

Reforma Tributária no Senado

nº 26 • 27 de outubro 2023



Cumprindo o cronograma previsto, o **senador Eduardo Braga (MDB/AM)** apresentou seu parecer, pela aprovação, com **substitutivo**, à **PEC 45/2019**, votando pela prejudicialidade das propostas apensadas, **PEC 110/2019** e **PEC 46/2022**. Como já era esperado, o **relator manteve praticamente intacta a estrutura do texto aprovado pela Câmara dos Deputados** no início do mês de julho. Com efeito, as mudanças propostas em seu relatório são pontuais, mas relevantes e as principais alterações estão destacadas ao longo deste Informe.

Dentre as principais inovações trazidas pelo substitutivo, está o **“teto de referência total” para a arrecadação, que terá como parâmetro a média de 2012 a 2021 da proporção do PIB** representada pelas receitas com PIS, COFINS, IPI, ISS e ICMS, tributos que serão substituídos pela CBS, IBS e imposto seletivo no novo modelo tributário. O teto visa impor um **limite ao poder de tributar da União e dos entes subnacionais, buscando evitar o aumento da carga tributária** e foi uma das sugestões feitas pelo Grupo de Trabalho da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), sob a coordenação do senador Efraim Filho (UNIÃO/PB). O teto de referência terá como objetivo reduzir as alíquotas de referência dos tributos caso o teto seja ultrapassado.

O relatório do senador Braga foi lido em reunião da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJ) nessa terça-feira (25), sendo concedida vista coletiva. A **votação está prevista para acontecer na comissão no próximo dia 7 de novembro e no Plenário do Senado entre os dias 7 e 9 de novembro**. Após aprovada, a matéria retornará à Câmara dos Deputados, para análise das alterações feitas pelo Senado. Se houver concordância com o texto, a matéria será promulgada como Emenda Constitucional, o que o governo espera que ocorra ainda em 2023.

Ressalta-se que o **texto apresentado não é definitivo**, pois poderão ser realizados ajustes nos próximos dias, em virtude das negociações que ainda serão feitas com o setor produtivo e com os entes federados.



Eduardo
Braga

QUESTÕES SETORIAIS

Desde que a matéria chegou ao Senado, estavam entre os **principais pontos de atenção as exceções ao tratamento geral**. O tema opunha setores econômicos que argumentam que o modelo resultará em uma majoração da carga tributária e a equipe econômica do governo federal, que [aponta](#) que a ampliação das exceções implica elevação da alíquota padrão.

O próprio relator, já no início da tramitação da matéria, defendia uma **análise de custo-benefício de cada uma das exceções**. Tal posição gerou a expectativa de que seu relatório eliminasse parte das exceções previstas pela Câmara. Entretanto, a evolução das discussões – e a [recomendação do Grupo de Trabalho criado pelo Tribunal de Contas da União foi fundamental nesse sentido](#) – resultou não em um “enxugamento” dos tratamentos diferenciados, mas na **previsão de que os bens e serviços que terão alíquotas reduzidas passarão por avaliação a cada cinco anos de custo-benefício**, com o objetivo declarado de permitir que o Congresso Nacional “*estabeleça regime de transição dos produtos e serviços desonerados para a alíquota padrão. Nesses casos, a lei complementar fica habilitada a fixar percentuais de redução da alíquota diferentes dos previstos no texto constitucional, a fim de garantir uma reoneração suave e prolongada, ao invés de drástica e abrupta*”.

A avaliação quinquenal não foi a única mudança promovida na esfera das exceções, o relator também:

- » criou uma **faixa de alíquota reduzida em 30%** para prestação de serviços de **profissões regulamentadas**;
- » **incluiu na alíquota reduzida em 60%** i) produtos de limpeza, ii) sucos naturais sem adição de açúcares e conservantes e iii) comunicação institucional;
- » incluiu a redução em 100% da CBS serviços prestados pelas entidades de inovação, ciência e tecnologia (ICT) sem fins lucrativos;
- » **excluiu a isenção ou redução em até 100% das alíquotas do IBS e da CBS para atividades de reabilitação urbana** de zonas históricas e de áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística;
- » **excluiu a redução em 100% da alíquota da CBS para o Programa Emergencial de Retomada do Setor de Eventos (Perse)** – *trata-se de uma disposição transitória, uma vez que a CBS se inicia em 2026, com alíquota de 0,9% e alíquota cheia (a ser definida) em 2027, e o Perse se encerra em fevereiro de 2027*; e
- » na área de transportes, manteve na alíquota reduzida apenas os serviços de transporte coletivo de passageiros rodoviário e metroviário de caráter urbano, semiurbano e metropolitano, remetendo todos os demais a um regime específico, que será disciplinado em lei complementar.

Comentando as exceções, o ministro da Fazenda, Fernando Haddad, pontuou que “*o número de exceções está excessivo para um país que tem o sistema tributário em ordem. Para um país caótico como o Brasil, é uma transição que, inclusive, impõe no texto constitucional a obrigatoriedade de revisão das exceções a cada cinco anos, para saber se elas estão ou não produzindo os resultados pretendidos*”.

Já o secretário extraordinário da Reforma Tributária do Ministério da Fazenda, **Bernard Appy**, elogiou o texto apresentado por Braga, mas afirmou que “*do ponto de vista estritamente técnico, seria melhor não só não ter incorporado novas exceções, mas até ter reduzido as da Câmara. Mas, na negociação política acaba sendo inevitável que entrem algumas novas exceções*”. Appy criticou especialmente a nova faixa de alíquota reduzida em 30% para os profissionais liberais e inclusão do transporte aéreo dentre os segmentos que poderão ter regime específico.



**Bernard
Appy**

Além das exceções relacionadas à redução de alíquota, o substitutivo apresentado promove as seguintes **mudanças no rol dos regimes específicos**:

- » inclui as **agências de viagens e turismo** junto a serviços de hotelaria, parques de diversão e parques temáticos, bares e restaurantes e aviação regional;
- » prevê regime específico para **operações alcançadas por tratado ou convenção internacional**, inclusive referentes a missões diplomáticas, repartições consulares, representações de organismos internacionais e respectivos funcionários acreditados;
- » contempla regime específico para **serviços de saneamento e de concessão de rodovias**;
- » insere **operações que envolvam a disponibilização da estrutura compartilhada dos serviços de telecomunicações** entre as hipóteses de regime específico;
- » inclui serviços de transporte coletivo de passageiros rodoviário intermunicipal e interestadual, ferroviário, hidroviário e **aéreo** em regime específico; e
- » transfere a disciplina da tributação das **compras governamentais** para outro dispositivo, estabelecendo como regra geral a concentração da tributação no ente contratante, com previsão de tributação das contratações por meio de importação, prevendo ainda a possibilidade de que Lei Complementar trate sobre a redução das alíquotas de modo uniforme e sobre as hipóteses em que não será aplicado o sistema de concentração da receita no ente contratante ou a redução de alíquotas.

Embora o relator tenha mantido quase todas as exceções do texto da Câmara e ainda acrescentado outras, destaca-se uma modificação significativa de seu parecer: no caso dos regimes específicos, o texto **substituiu a obrigatoriedade** de a lei complementar tratar esses segmentos de maneira diferenciada **por uma faculdade**. De fato, enquanto a redação da Câmara prevê que “lei complementar **disporá sobre os regimes específicos**” o substitutivo do senador Braga prevê que “lei complementar **poderá estabelecer regimes específicos de tributação**”. Tal mudança não é meramente redacional, pois, nas palavras do relator, o objetivo é “**afastar a interpretação equivocada de que os regimes se aplicam, compulsoriamente, às hipóteses descritas neles**. Na verdade, o legislador infraconstitucional terá permissão para, a partir das permissões constitucionais, estabelecer quais atividades serão submetidas a tratamento distinto do padrão”. Discussão semelhante já havia sido provocada na Câmara, quando o deputado Aguinaldo Ribeiro (PP/PB) apresentou seu parecer preliminar, no qual utilizou o vocábulo “poderão” para tratar dos bens e serviços que teriam alíquota reduzida: “as **alíquotas dos tributos poderão ser reduzidas**”. Naquela ocasião, após críticas dos setores econômicos, o relator alterou a redação para “as **alíquotas dos tributos serão reduzidas**”.

Outra mudança promovida foi a **retomada parcial dos incentivos fiscais para o setor automotivo – item retirado pela Câmara, por apenas um voto**. O tema foi recuperado por Braga, mas com algumas mudanças, dentre as quais a **regra de que somente receberá o benefício de crédito presumido da CBS a produção de veículos equipados com motor elétrico** que tenha capacidade de tracionar o veículo somente com energia elétrica, **permitida a associação com motor de combustão interna que utilize álcool isolada ou simultaneamente com gasolina**.



Também foi incluído no texto uma redação mais clara para a **desoneração de bens de capital**, prevendo que lei complementar poderá prever sua implementação por meio de: **i) crédito integral e imediato do imposto; ii) diferimento; ou iii) redução em 100% das alíquotas do IBS.**

A respeito do **Fundo de Compensação dos Benefícios Fiscais do ICMS**, o relator esclareceu que terão direito aos recursos do Fundo os titulares de benefícios onerosos **concedidos até 31 de maio de 2023, incluindo ulteriores prorrogações ou renovações** – o texto da Câmara poderia dar a entender que *renovações e prorrogações do benefício, se ocorridas após 31 de maio de 2023, não ensejariam o direito à compensação.*

QUESTÕES FEDERATIVAS

Sob a ótica dos entes federados, dentre as principais mudanças destaca-se a alteração no **Conselho Federativo**, a começar pelo próprio nome, que **passou a ser Comitê Gestor do IBS**. Uma das preocupações apontadas pelos senadores era quanto a eventual *“usurpação das competências”* do Senado Federal, o que se devia à **atribuição de propor leis**, o que foi retirado pelo relator. Além disso, foi **retirado de suas competências dirimir as questões suscitadas no âmbito do contencioso administrativo tributário** entre o sujeito passivo e a administração tributária.

O substitutivo prevê que **o presidente do Comitê Gestor** deverá ter notórios conhecimentos de administração tributária, e será **nomeado após aprovada a indicação pela maioria absoluta do Senado Federal, podendo também ser convocado tanto pela Casa quanto pela Câmara** para prestar, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado, importando crime de responsabilidade a ausência sem justificativa adequada, tal como previsto para os ministros de Estado.

Outro ponto relacionado aos entes foi a **elevação dos recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR) de R\$ 40 bilhões para R\$ 60 bilhões**, montante que será atingido em 2043. O texto também previu dois critérios para distribuição dos recursos: **coeficientes individuais de participação do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE), com peso de 70%, e a população, com peso de 30%**, o que pode atender, ainda que em dimensões distintas, tanto os estados menos desenvolvidos – *já priorizados pelo FPE* – quanto aqueles com maior população, em média, os mais desenvolvidos.

O texto apresentado nessa terça-feira (25) também atende a outros pleitos dos entes federados, com destaque para **i) a previsão de entrega de 60% da arrecadação do imposto seletivo aos estados, Distrito Federal e municípios; e para a ii) inclusão do pagamento de subsídios a tarifas de transporte público coletivo de passageiros dentre as destinações da Cide-Combustíveis.**

A **contribuição sobre produtos primários e semielaborados**, destinada a financiar fundos estaduais de infraestrutura e habitação, também foi **alvo de alterações pelo relator**, que a classificou como de *“natureza questionável”*. Esse tributo foi inserido na reta final da tramitação na Câmara e tinha a intenção de atender a pleito dos governadores de estados que dispõem tais fundos – *Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Pará*. Pelo texto da Câmara, esses fundos poderiam ser prorrogados até 2043, mas **o senador Eduardo Braga previu em seu relatório a extinção de tais fundos em 1º de janeiro de 2033**, logo após a extinção do ICMS, além de vedar a ampliação da alíquota ou do percentual de contribuição para os fundos.

Especificamente em relação aos municípios, o texto alterou a **forma de distribuição dos 25% do IBS destinados às cidades**, que passará a ser feito da seguinte forma: **i) 80% na proporção da população** – o texto da Câmara previa 85%; **ii) 10% com base em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem** e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos, de acordo com o que dispuser lei estadual; **iii) 5% com base em indicadores de preservação ambiental**, de acordo com o que dispuser lei estadual – *critério não previsto pela Câmara*; e **iv) 5% em montantes iguais para todos os municípios do estado.**

A seguir estão elencadas as principais alterações do substitutivo.

SUBSTITUTIVO – PRINCIPAIS MODIFICAÇÕES

Alíquota reduzida em 60%

- » Mantém a redução de alíquota para os serviços de transporte coletivo de passageiros rodoviário e metroviário de caráter urbano, semiurbano e metropolitano, mas realocou as demais hipóteses de transporte de passageiro em regime específico;
- » Inclui produtos de limpeza majoritariamente consumidos por famílias de baixa renda, de modo que os produtos de higiene na alíquota devem ser destinados à essa faixa; e
- » Inclui o setor de comunicação institucional.

Alíquota reduzida em 100%

- » Retira a redução de 100% da CBS até 28 de fevereiro de 2027 para serviços beneficiados pelo Programa Emergencial de Retomada do Setor de Eventos (Perse);
- » Retira a possibilidade de isenção ou redução em até 100% das alíquotas do IBS e da CBS para atividades de reabilitação urbana de zonas históricas e de áreas críticas de recuperação e de reconversão urbanística; e
- » Inclui serviços prestados pelas entidades de inovação, ciência e tecnologia (ICT) sem fins lucrativos na alíquota reduzida em 100% da CBS.

Alíquota reduzida em 30%

- » Cria a faixa de alíquota reduzida em 30%, incluindo, nesse âmbito, **serviços de profissões regulamentadas**.

Regimes específicos

- » **Retira as compras governamentais desta seção**, levando a disciplina da questão para o “art. 149-B”, estabelecendo como regra geral a concentração da tributação no ente contratante, previsão de tributação das contratações por meio de importação. Prevê ainda a possibilidade de que Lei Complementar trate sobre a redução das alíquotas dessas operações de modo uniforme e sobre as hipóteses em que não será aplicado o sistema de concentração da receita no ente contratante ou a redução de alíquotas.
- » Inclui **agências de viagens e turismo**, permitindo, para o segmento do turismo incluso no referido regime, que lei complementar fixe base de cálculo distinta da regra geral;
- » Prevê tratamento benéfico aos **serviços de aviação regional** em relação aos demais;
- » Inclui **operações alcançadas por tratado ou convenção internacional**; e
- » Cria regimes específico para **serviços de saneamento, concessão de rodovias** e operações que envolvam disponibilização da **estruturada compartilhada de serviços de telecomunicações**.

Trava de Alíquota

- » Instituição do **Teto de Referência**, com base na média da receita no período de 10 anos (2012 a 2021), apurada como proporção do PIB; e
- » A alíquota de referência dos tributos será reduzida caso exceda o Teto de Referência.

Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional

- » Aumento os recursos do fundo, de modo que, a partir de 2033, haverá aumento de R\$ 2 bilhões por ano até 2043, quando o valor atingirá **R\$ 60 bilhões**; e

- » Altera o critério de distribuição, estabelecendo que os recursos **serão entregues aos estados e DF de acordo com coeficientes individuais de participação**, calculados com base nos seguintes indicadores e com os seguintes pesos:
 - população do Estado ou do Distrito Federal, com peso de 30%;
 - coeficiente individual de participação do Estado ou do Distrito Federal nos recursos do Fundo de Participação dos Estados, com peso de 70%

Fundo de Compensação de Benefícios Fiscais ou Financeiros-Fiscais

- » Explicita que o fundo irá **começar a distribuir recursos somente a partir de 1º de janeiro de 2029**, ano em que começará a transição de tributos, com redução de 10% na alíquota do ICMS e fixação da alíquota do IBS em 10% da alíquota de referência;
- » Estabelece que terão direito aos recursos do Fundo os titulares de benefícios onerosos concedidos até 31 de maio de 2023, incluindo ulteriores prorrogações ou renovações; e
- » Estabelece que os **benefícios e incentivos fiscais do ICMS**, convalidados conforme a Lei Complementar nº 160, de 2017, serão **reduzidos 10% ao ano entre 2029 e 2032**.

Fundos Estaduais

- » Mantém os **fundos estaduais financiados pela contribuição sobre produtos primários e semielaborados até 31 de dezembro de 2032**. O texto aprovado na Câmara previa a possibilidade de manutenção desses fundos até 2043.

Conselho Federativo

- » Substituído pelo **Comitê Gestor do IBS**;
- » Sem competência de propor leis;
- » **Reduz o percentual do critério populacional** para a aprovação de matérias de competência da instância máxima de deliberação para 50%;
- » Controle externo do órgão será feito com o auxílio de órgão colegiado composto pelos tribunais de contas dos estados, DF e municípios, na forma de lei complementar;
- » Nomeação do presidente será precedida de sabatina e aprovação pelo Senado; e
- » O presidente do Conselho poderá ser convocado pela Câmara e pelo Senado para prestar esclarecimentos.

Imposto Seletivo

- » Será monofásico;
- » Poderá incidir sobre a extração, com teto de cobrança de 1% do valor de mercado do produto extraído;
- » Não poderá incidir sobre energia elétrica e serviços de telecomunicação;
- » Poderá incidir sobre armas e munições, quando não destinadas à administração pública;
- » 60% da arrecadação será destinada aos estados e municípios;
- » Cobrança a partir de 2027, com a extinção do IPI; e
- » Será regulado por lei complementar, com possibilidade de alíquota ser alterada por lei ordinária, portanto, também por medida provisória, mas não por decreto, como previsto no texto da Câmara.

Zona Franca de Manaus

- » Permite **incidência da CIDE** sobre importação, produção ou comercialização de bens que também tenham industrialização incentivada na ZFM, permitindo a utilização deste mecanismo no lugar do imposto seletivo; e
- » Mantém do **Fundo de Sustentabilidade e Diversificação Econômica do Estado do Amazonas**.

Cesta básica

- » Observará questões **regionais e nutricionais**; e
- » Será dividida entre a **Cesta Nacional**, com alíquota reduzida em 100%, e a **Estendida**, em que haverá incidência do IBS e da CBS com alíquota reduzida em 60%, e devolução dos valores para famílias de baixa renda.

Setor automotivo

- » Prorroga os benefícios do setor automotivo no **Nordeste e Centro-Oeste**, até **31 de dezembro de 2032 exclusivamente para as pessoas jurídicas já habilitadas**, apenas para **projetos de inovação tecnológica, transição energética e descarbonização**, passando a ser reduzidos 20% ao ano a partir de 2029, vedada a majoração do benefício.

Seguro-receita

- » Aumenta de **3% para 5% a parcela da arrecadação do IBS que será destinada aos entes que registrarem as maiores perdas** de receita com o novo modelo tributário.

Envio de projetos de lei

- » Inclui prazo de **240 dias** para envio pelo Executivo ao Congresso dos projetos de lei previstos pela PEC 45/2019; e
- » Mantém o **prazo de 180 dias para envio da reforma da tributação sobre a renda**, prevendo que eventual arrecadação adicional da União decorrente da aprovação da reforma da renda poderá ser considerada como fonte de compensação para redução da tributação incidente sobre a folha de pagamentos e sobre o consumo de bens e serviços.