alguns setores de fato precisam de uma forma de tributação diferenciada. Chamou **atenção para as sociedades uni profissionais, que ficaram de fora do regime específico, apontando que essas têm a responsabilidade pessoal de seu profissional autônomo e liberal**, bem como liberdade de se associar de outras formas. Sobre os setores com alíquota reduzida, afirmou que aqueles essenciais, como saúde e educação, devem ser contemplados, inclusive fisioterapia e pós-graduação, por exemplo, evitando o contencioso fiscal. Além das exceções essenciais, **alertou que a inclusão de mais setores eleva a alíquota padrão, onerando os outros**.



Lina  
Santin

Afirmou que **o imposto seletivo não é o mecanismo adequado para beneficiar determinadas regiões, pois seu objetivo deve ser de desincentivar o consumo de bens nocivos à saúde e ao meio ambiente, de modo que essa lógica não deve ser distorcida**, frisando, ainda, que esse **deve ser monofásico e não deve incidir sobre a produção, e sim sobre o item final**, indicando a adoção de um texto mais restritivo para que, no futuro, essa tributação não se torne um instrumento unicamente arrecadatório.

#### Emerson Casali – CBPI Produtividade Institucional

Explicou que as políticas públicas do setor de educação trazem grandes benefícios à arrecadação, tendo impacto no emprego e na qualidade de vida da população, assim como o setor de saúde, destacando a importância do uso de instrumentos fiscais para tais áreas. Apresentou dados de que, na educação particular, hoje existem 16 milhões de alunos, sendo 6,9 milhões na educação superior e 9,1 milhões na educação básica, o que desonera o Estado em R\$ 280 bilhões por ano e emprega 1,7 milhão de profissionais.

Informou que **mais de 80% dos alunos das escolas particulares brasileiras não são de classes altas** e que **uma escola particular tem carga tributária menor que 10%**, o que seria ameaçado caso ficasse na alíquota padrão. Além disso, ressaltou que **o setor atende a consumidor final, sem aproveitamento de crédito, e intensivo em mão de obra**. Pontuou ainda que **a maioria dos países isenta a tributação sobre a educação**.

Elogiou o texto da Câmara por manter as alíquotas reduzidas em 60% para os serviços de educação e por preservar o Programa Universidade Para Todos (Prouni). Apresentou o impacto para o setor como sendo praticamente neutro para institutos particulares de ensino, prevendo ainda neutralidade para instituições filantrópicas e não alteração do Simples Nacional, com promessa de manutenção da alíquota, avaliando como fundamental que o Senado preserve essa neutralidade para o setor.

Por fim, solicitou a aprovação da [emenda 215](#), do senador Izalci Lucas (PSDB/DF), que dispõe sobre a criação do **PRÓ-BÁSICO, programa que permite o pagamento de tributos através de bolsas para alunos carentes com o objetivo de propiciar educação básica de elevada qualidade para alunos de baixa renda por meio da isenção de IRPJ, CSLL, proporcional ao preenchimento de vagas**. Nesse sentido, estimou que o programa concederia bolsas para 150 mil crianças por ano, com isenção de R\$ 478 milhões de PIS/COFINS, IRPJ e CSLL e um custo por aluno para o Estado R\$ 3.400,00 por ano.



**Emerson  
Casali**

#### João Hamilton Rech – Receita Federal

Afirmou que, em 2015, foi aprovado, por 104 países, um documento com diretrizes sobre boas técnicas para o IVA, salientando que o debate sobre esse tributo já está esclarecido. Destacou que o princípio do destino rege todas as outras regras do IVA, bem como o princípio da simplificação, que objetiva o menor número de alíquotas.

Pontuou que o IPI na Zona Franca de Manaus pode causar problemas e, na reforma, a previsão é de que o diferencial para que as empresas se mantenham na região seja mantido, entretanto, que isso seja simplificado por meio de um **crédito presumido** fácil de apurar, com mais transparência.



**João Hamilton  
Rech**

Sobre os setores de saúde e educação, concordou que são essenciais e precisam de tratamento diferenciado, seja por alíquota menor ou regime específico, advertindo, no entanto, que **as atividades da saúde e educação beneficiadas precisam que ser delimitadas para evitar contencioso**. Desse modo, concluiu que os serviços mais importantes para a sociedade devem ter alíquota diferenciada, mas que o restante deve ser enquadrado na alíquota padrão.

Em relação ao **imposto seletivo**, apontou que está na Constituição que esse tem como objetivo onerar produtos prejudiciais, de modo que **não poderia ser utilizado como mecanismo de diferencial da ZFM**. Ademais, frisou que as exceções devem ser implementadas de forma racional, devendo ser avaliado se elas irão atingir o objetivo a que se propõe, uma vez favorecem um determinado setor, mas aumentando a alíquota modal, prejudicando toda a sociedade.

## MANIFESTAÇÃO DOS PARLAMENTARES

O senador **Vanderlan Cardoso** (PSD/GO), presidente da CAE, destacou a necessidade de o Senado ouvir as demandas de diversos setores, frisando que alguns segmentos, como o de saneamento e de energia elétrica, não foram contemplados nas discussões da Câmara.

**Mauro Carvalho Junior** (UNIÃO/MT) expressou **preocupação em relação ao prazo de apresentação do relatório da reforma**, diante da quantidade de emendas apresentadas na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJ). Ademais, declarou que **o Senado precisa construir um texto para o artigo sobre contribuição sobre produtos primários e semielaborados, para fixar a data limite do dia 30 de abril deste ano para a criação dessas contribuições**. Ainda sobre esse ponto, o senador argumentou que assim como a sobrevivência do Amazonas depende da ZFM, a sobrevivência do Mato Grosso depende do seu fundo vinculado à contribuição sobre produtos primários – o *Fundo de Transporte e Habitação (Fethab)* –, frisando que, hoje, o estado ainda tem uma malha viária grande que precisa ser asfaltada, dependendo dos recursos do fundo. Assim, afirmou que os fundos já constituídos também são essenciais para seus respectivos estados, destacando ainda que a contribuição para esses fundos é opcional e que o pagamento do ICMS seria muito superior à contribuição. A esse respeito o consultor **Thomaz Nogueira** afirmou não ver qualquer nível de exclusão entre as duas propostas (manutenção da ZFM e das contribuições), **posicionando-se a favor da tributação do produto semielaborado para que o imposto sobre o produto permaneça em seus estados**.

O senador **Hamilton Mourão** (REP/RS) **defendeu que as isenções tenham revisões periódicas, fiscalizando se os setores beneficiados estão gerando retorno para a sociedade**. Por fim, afirmou que a questão de tributação da economia digital e das *big techs* não está sendo discutida, salientado que se trata de uma grande fonte de receita.



**IMPACTO SOB A ÓTICA DOS ESTADOS**

A segunda audiência da CCJ, na quarta-feira (27), contou com a exposição dos seguintes convidados:

- » **Luis Fernando Pereira da Silva**, secretário de Finanças de Rondônia, representante do Comitê Nacional de Secretários de Fazenda dos Estados e do DF (Comsefaz);
- » **Sergio Wulff Gobetti**, economista do IPEA, ex-secretário-adjunto de Política Fiscal do Ministério da Fazenda e assessor econômico da Secretaria de Fazenda do Rio Grande do Sul;
- » **Ana Carolina Ali Garcia**, procuradora-geral do Estado de Mato Grosso do Sul; e
- » **Fabrizio Gomes**, secretário de Fazenda do Estado do Ceará e representante do Consórcio Nordeste.

**Luis Fernando Pereira da Silva – Comitê Nacional de Secretários de Fazenda dos Estados e do DF (Comsefaz)**

Esclareceu que as premissas estabelecidas no texto aprovado pela Câmara trazem modernização para o consumo no Brasil, simplificando o tributo, reduzindo o litígio e permitindo racionalidade econômica e eficiência na alocação dos investimentos ao adotar o princípio do destino. Apresentou as seguintes questões como **consenso na concepção dos estados**: (i) adoção da base ampla, por ser fundamental para a simplificação do tributo; (ii) mudança para o princípio do destino, que está alinhada com o sistema de tributação do IVA no mundo; (iii) preservação da Zona Franca de Manaus, por entenderem que o modelo de atratividade da região é fundamental por questões ambientais e sociais; (iv) garantia da não cumulatividade efetiva, de modo que o contribuinte não tenha dificuldade para se creditar; (v) compensação pela desoneração das exportações, mas argumentando que os estados precisam ter uma garantia de arrecadação; (vi) promoção do desenvolvimento regional; (vii) preservação da autonomia federativa; e (viii) manutenção da arrecadação atual.

Destacou que a neutralidade também é essencial, frisando, entretanto, que não haja perda de arrecadação pelos estados. Indicou que **o teto para o setor privado deve a carga tributária atual, enquanto o piso para a esfera pública deve ser a arrecadação atual**. Nesse sentido, pleiteou que as reduções da carga incorporadas ao texto para os setores classificados como os que necessitam de tratamento especial sejam calibradas para a manutenção da carga tributária total atual via ajuste da alíquota de referência, destacando que, **quanto menores as exceções, melhor será a reforma em relação ao compromisso da neutralidade**.

Além disso, realçou que os entes subnacionais não podem suportar uma nova corrosão fiscal, de maneira que a **preservação das receitas é fundamental para manter o financiamento dos serviços públicos**, visto que esses recursos sustentam a saúde, a educação, a segurança pública e outras políticas públicas promovidas por estados e municípios. Apresentou dados que ilustram a redução da participação dos estados na arrecadação total ao longo dos anos, avaliando que uma queda de recursos pode comprometer seriamente as políticas adotadas. Ademais, falou que o Brasil se diferencia dos países da OCDE ao prever uma das cargas mais elevadas sobre bens e serviço e carga tributária baixa sobre a renda, lucro e ganho de capital, classificando a situação como uma distorção que deve ser observada, mencionando que a reforma, por meio do mecanismo de *cashback*, busca mitigar o problema da regressividade do atual sistema tributário.

Por outro lado, pontuou que **a carga tributária brasileira e a arrecadação per capita**, que atualmente é de US\$ 2.800,00, enquanto nos EUA são US\$ 16 mil, **não é das mais elevadas do mundo**, indicando que **não há possibilidade de redução da tributação mantendo as mesmas atribuições de cada ente federativo previstas na Constituição**. Sobre o **Conselho Federativo**, propôs uma **postulação de composição paritária**, expressando ainda que **os estados devem ter sua autonomia na gestão do tributo, avaliando como fundamental a preservação da competência tributária plena**, de

14



**Luis  
Fernando  
Pereira**

maneira que, **para evitar a federalização do IBS**, o regulamento deve ser editado pelo próprio Conselho Federativo, assim como pelos representantes dos poderes executivos dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

**Criticou dispositivo do texto que procura fazer uma vinculação do IBS com a CBS**, alertando que isso coloca em risco a efetivação do IVA dual, indicando uma reformulação da redação para evitar a vinculação excessiva. Nesse sentido, explicou que, **como a CBS terá vigência plena a partir de 2027, enquanto o IBS somente a partir de 2033, estes devem ser distintos e ter sua base de incidência preservada, medida necessária à manutenção da autonomia dos entes subnacionais**. Frisou que o **Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR)**, assim como a adoção do princípio do destino, irá eliminar o efeito de benefícios fiscais como mecanismo de atração de investimentos, visto que o Fundo busca promover o equilíbrio, alertando, entretanto, que **os estados entendem necessário o aporte anual de R\$ 75 bilhões**, avaliando o valor proposto de R\$ 40 bilhões como insuficiente para manter as empresas, o emprego, a renda e a competitividade das regiões menos desenvolvidas.

Afirmou que o **Fundo de Compensação de Benefício Fiscal deve abranger a totalidade dos benefícios convalidados pela LC 160/2017** e não apenas concedidos por prazo certo e sob condição. Por conseguinte, recomendou que o Fundo alcance os benefícios concedidos e reinstituídos ou prorrogados pela legislação, bem como a ampliação do montante aportado para fazer frente às reais necessidades dos estados.

Por fim, salientou que a reforma deve mitigar o risco de concentração de riqueza entre estados e municípios, assim como a perda de desenvolvimento, sendo fundamental que o FNDR tenha condições de cumprir tais objetivos.

#### Sergio Wuff Gobetti – IPEA

Apresentou os principais resultados dos estudos do IPEA sobre os impactos da reforma tributária tanto na esfera social quanto federativa, afirmando que esses preveem o crescimento econômico e redução das desigualdades e regressividade do sistema atual. Desse modo, apontou que **a reforma tributária apresenta impactos positivos em três dimensões: (i) econômica**, trazendo maior eficiência e produtividade, com impactos sobre a taxa de crescimento econômico; **(ii) social**, ao prever menor regressividade com menor peso dos impostos para as classes mais pobres e retorno dos impostos para locais em que vivem os consumidores, por meio da adoção do princípio do destino; e **(iii) federativa**, ao visar menor desigualdade regional e intermunicipal, com distribuição mais justa dos recursos entre os estados e as cidades por meio de um processo de transição gradual.

Além disso, constatou que **um imposto com alíquota única**, sem desoneração da cesta básica e sem exceções, **pesaria menos para o consumidor do que o modelo atual com base tributária fragmentada, múltiplas alíquotas e exceções**. Chamou atenção ainda para a expressiva desigualdade entre os municípios no Brasil, apontando que, com a unificação das bases tributárias e adoção princípio do destino, haverá uma desconcentração de receita, feita de forma gradual, com um longo período de transição. Avaliou que o resultado da reforma dependerá do impacto redistributivo, do gradualismo da regra de transição e do ritmo de crescimento da economia, ressaltando **que as projeções do estudo do IPEA indicam que nenhum estado corre o risco de ter queda de arrecadação durante a transição**, mesmo em cenários mais pessimistas para economia. Sobre o impacto redistributivo, ressaltou que **a reforma amplia a fatia do bolo tributário para todos os estados de menor PIB per capita e para 82% dos municípios brasileiros**, especialmente os mais pobres, de modo que **a desigualdade de receita entre municípios deve cair 21% e a diferença entre o mais rico e o mais pobre cairia de 177 para 13 vezes**.



Sergio  
Gobetti

Em relação à regra de transição, explicou que, na prática, por 50 anos, uma parcela decrescente da receita do IBS deve continuar sendo distribuída como hoje, de maneira que, entre 2024 e 2028, será apurada a participação média no bolo tributário de cada ente federado, e essa cota porcentual será utilizada para calcular a receita que compete a cada ente durante os 50 anos seguintes. Afirmou que, caso o PIB cresça 1,5% ao ano, a receita de alguns estados vai crescer 2,2% e de outros no mínimo 0,9%, enquanto se o PIB crescer 2,5%, o resultado será de crescimento mínimo da receita de 1,9%. Explicou que a projeção de crescimento do PIB entre 1,5% e 2,5% é realista, pois leva em conta a evolução do PIB brasileiro desde 1972.

Pontuou que **o foco da reforma não é a redução de impostos, mas a uniformização e clareza de regras, com subordinação de todos bens e serviços a uma mesma base tributária, aplicação do princípio do destino e não cumulatividade plena.** Além disso, mencionou que experiência internacional mostra que países que adotaram modelos do tipo IVA obtiveram ganhos de produtividade, enquanto os estudos no Brasil indicam que PIB pode ter crescimento adicional de 12% a 20% em duas décadas com a reforma tributária, concluindo que há maiores chances de os efeitos sobre a economia serem mais positivos se a reforma respeitar as características de um bom IVA, com poucas exceções em termos de alíquotas reduzidas e isenções.

Argumentou que **o fim da guerra fiscal não deverá prejudicar os estados menos desenvolvidos devido à falta de evidências de que o maior crescimento econômico de alguns estados seja explicado pelo tamanho dos incentivos fiscais,** os quais, em alguns casos, geram impactos negativos. Destacou que a **reforma não proíbe os estados de oferecerem incentivos por meio de subsídio orçamentários** de maneira transparente para que a sociedade possa avaliar e fiscalizar, frisando ainda que **a União vai financiar parte dos futuros incentivos por meio do Fundo de Desenvolvimento Regional.** Apresentou dados de que a soma do valor total dos gastos tributários – *isenções, reduções de base de cálculo, alíquotas reduzidas e incentivos fiscais* – representa cerca de R\$ 240 bilhões anuais, enquanto apenas os incentivos fiscais – *crédito presumido/outorgado e outros* – somam cerca de R\$ 100 bilhões, pontuando que apenas 60% está relacionado à indústria. Por conseguinte, avaliou que, com a reforma, é possível obter melhores resultados com menos recursos, conforme demonstram estudos que avaliam o **alto custo dos empregos gerados sob a guerra fiscal.**

Concluindo, destacou que a reforma é importante não só para simplificar e gerar maior eficiência econômica, mas para corrigir graves injustiças do sistema tributário e federativo. Afirmou ainda que, **os municípios pequenos, com o princípio do destino, terão uma capacidade financeira maior,** e informou que é possível fazer avanços sobre a tributação sobre o consumo tornando a tributação menos regressiva eliminando os critérios distorcidos dos atuais impostos, bem como por meio da aplicação do princípio de destino, de modo que o cidadão pagará imposto que permanecerá no município em que ele consome, promovendo a descentralização.

### Ana Carolina Ali Garcia – Procuradora-geral do Estado de Mato Grosso do Sul

Afirmou que as reflexões sobre a reforma giram em torno de três garantias: **(i)** autonomia da representatividade do ente; **(ii)** autonomia federativa; e **(iii)** segurança jurídica nas competências jurisdicionais. **Expressou preocupação quanto à competência do Conselho Federativo de redefinir as competências das carreiras jurídicas,** independentemente do interesse dos entes, autorizando lei complementar a prever hipóteses de compartilhamento ou delegação das competências entre as procuradorias de forma impositiva.

Nesse âmbito, mencionou decisão do STF sobre dispositivo do [Código de Processo Civil](#) (CPC) que trata de compromissos recíprocos entre entes da Federação para prática de atos processuais, em torno do qual o STF entendeu não há violação da autonomia dos estados, já que prevê ato consensual. Nessa perspectiva, sugeriu alterar a redação do texto, para prever que **o Conselho poderá “admitir hipóteses de compartilhamento de competências entre as administrações**



**tributárias e as procuradorias dos entes federativos, mediante pactos, acordos ou instrumentos federativos congêneres”** – o texto atual da PEC prevê a possibilidade de delegação de competências, além de não fazer menção à necessidade de pactos ou acordos entre os entes.

Pelo texto atual da PEC 45/2019, o conflito entre os entes e entre estes e o Conselho estarão sob a competência do STJ, mas Garcia defendeu que deve ficar sob o STF. Alertou ainda que há uma lacuna sobre quem irá representar o Conselho na hipótese de conflito de interesses entre este e os estados. Ainda sobre as competências, sugeriu que o STJ ou STF delibere sobre a uniformização da jurisprudência na interpretação das leis federais da CBS e do IBS.

Além disso, expressou preocupação em relação à **potencial perda de arrecadação para entes federados: (i)** sobre os fundos de infraestrutura, cujas receitas substituíam a arrecadação do ICMS, defendendo a inclusão das receitas desses fundos na base para recomposição das perdas, que servirá de parâmetro para a distribuição de arrecadação durante a transição federativa; e **(ii)** sobre o seguro-receita, argumentando que haverá dificuldade na validação dos percentuais de recomposição apresentados, sendo necessário entender os estudos que levaram ao parâmetro para que se proponha uma **norma que de fato assegure que os estados mais prejudicados sejam contemplados.**

#### Fabrizio Gomes - Secretário de Fazenda do Estado do Ceará

Contextualizou que a situação atual dos estados é de dificuldade fiscal, com queda de arrecadação em virtude da [Lei Complementar 192/2022](#), que alterou a tributação sobre combustíveis. Pelo lado da despesa, destacou que, com o fim da pandemia, houve avanço das despesas diante de uma demanda e despesa reprimidas, paralelamente à perda de arrecadação. Mencionou que **foi proposto pelo Comsefaz uma recomposição dos Fundos de Participação dos Estados e Municípios (FPE e FPM)** nos meses de julho, agosto e setembro, avaliando que a regra do [PLP 136/2023](#) não ficou igualitária, privilegiando a recomposição do FPM, em detrimento do FPE. Assim, expressou preocupação com a implementação de uma reforma em um cenário de instabilidade financeira para os estados.

Afirmou que a reforma vem com o intuito de diminuir a dependência das transferências dos fundos de compensação por meio do princípio do destino, frisando que esse deve ser efetuado de forma mais rápida, indicando a **proposta dos secretários de Fazenda de prazo de 26 anos para a transição federativa.**

Sugeriu que **o formato do Conselho Federativo siga o do Senado, de modo que cada estado tenha o mesmo peso representativo.** Sobre a repartição do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR), solicitou que **a distribuição esteja no texto constitucional e que seu orçamento seja de pelo menos R\$ 75 bilhões, com distribuição que foque nas regiões que precisam se desenvolver mais, com destaque para o Nordeste e o Norte.** Em relação ao hidrogênio verde, alertou que **é necessário que haja uma regra clara de incentivo para esse produto, permitindo que o Brasil se reindustrialize com fonte de energia limpa,** melhorando a qualidade de vida da população e o desenvolvimento econômico do país. Concluiu que os entes federados devem ter autonomia e capacidade financeira para executar suas políticas públicas.



**Fabrizio  
Gomes**

#### MANIFESTAÇÃO DOS PARLAMENTARES

O deputado **Luiz Carlos Hauly (PODE/PR)** afirmou que o IVA é uma solução para o atual sistema tributário, por ser neutro para a cadeia produtiva, zerando a cumulatividade. Destacou que, hoje, o consumidor paga ICMS, PIS/Cofins; a renúncia fiscal da União, dos estados e municípios; a inadimplência; e o custo burocrático, tudo isso perfazendo uma alíquota de 42%. Sobre o Conselho Federativo, argumentou que esse terá pouca atuação, visto que a gestão do IBS será automática.

O ex-deputado **Alexis Fonteyne** questionou se não seria melhor colocar um prazo para finalização do FNDR. Em resposta, **Sergio Gobetti** afirmou que ainda não se fala em determinar um prazo para que o FNDR se extinga, mesmo porque a demanda hoje é por mais recursos para o Fundo, o que é uma demanda difícil de a União suportar. Nesse sentido, propôs o redirecionamento de outros recursos para estados e municípios, como os royalties de petróleo, afirmando que, a partir disso, o fundo poderia ter uma redução gradual. Gobetti ainda levantou a possibilidade de redução gradual do Fundo Constitucional do Distrito Federal, tendo em vista as estimativas de que o DF será uma das unidades da Federação que mais serão beneficiadas com a Reforma.



## REFORMA TRIBUTÁRIA – IMPACTOS NOS SETORES

A audiência da CAE, na quarta-feira (27), contou com a exposição dos seguintes convidados:

- » **Anderson Trautman Cardoso**, vice-presidente e coordenador do Comitê Jurídico da Confederação das Associações Comerciais e Empresariais do Brasil (CACB);
- » **Jorge Gonçalves Filho**, presidente do Instituto para Desenvolvimento do Varejo;
- » **Camila Batista Rodrigues Costa**, gerente jurídica da Associação Nacional dos Transportadores Ferroviários (ANTF);
- » **Fabrizio Gomes**, secretário de tributação do Ceará, representante do Consórcio Nordeste
- » **Carlos Augusto Daniel Neto**, representante do Instituto Brasileiro de Floricultura (Ibraflor);
- » **Mauro José Silva**, presidente da Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (Unafisco Nacional);
- » **Evaristo Pinheiro**, presidente da Associação Brasileira dos Refinadores Privados (Refina Brasil);
- » **Márcio Alabarce**, Diretor do Moveinfra; e
- » **Rodrigo Petry Terra**, advogado, representante da Associação Brasileira das Empresas de Reciclagem e Gerenciamento de Resíduos (Asciclo).

### Anderson Trautman Cardoso – Confederação das Associações Comerciais e Empresariais do Brasil (CACB)

Pontuou as seguintes conquistas na tramitação da reforma na Câmara dos Deputados: **(i)** geração de crédito nas vendas realizadas por empresas optantes pelo Simples Nacional; **(ii)** redução da carga tributária para alimentos, com a criação de Cesta Básica Nacional com alíquota zero e redução em 100% da alíquota para produtos hortícolas, frutas e ovos; e **(iii)** limite para a carga tributária global. Por outro lado, defendeu ajuste no texto para **prever mecanismo limitador para que os entes públicos não estabeleçam uma alíquota maior do que a de referência, alertando também que a redação atual não impõe limite para a carga do imposto seletivo**. Além disso, apontou que, apesar da previsão de que o IBS e a CBS serão não cumulativas, não se assegura o imediato ressarcimento dos créditos acumulados. Ademais, **pediu a exclusão da possibilidade condicionamento do aproveitamento do crédito ao efetivo recolhimento do imposto incidente sobre a operação**.

Criticou ainda a contribuição sobre produtos primários e semielaborados, afirmando que essa foge do objetivo de simplificação da tributação, destacando que a tendência é de que esta se amplie para os demais estados com rapidez. Sobre o imposto seletivo, criticou sua amplitude, uma vez que poderá incidir sobre outros tributos, eventualmente onerando itens essenciais, com grande impacto negativo na economia. Alternativamente, **indicou que seja excluída a possibilidade de incidência desse tributo sobre energia elétrica, telecomunicações e combustíveis**. Em relação ao Simples Nacional, destacou que o sistema atual permite crédito de Pis/Cofins na alíquota integral, de modo que, com a mudança, **o crédito estará restrito ao montante do imposto cobrado por meio do Simples**, não se assegurando competitividade com empresas do regime geral, **reivindicando que, pelo menos, o crédito da CBS seja garantido em sua integralidade**.

**Solicitou que as sociedades de profissões regulamentadas sejam incluídas em um regime específico**, por terem características peculiares. Citou, por último, a necessidade de enxugamento do Estado.

### Jorge Gonçalves Filho – Instituto para Desenvolvimento do Varejo

Ressaltou as seguintes premissas do instituto para reforma tributária: **(i)** combate à ilegalidade; **(ii)** base de contribuintes ampliada; **(iii)** segurança jurídica; **(iv)** carga tributária estável; e **(v)** integração das atividades físicas e digitais. Além disso, mencionou pontos de atenção: **(i) a soma das alíquotas dos**



**Anderson  
Trautman**

**tributos não pode superar o patamar de 25%; (ii) importância da técnica de substituição tributária** no combate à sonegação de impostos e formalização da cadeia de distribuição; **(iii) mecanismos digitais de arrecadação dos tributos**, afirmando que o sistema inteligente do sistema financeiro deve ser utilizado na apuração e fiscalização da tributação; **(iv) respeito aos benefícios fiscais concedidos pelos estados e União até 2032**, prevendo segurança jurídica para empresas que fizeram investimentos baseados nesses benefícios; e **(v) definição clara de conceitos elementares como de “destino”, de “direitos” e de “prejudicial à saúde e ao meio ambiente”**.

Frente a isso, elegeu como ponto de aprofundamento a **adoção da taxa Selic como índice de correção do saldo credor em substituição ao IPCA**, mencionando que, ao mudarem para o IPCA, todos os balanços serão alterados, devendo ser reconhecidos prejuízos que desvalorizarão as empresas, destacando que a Selic é uma linguagem padrão mais eficaz. Além disso, solicitou o direito ao creditamento de despesas e gastos operacionais e não operacionais, independentemente do recolhimento do IVA na etapa anterior, frisando que, como esse é não cumulativo, não deve haver surpresas de tomar um crédito e ele não ser efetivado, frisando ainda que a **fiscalização não pode ser da iniciativa privada. Defendeu ainda o afastamento da limitação temporal para preservação do benefício fiscal de ICMS com supressão da data limite 31 de maio de 2023 – o texto atual prevê que somente receberão compensação os benefícios fiscais de ICMS concedidos até 31 de maio de 2023 –**, postulando que não há razão jurídica plausível para limitação temporal dos benefícios, visto que o IBS somente entrará em vigor no ordenamento a partir de 2029. Ademais, com o objetivo de prevenir eventual contencioso tributário sobre a questão, indicou a necessidade de ajustar a redação do texto para **autorizar a compensação de benefícios fiscais até a entrada em vigor desta Emenda Constitucional**.



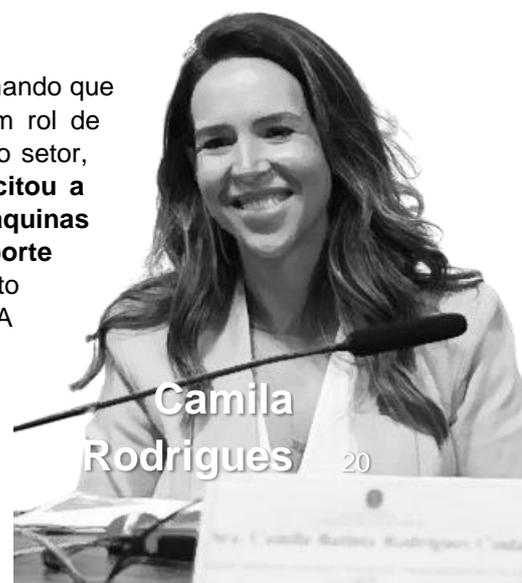
**Jorge  
Gonçalves**

Pleiteou o **tratamento isonômico para receitas financeiras do varejo tal como o regime específico dos serviços financeiros**, argumentando que manter tais receitas no regime geral de tributação do IBS e da CBS pode trazer graves riscos de majoração de carga tributária a todo o setor de varejo no Brasil, que depende de tal instrumento para concretizar as suas operações de compra e venda de mercadorias.

### **Camila Rodrigues – Associação Nacional dos Transportadores Ferroviários (ANTF)**

Apresentou o atual cenário nacional de transporte de cargas, mencionando que as ferrovias correspondem a 21,5% na matriz de transporte de cargas do Brasil, destacando que, desde 1997, o setor ferroviário de cargas ampliou em mais de 98% a movimentação e que, em 2022, foram movimentadas 500,8 milhões de toneladas úteis em ferrovias. Informou que, também em 2022, o transporte de minério de ferro representou cerca de 71% da carga movimentada por ferrovia, sendo seguido pelo setor agrícola e pela indústria. Mencionou ainda que o transporte por ferrovia emite cerca de 96% a menos de dióxido de carbono comparado ao rodoviário. Salientou que o número de empregos no setor cresceu 218% desde 1997, passando de 13.506 para 42.979, em 2022.

**Defendeu que não haja incidência de IPVA para locomotivas**, afirmando que a PEC prevê a incidência de IPVA para itens de luxo, trazendo um rol de exceções que não contempla as locomotivas, gerando insegurança ao setor, visto que, atualmente, existem isenções locais. Nesse sentido, **solicitou a aprovação da [emenda 188](#), que veda que o IPVA incida sobre máquinas destinadas essencialmente à construção civil e veículos de transporte ferroviário de passageiros e cargas**, frisando que isso não tem impacto orçamentário, visto que atualmente as locomotivas já não pagam IPVA na maioria dos estados.



**Camila  
Rodrigues** 20

Além disso, **solicitou a desoneração dos investimentos para ampliação da ferrovia na matriz de transportes, pedindo que seja previsto que a lei complementar disponha sobre a forma de isenção de tributos para a aquisição de bens de capital**, dando segurança ao setor, visto que a redução dos impactos previstos na PEC é genérica. Com isso, **indicou a necessidade de aprovação da [emenda 231](#), que elimina a tributação sobre a aquisição e importação de bens de capital de forma definitiva.**

Por último, esclareceu que não há segurança sobre a forma com que os contratos de concessão serão feitos, solicitando que haja equilíbrio, com **garantia de não-cumulatividade plena e neutralidade tributária**, clareza sobre a obrigatoriedade de repasse compulsório do IBS/CBS ao adquirente e garantia do reajuste dos contratos, preservando o equilíbrio.

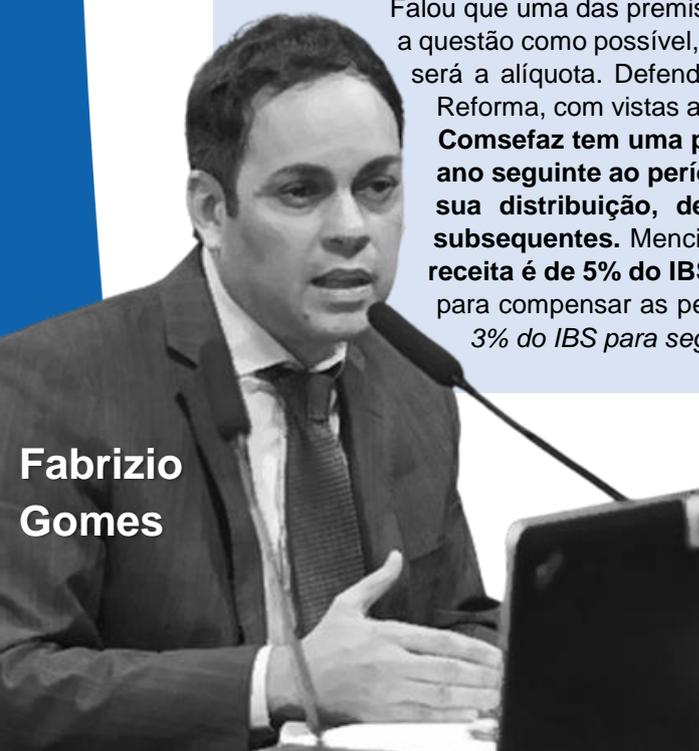
### Fabrizio Gomes – Consórcio Nordeste

Citou o atual cenário dos estados brasileiros, destacando que, **desde o final da pandemia, com a [Lei Complementar 192/2022](#), houve um processo de perda de arrecadação dos estados, além de pressões por aumento salarial e no custeio dos estados devido à demanda reprimida da pandemia.** Nesse sentido, destacou que, nos últimos meses, houve ainda queda na receita do Fundo de Participação dos Municípios (FPE), tema que é enfrentado pelo [PLP 136/2023](#), do Poder Executivo, já aprovado pela Câmara e aguardando deliberação do Senado.

Salientou que a **cobrança no destino é um caminho para a recomposição da receita de estados**, pois **possibilitará uma distribuição mais equânime das receitas arrecadadas pelos entes subnacionais.** Desse modo, afirmou que **alguns estados abdicaram de até 20% de seus PIBs pela falta de ajuste do imposto para o destino**, de maneira que, para dar celeridade à justiça fiscal e promover a equalização dos estados e municípios brasileiros, torna-se necessária uma **transição federativa mais abreviada** – a atual redação da PEC prevê que a transição completa para o destino levará 50 anos.

Defendeu que as deliberações no Conselho Federativo **contemplem peso igual para cada estado.** Já em relação ao **Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR)**, afirmou que **o foco maior deve ser nos estados que dependem de transferência federal**, para que estes tenham suas arrecadações próprias mais significativas, destacando **os estados do Nordeste.** Pleiteou que os critérios do fundo sejam esclarecidos pela Constituição, e que seu orçamento seja de, pelo menos, R\$ 75 bilhões, argumentando que **R\$ 40 bilhões não são suficientes para a permanência das indústrias no Norte e Nordeste.**

Falou que uma das premissas da reforma é que não tenha elevação de carga, avaliando a questão como possível, ressaltando, por outro lado, que, quanto mais exceções, maior será a alíquota. Defendeu que o hidrogênio verde tenha tratamento diferenciado na Reforma, com vistas a fomentar a energia limpa no país. Finalizando, informou que **o Comsefaz tem uma proposta para que a transição seja de 26 anos, iniciado no ano seguinte ao período de teste, com retenção parcial do imposto, seguida de sua distribuição, de 98%, que se reduzem gradativamente, nos 25 anos subsequentes.** Mencionou também que **a proposta do Comsefaz para o seguro-receita é de 5% do IBS**, sendo 3% para compensação das perdas dos estados e 2% para compensar as perdas dos municípios – a atual redação da PEC prevê apenas 3% do IBS para seguro-receita.



**Fabrizio  
Gomes**

**Carlos Augusto Daniel Neto – Instituto Brasileiro de Floricultura (Ibraflor)**

Pedi a aprovação das emendas [104](#), [199](#) e [217](#), que propõem a **redução de 100% das alíquotas do IBS e da CBS para flores e plantas ornamentais**, esclarecendo que o setor, que contempla também hortícolas, frutas e ovos, sempre recebeu tratamento tributário homogêneo, de modo que a ruptura gerada na reforma geraria um aumento da carga tributária de 500% para as flores e plantas ornamentais. Dessa forma, explicou que o setor deve receber tratamento diferenciado por ser essencial para o agronegócio e por utilizar intensivamente mão de obra feminina, além de apresentar uso racional de pequenas propriedades rurais, manejo ambientalmente sustentável e de baixo consumo de defensivos agrícolas, sendo uma atividade explorada por cooperativas e que fomenta o desenvolvimento regional no Ceará, em Pernambuco, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Minas Gerais, São Paulo e Rio de Janeiro, promovendo ainda o turismo nessas regiões.

**Mauro José Silva – Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (Unafisco Sindical)**

Afirmou que que, em 2020, a Receita Federal tentou implementar a CBS com uma proposta de alíquota de 12%, com uma base de cálculo maior que a atual. Apresentou que, em 2022, os impostos sobre bens e serviços representaram a carga tributária de 13,44% do PIB, sendo 4,88% da União; 7,29% dos estados; e 1,27% dos municípios. A partir disso, **a entidade calculou que a alíquota necessária apenas para o IBS seria 26,5% e, acrescentando os 12% da CBS, a alíquota geral seria de 38,5%**. Nesse sentido, questionou como as estimativas mais frequentes afirmam que a alíquota seria em torno de 25%.

Destacou que os consumidores de serviços estão acostumados a uma carga tributária de 9%, de forma que, mesmo com a redução de 60% para serviços como educação, haverá aumento da carga, o que penalizará a classe média. Ainda nessa perspectiva, Silva afirmou que os Fundos de Compensação de Benefícios Fiscais e de Desenvolvimento Regional visam dar segurança para empresas, enquanto a classe média, que terá aumento de tributo, não terá compensação.

Falou ainda que o valor total de compensação desses fundos poderá chegar a R\$ 280 bilhões e deverá ser financiada pela União, com recursos que virão da arrecadação da reforma do imposto de renda, impedindo um reajuste da tabela que pudesse tornar a tributação da renda mais progressiva.


**Mauro  
José Silva**
**Evaristo Pinheiro – Associação Brasileira dos Refinadores Privados**

Falou sobre a importância do setor de refino privado, que representa cerca de 20% da capacidade nacional de produção de derivados, abrangendo 72% da capacidade de refino do Nordeste e 100% da capacidade de refino do Norte. Informou que o setor emprega diretamente 2.543 pessoas, com geração de cerca de 20.000 postos de trabalho indiretos, gerando R\$ 60 bilhões ao ano e promovendo arrecadação de cerca de R\$ 18 bilhões em tributos.

**Elogiou que, atualmente, boa parte dos conceitos que estão na reforma tributária já são aplicados ao setor de combustíveis, que possui uma alíquota única no território nacional com cobrança no destino.** Informou que o desafio atual do setor é a garantia de abastecimento e de preços estáveis e competitivos ao consumidor, apresentando que há um déficit de 650 mil barris por dia de produção de derivados, gerando uma demanda de R\$ 65 bilhões em investimentos. Como solução, afirmou que **são necessárias apenas 33 pequenas refinarias para cobrir o déficit de refino nacional, elogiando que as pequenas**


**Evaristo  
Pinheiro**

**refinarias apresentam vantagem, pois podem ser concluídas entre dois e cinco anos enquanto, enquanto grandes refinarias levam de cinco a dez anos, apresentando, ainda, grande capacidade de conversão de em bio-refinarias, podendo gerar 4.500 empregos diretos e 40.000 indiretos e induzidos.**

Apontou que a reforma tributária deve garantir segurança ao setor de refino independente, trazendo mais investimento para que esse possa se converter em bior-refinarias, por meio de: **(i) não cumulatividade plena no regime específico de tributação; (ii) não incidência do imposto seletivo sobre combustíveis; e (iii) supressão do dispositivo sobre contribuições sobre produtos primários e semielaborados ou, ao menos, previsão de que não incidirá sobre petróleo e derivados.**

#### Márcio Alabarce – Moveinfra

Afirmou que o segmento de **investidores em infraestrutura é favorável ao modelo aprovado na Câmara**, avaliando como positivo o modelo do IVA, frisando, entretanto, que **existem pontos de aperfeiçoamento, como a necessidade de crédito amplo e imediato**, destacando que há uma **desconfiança quanto ao efetivo ressarcimento integral dos saldos credores**. Ressaltou que uma parcela do imposto arrecadado será reservada para fazer frente ao ressarcimento, mas, de forma geral, **todos os segmentos perdem sem o estabelecimento de um prazo** para ressarcimento, o que possibilitaria maior previsibilidade e planejamento de fluxo de caixa.

Além disso, informou que a logística de regime de bens e serviços destinado à implementação de infraestrutura não prevê o recolhimento alguns impostos e o adquirente não faz jus a crédito, solicitando que esse regime seja aperfeiçoado, citando que **a PEC 45/2019 faz menção a bens de capital, mas não menciona se esses contemplam apenas máquinas e aparelhos ou todos os serviços utilizados na implantação de um projeto de infraestrutura**. Mencionou a necessidade de se preservar os saldos credores em relação ao PIS/Cofins, afirmando que o risco de hoje é que, na data de transição, **créditos que ainda serão aproveitados sejam perdidos**, contradizendo o princípio de eliminação da cumulatividade.

Expressou preocupação sobre a possibilidade de aumento de alíquota efetiva, questionando se o usuário do serviço público concedido é capaz de arcar com esse aumento e em que medida esse aumento afetaria políticas setoriais, indagando ainda se o aumento e os reequilíbrios não comprometeriam os recursos dos estados e municípios, que arcam com parte da remuneração de operadores em Parcerias Público Privadas (PPPs). Com isso, **solicitou que o regime especial de operações contratadas por entes públicos seja mantido, devendo haver esclarecimento de que esse possa ser aplicado para concessões, permissões e PPPs.**



**Márcio  
Alabarce**

#### Rodrigo Petry Terra – Associação Brasileira das Empresas de Reciclagem e Gerenciamento de Resíduos

**Solicitou apoio às emendas de nºs 61 e 185, que conferem ao material reciclável um tratamento tributário mais benéfico quando comparado à matéria prima virgem extraída da natureza.** Explicou que a cadeia de reciclagem se inicia com os catadores, responsáveis por coletar o resíduo e fazer a triagem para a reintrodução desses na cadeia produtiva e, após esse trabalho, o material é vendido para empresas processadoras, que transformam o material em matéria-prima reciclável, vendendo para a indústria de transformação que a utiliza para produzir bens e produtos novos.

Informou que a indústria da transformação tem a opção de comprar a matéria-prima virgem ou reciclada, decisão que é tomada baseada em critérios econômicos, de modo que a empresa optará pela opção com menor custo produtivo, afirmando que, para a maioria dos insumos, **a matéria-prima virgem é mais barata por ter um custo logístico menor**. Nesse contexto, explicou que, no caso da

celulose, por exemplo, **a extração está concentrada em uma plantação, enquanto o papel utilizado para a reciclagem está espalhado pelo país, de modo que sua logística é mais custosa**, o que encarece o processo de reciclagem, tornando-o menos competitivo.

Salientou que **o Poder Público deve interferir tornando o produto reciclado mais competitivo por meio da tributação**, considerando essa a melhor forma de incentivar o uso do material reciclado. Assim, argumentou ainda que o resíduo já foi tributado em sua vida útil anterior e que esse traz benefícios ao meio ambiente, realçando que sua **desoneração fortaleceria toda a cadeia produtiva, incluindo os catadores, processadores e a indústria de transformação**, que poderá ter acesso a uma matéria-prima de qualidade com preço competitivo.



## REFORMA TRIBUTÁRIA – IMPACTO NOS MUNICÍPIOS

**Sessão de Debates Temáticos no Plenário do Senado, na quinta-feira (28), contou com a exposição dos seguintes prefeitos:**

- » **Bernard Appy**, secretário extraordinário da Reforma Tributária do Ministério da Fazenda (MF);
- » **Ricardo Nunes** (MDB), prefeito de São Paulo (SP) e presidente interino da Frente Nacional dos Prefeitos (FNP);
- » **Paulo Ziulkoski**, presidente da Confederação Nacional de Municípios (CNM);
- » **Francisco Nélio Aguiar** (UNIÃO), prefeito de Santarém (PA);
- » **Sebastião Ferreira Martins Junior** (Sem partido), prefeito de Apucarana (PR);
- » **Dário Saadi** (REP), prefeito de Campinas (SP);
- » **Adriane Lopes** (PSD), prefeita de Campo Grande (MS);
- » **Antoniél de Souza Silva** (PSD), prefeito de Caridade do Piauí (PI);
- » **Chico Brasileiro** (PSD), prefeito de Foz do Iguaçu (PR);
- » **Luciano Silva Santos** (MDB), prefeito de Lagoa Nova (RN);
- » **Jair Souto** (MDB), prefeito de Manaquiri (AM); e
- » **Edimar Aparecido Pereira** (PTB), prefeito de Santa Cecília do Pavão (PR).

### Bernard Appy – Secretaria Extraordinária da Reforma Tributária

Explicou que a reforma afeta a arrecadação dos municípios por **trocar o ISS, que é tributado na origem, pelo IVA, que é tributado no destino**, e por **mudar o critério de distribuição da cota-parte do ICMS**, o que tem efeito sobre a participação de cada município em relação ao bolo tributário. Explicou que esse efeito será diluído no tempo com a transição federativa, e ressaltou que a reforma tem efeito positivo no crescimento da economia brasileira ao solucionar distorções impostas pelo atual sistema tributário. Com isso, salientou que o efeito da reforma na economia será positivo para todos os municípios.

Afirmou que **a transição federativa será em 50 anos**, de modo que uma parcela decrescente da arrecadação do imposto será distribuída conforme a participação atual dos entes na receita total e uma parcela crescente será distribuída para o estado e o município de destino, mitigando os efeitos sobre as finanças municipais. Frisou que, adicionalmente, há o mecanismo de seguro-receita, parcela de 3% da parcela do IBS distribuída pelo destino que será destinada a compensar os entes com maior queda da participação total da receita.

Além disso, destacou que se estima que a **reforma tenha efeito redistributivo**, aumentando a participação de 82% dos municípios no bolo tributário, com queda de 21% do índice GINI, que dimensiona a desigualdade social, de modo que, em 50 anos, **apenas cinco municípios terão uma perda de receita real**, enquanto os outros milhares serão beneficiados. Frisou que o **Conselho Federativo do IBS** é uma entidade técnica, não tendo poder de definir benefícios fiscais ou instituir novas regras de tributo, esclarecendo que esse não terá participação da União, **atuando apenas na uniformização e gestão da arrecadação e compensação de débitos e créditos de acordo com regras definidas por lei complementar**. Nesse sentido, apontou a importância do Conselho por ser um modelo de gestão centralizada que permite a visibilização da transição gradual em 50 anos, colaborando para a mitigação dos efeitos sobre as finanças, além de assegurar às empresas o ressarcimento dos créditos. Lembrou que a composição do Conselho será paritária e que os critérios de deliberação serão definidos no Congresso.

Destacou que a **reforma mantém a autonomia dos entes na fixação de suas alíquotas**, de



modo que, durante a transição, as alíquotas de referência serão revisadas anualmente pelo Senado, com vistas à manutenção da carga tributária, porém, os entes poderão fixar suas alíquotas por meio de lei específica, podendo vinculá-las ou não à alíquota de referência. **Mencionou que a reforma extingue o IPI, mas mantém a vinculação do FPE e FPM ao imposto seletivo**, prevendo ainda que seus recursos possam ser complementados pela União. Salientou que a reforma também beneficia os municípios ao: **(i) ampliar as possibilidades de uso da Contribuição de Iluminação Pública; (ii) permitir a atualização da base de cálculo do IPTU mediante decreto; e (iii) prorrogar, até 31 de dezembro de 2032, a desvinculação das receitas dos estados e municípios**, dando maior flexibilidade na gestão das finanças desses entes.

### Ricardo Nunes – Prefeito de São Paulo e presidente interino da Frente Nacional de Prefeitos (FNP)

Esclareceu que a Frente Nacional de Prefeitos (FNP) é a favor da reforma, questionando, entretanto, sobre a garantia do crescimento econômico previsto, citando que a Argentina, que tem IVA, sofre com alta inflação, destacando que o crescimento não é dado como certo, bem como em relação ao fato de que alguns municípios perderão sua arrecadação, prejudicando seus habitantes.

Elencou cinco pontos de maior importância para a entidade: **i) cota-parte do IBS estadual como receita própria do IBS municipal**, solicitando que a parcela municipal do IBS seja transferida diretamente aos municípios, simplificando a operação; **ii) garantia de participação mínima dos municípios no bolo tributário**, propondo que haja patamar definido pela média da participação municipal dos últimos cinco anos na receita disponível total do setor público, garantindo que os municípios sejam compensados por conta de eventual perda de arrecadação; **iii) equilíbrio na questão da deliberação do Conselho Federativo**, defendendo a manutenção do critério populacional de 60%; **iv) garantia da imunidade recíproca nas compras públicas; e v) garantia dos serviços públicos essenciais com o novo regime de precatórios**, propondo que passem a ser considerados como superendividados os entes com comprometimento de sua receita corrente líquida igual ou maior a 2%, em vez de 5% como previsto hoje, permitindo que esses entes recebam recursos de transferências voluntárias e financiem o excedente de precatórios para o pagamento de despesas correntes. Por fim, frisou que, apesar de os municípios terem aumentado sua arrecadação, suas responsabilidades aumentaram proporcionalmente.



Ricardo  
Nunes

### Paulo Ziulkoski – Confederação Nacional de Municípios (CNM)

Disse que os municípios, diferentemente da União que pode emitir títulos de dívida pública, não tem maneiras de enfrentar situações de crise fiscal sem afetar a população, frisando ainda que os programas federais não observam o princípio constitucional da descentralização. Ademais, criticou o atual sistema de tributação na origem, que penaliza os municípios em que o consumo ocorre efetivamente. Destacou que **mais de 60% da população, excluindo as capitais, não arrecadam mais que 31% da receita do ISS, pontuando que essa discrepância não pode ser perpetuada, evidenciando a necessidade de transferência da arrecadação da origem para o destino**. Alertou, entretanto, que o princípio do destino precisa ser melhor delimitado, pois isso possibilitaria distorções futuras em leis complementares.



Paulo  
Ziulkoski

Pontuou ser importante **não confundir o papel do Conselho Federativo com o do legislador**, indicando que o Conselho não interfira nas agências de trabalho e preserve a autonomia dos municípios, não avançando em matérias de cobrança, parâmetros e ações. Desse modo, realçou que **o Conselho deve dirimir dúvidas administrativas e operar no processo de arrecadação do imposto**, devendo, ainda, estar claro que **não haverá interferência da União** e que será garantido o princípio da autonomia. Por último, solicitou que o critério de distribuição do IBS seja de 60% de acordo com a população; 5% de forma igualitária entre todos os municípios; 10% com base nos critérios do Fundeb; e 25% por lei estadual, criticando o critério na atual redação da PEC de distribuir 85% com base na população.

#### Francisco Nélio Aguiar – Prefeito de Santarém (PA)

**Criticou a criação de fundos partilhados somente com os estados, defendendo que 25% dos recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR) sejam destinados para os municípios.** Também defendeu a supressão de dispositivo que prevê que os estados possam destinar parte de sua receita do IBS para o fundo de combate à pobreza, salientando que essa parcela não deveria entrar no cálculo da cota-parte de 25% que cabe aos municípios.

Destacou que os dados do IPEA apontam ganhos para os municípios paraenses, prevendo, sem a transição, que os municípios mineradores do Pará teriam queda na participação da receita do bolo tributário, enquanto os demais municípios teriam ampliação.



Francisco Nélio Aguiar

#### Sebastião Ferreira Martins Junior – Prefeito de Apucarana (PR)

Chamou atenção para **o fato de os municípios arcarem com diversas despesas ao mesmo tempo que lidam com a queda de arrecadação**, afirmando que, com o envelhecimento da população, há mais gastos municipais. Ressaltou a atuação dos municípios no atendimento à população, destacando que esses não podem perder recursos e autonomia, de modo que precisam ser fortalecidos com a reforma.

#### Dário Saadi – Prefeito de Campinas (SP)

Trouxe reflexões sobre as **atribuições que vêm sendo delegadas aos municípios sem contrapartida dos recursos correspondentes**, citando a área da saúde, segurança e transporte público, argumentando que, **ao se retirar a autonomia do ISS dos municípios, eles perderão a capacidade de continuarem prestando seus serviços.**

Falou que a reforma deveria ser acompanhada de um debate sobre o pacto federativo, apontando que essa trará concentração de recursos sem retirar atribuições dos municípios. Afirmou que **a cota-parte deve ser distribuída diretamente aos municípios, trazendo segurança de que esses receberão suas receitas e, sobre o Conselho Federativo, falou que a proposta de proporcionalidade populacional é eficiente.** Por fim, **criticou que nos municípios há diversos imóveis federais e estaduais isentos de IPTU.**



Dário Saadi

### Adriane Lopes – Prefeita de Campo Grande (MS)

Solicitou que a reforma mantenha a autonomia dos municípios, possibilitando a garantia dos atendimentos ofertados pelas capitais, defendendo a cota-parte do IBS estadual como receita própria dos municípios. Além disso, defendeu: **(i)** garantia de imunidade recíproca do IBS e CBS; **(ii)** participação mínima no bolo tributário; **(iii)** equilíbrio na composição do Conselho; e **(iv)** a garantia de serviços públicos essenciais, disciplinando o pagamento de precatórios.

### Antoniél de Souza Silva – Prefeito de Caridade do Piauí (PI)

Apontou que o sistema tributário deve reforçar o federalismo brasileiro, simplificar o processo tributário, ampliar a segurança jurídica e promover o desenvolvimento. No entanto, apresentou ressalvas em relação ao texto aprovado na Câmara no que afeta as receitas dos municípios, defendendo **mudança no critério do rateio de cota-parte dos municípios da arrecadação do IBS**, frisando que há desequilíbrio no rateio ao **eliminar a proporção a ser definida em lei estadual**, adotando apenas o critério populacional.

Diante disso, **sugeriu que 25% dos recursos do IBS sejam destinados aos municípios conforme lei estadual**, afirmando que o critério proposto no texto prejudica os menores municípios. Apoiou a aprovação da [emenda 56](#), da senadora Eliziane Gama (PSD/MA), que propõe distribuição de 60% proporcional à população, 5% em montantes iguais e 35% por definição em lei estadual, com no mínimo 10% com base em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem. Silva afirmou que **essa emenda atenderá 98% dos municípios brasileiros**, conforme demonstra estudo do IPEA. Em relação à distribuição dos royalties, avaliou que uma decisão do STF vem prejudicando os municípios brasileiros, solicitando que essa questão seja discutida no Senado para que os recursos sejam utilizados na área da saúde.



Antoniél de  
Souza Silva

### Chico Brasileiro – Prefeito de Foz do Iguaçu (PR)

Frisou que a **reforma deve contribuir para o fortalecimento do pacto federativo**, chamando atenção para os temas de **subfinanciamento das políticas públicas**, afirmando que o Brasil investe pouco em saúde e que os municípios que arcam com essas responsabilidades. Apoiou a [emenda 221](#), que trata de garantia da participação mínima dos municípios na repartição no bolo tributário, impondo limitação de no máximo 2% da receita corrente líquida para o pagamento de precatórios. **Propôs que a desvinculação de receitas seja de 50% em 2024 e 2025, e, após esse período, 32% até 2032**. Por fim, **criticou a impossibilidade de os municípios utilizarem os superávits de fundos**, propondo que 80% desses recursos possam ser utilizados de forma extraordinária para garantir o financiamento de saúde e educação.

### Luciano Silva Santos – Prefeito de Lagoa Nova (RN)

Destacou que a **criação de programas nos últimos anos impactou negativamente a arrecadação dos municípios**, resultando em um cenário de dependência dos municípios em relação aos repasses federais, retirando sua autonomia financeira. Por conseguinte, propôs a **imunidade tributária plena para as compras públicas** e a possibilidade de as **assembleias legislativas definirem o rateio do IBS referente a cota-parte**. Além disso, solicitou que os municípios tenham competência de fixar suas alíquotas, por exemplo, em relação ao setor financeiro.



Luciano  
Silva Santos

**Jair Souto – Prefeito de Manaquiri (AM)**

Salientou que os municípios brasileiros apresentam muitas diferenças, de modo que a reforma deve tratá-los com equidade, classificando como injusto que seja criado um novo tributo sem partilha dos recursos com os municípios. Afirmou que a estrutura pública federal, estadual e municipal se concentra nas grandes cidades, enquanto as regiões remotas são negligenciadas, prejudicando a população.

**Edimar Aparecido Pereira – Prefeito de Santa Cecília do Pavão (PR)**

Criticou o atual sistema tributário, afirmando que a reforma coloca diversas questões importantes, como o IPVA sobre aeronaves. Sobre os pontos de aprimoramento, afirmou que essa deve promover distribuição dos recursos entre os entes, solicitando que contemple a **imunidade recíproca plena no caso de compras governamentais**, bem como **promova maior transparência tributária** e que permita que os municípios tenham direito a veto em relação a questões que prejudiquem suas competências. Afirmou que a cota-parte deve ser aprovada na reforma, por respeitar a realidade local dos municípios.

**AGENDA**

Na semana de 02 a 06 de outubro, o Senado promoverá os eventos relacionados a seguir.

**CCJ: Impacto sob a ótica dos Municípios | terça-feira (03), 10h**

- » **Edvaldo Nogueira**, prefeito de Aracaju (SE) e presidente da Frente Nacional dos Prefeitos (FNP);
- » **Paulo Ziulkoski**, presidente da Confederação Nacional dos Municípios (CNM);
- » **Rodrigo Octávio Orair**, diretor de Programa da Secretaria Extraordinária da Reforma Tributária do Ministério da Fazenda;
- » **Fernando Luz Lehnen**, consultor tributário, coordenador da área de receitas municipais da Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul (FAMURS); e
- » **Francelino das Chagas Valença Junior**, presidente da Federação Nacional do Fisco Estadual e Distrital (FENAFISCO).

**CCJ: Impacto sobre os Serviços | quarta-feira (04), 14h**

- » **Jurema Monteiro**, presidente da Associação Brasileira das Empresas Aéreas (ABEAR);
- » **Ariane Costa Guimarães**, representante da OAB/DF;
- » **Marina Thiago**, gerente e cofundadora do Movimento Pra Ser Justo;
- » **John Anthony von Christian**, diretor-executivo da Associação Brasileira de Telesserviço;
- » **Diego Ramiro**, presidente da Associação Brasileira dos Assessores de Investimentos (ABAI);
- » **Josier Vilar**, presidente da Associação Comercial do Rio de Janeiro (ACRJ);
- » **Eduardo Fleury**, economista, consultor do Banco Mundial e mestre em Tributação Internacional;
- » **Rogério Portugal Bacelar**, presidente da Confederação Nacional dos Notários e Registradores (CNR) e da Associação Nacional dos Notários e Registradores do Brasil (ANOREG);
- » **Gerino Xavier da Silva Filho**, presidente da Federação Nacional das Empresas de Informática (FENAINFO);
- » **Marcelo Almeida**, representante de Associação Brasileira de Empresas de Software (ABES);
- » **Marco Aurélio Barcelos**, diretor-presidente da Associação Brasileira das Concessionárias de Rodovias (ABCR);
- » **Roberto Ardenghi**, presidente do Instituto Brasileiro de Petróleo (IBP).