

Reforma Tributária no Senado

nº 27 • 10 de novembro 2023



A aprovação da Reforma Tributária pelo Senado Federal nesta semana se deu com **menos sobressaltos e surpresas do que na Câmara dos Deputados**, embora o **placar tenha sido mais apertado** – no Senado, a matéria foi aprovada com apenas quatro votos a mais do que o necessário, no primeiro e no segundo turnos: 53 favoráveis e 24 contrários. Enquanto na Câmara havia dúvidas sobre o efetivo avanço da matéria até que a votação foi anunciada, no Senado o ceticismo sobre sua aprovação já era bastante reduzido nas duas semanas que antecederam a deliberação.

Com efeito, a apreciação da **PEC 45/2019** pelos deputados em julho foi antecedida de **intensas negociações**, incluindo a liberação de mais de R\$ 7,4 bilhões em emendas parlamentares na véspera da votação, além da troca no ministério do Turismo, com a substituição de Daniela Carneiro (UNIÃO/RJ) por Celso Sabino (UNIÃO/PA), e a promessa de outras mudanças na Esplanada, o que somente veio a se consolidar em setembro. No Senado, por sua vez, em que pese o recente clima de insatisfação em relação ao Executivo, **a tramitação da matéria foi menos apreensiva**, mesmo com a oposição ao governo tendo feito intenso discurso contra a proposta, obtendo quase 1/3 dos votos para rejeitá-la.

Fora da perspectiva político-partidária, **as manifestações de divergências por parte dos setores econômicos e dos entes federados foram menos contundentes**. A Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC), por exemplo, lançou uma **nota** sobre a aprovação da matéria, manifestando **preocupação com o texto, pontuando que “o setor de serviços terá um aumento de até 200% na carga tributária e o comércio uma alta de até 40%”**, mas não fez uma campanha pela rejeição da matéria. Outros setores não contemplados promoveram ações buscando mudanças de última hora, como o setor de TI e de petróleo e gás.

Já pela ótica dos entes federados, o **Comitê dos Secretários de Fazenda dos Estados e do Distrito Federal (Comsefaz)**, que apoia uma Reforma Tributária ampla desde o início das discussões sobre a PEC, em 2019, **publicou um posicionamento em que critica a “federalização” do imposto sobre bens e serviços (IBS)**, isto é, a previsão de que o IBS, de competência de estados e municípios, seja um “simples espelho” da contribuição sobre bens e serviços (CBS), de competência da União – *para o Comitê, tal disposição fere a autonomia dos entes subnacionais, que não poderão definir suas próprias regras quanto a fatos geradores, bases de cálculo, hipóteses de não incidência e sujeitos passivos, regimes específicos e diferenciados, dentre outros*. Por sua vez, a **Frente Nacional dos Prefeitos (FNP)**, que representa os municípios com mais de 80 mil habitantes e foi uma das principais críticas da Reforma praticamente durante toda a tramitação da matéria na Câmara, **não se posicionou sobre a PEC 45/2019 nesta semana**.



PERSPECTIVAS

Antes mesmo de a matéria ter sido aprovado pelo Plenário do Senado, **o presidente da Câmara, Arthur Lira (PP/AL), havia afirmado que os deputados poderiam “fatiar” a PEC, de modo a promulgar o texto que fosse consensual entre as duas Casas.** O relator da proposta na Câmara, deputado **Aguinaldo Ribeiro (PP/PB), disse que é necessário analisar com cautela o texto final do Senado – que ainda não foi enviado à Câmara – para avaliar a possibilidade de retirar trechos adicionados pelos senadores sem prejudicar a robustez técnica das demais partes, mas salientou que prefere um caminho que permita a promulgação da Emenda Constitucional (EC) ainda neste ano, sinalizando para a possibilidade de retirar alguns dispositivos.** O presidente da Câmara já declarou a **intenção de apreciar a matéria já na semana do dia 20 a 24 de novembro e que não deve haver novas inclusões nesta etapa de avaliação – inviabilizada a apresentação de emendas no caso de discussão diretamente em Plenário.**

Já o presidente do Senado, **Rodrigo Pacheco (PSD/MG), declarou ter “dúvidas” sobre a possibilidade de “fatiar” o texto, por se tratar de uma “engrenagem delicada”, tendo em vista que diversos dispositivos se interconectam.** Em linha semelhante, **o relator da PEC no Senado, Eduardo Braga (MDB/AM), mostrou-se desconfortável com a possibilidade de se desmembrar partes do texto para sua promulgação.** Em sua visão, o fatiamento pode “mutilar” o novo modelo de tributação. Destaca-se que, mesmo diante da opção da Câmara pelo “fatiamento”, o Senado precisa concordar com o texto remanescente, do contrário, a EC não poderá ser promulgada. **O governo federal, por meio dos ministros Fernando Haddad (Fazenda) e Alexandre Padilha (Relações Institucionais), já sinalizou estar de acordo com eventual fatiamento, para acelerar a promulgação.** As próximas semanas serão dedicadas à construção de um acordo entre as duas Casas, com a do Governo.

POSIÇÃO DOS GOVERNADORES

Os governadores foram peças-chave durante todo o processo de tramitação da Reforma Tributária, embora nunca tenha havido um amplo consenso entre eles. Tarcísio de Freitas (REP), de São Paulo, teve uma influência decisiva na votação na Câmara ao declarar apoio à proposta, uma vez que seu estado tinha uma posição histórica contra a matéria. Desde a discussão naquela Casa, **os governadores do Centro-Oeste, tinham, no mínimo, grandes ressalvas ao texto, em especial o de Goiás, Ronaldo Caiado (UNIÃO), que em nenhum momento cedeu em suas críticas contundentes à Reforma, pelo contrário, sinalizou que poderá questionar a matéria no Supremo Tribunal Federal (STF).** Ainda no Centro-Oeste, o governador de Mato Grosso, **Mauro Mendes (UNIÃO), afirmou que “a Reforma traz um grande equívoco e vai custar caro para o país”.**

Seguindo esse tom, **Ratinho Júnior (PSD), do Paraná, disse que o Senado “piorou o que já é um horror”, em referência ao sistema tributário atual.** Já o governador do Rio Grande do Sul, Eduardo Leite (PSDB), salientou que **o texto da Câmara era mais “palatável” aos estados do Sul e do Sudeste.** Dentre os pontos que mais causaram desconforto está a prorrogação até 2032 dos benefícios para montadoras de veículos das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Em contrapartida, outros governadores comemoraram a aprovação, como é o caso de Rafael Fonteles (PT), do Piauí, de Paulo Dantas (MDB), de Alagoas, e de Elmano de Freitas (PT), do Ceará.



Governadores Renato Casagrande (PSB/ES), Eduardo Leite (PSDB/RS), Jorginho Mello (PL/SC), Romeu Zema (NOVO/MG), Cláudio Castro (PL/RJ) e Ratinho Jr. (PSD/PR), em reunião do Consórcio de Integração Sul e Sudeste (Cosud), colegiado que criticou o texto aprovado pelo Senado

MUDANÇAS NA RETA FINAL

Antes da votação na matéria pelo Senado, o relator apresentou, na manhã de terça-feira (07) uma [complementação de voto](#) à primeira versão do parecer que havia apresentado no final do mês de outubro. Em seu novo texto, o senador Eduardo Braga alterou diversos pontos de seu substitutivo original, dentre as quais cabem destacar as seguintes:

- » **obrigatoriedade** de lei complementar estabelecer **regimes específicos** para os setores previstos no texto – *o substitutivo de outubro substituía essa obrigatoriedade por uma faculdade ao legislador infraconstitucional;*
- » **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 – *item que já constava no texto da Câmara, mas havia sido retirado na primeira versão do substitutivo do Senado;*
- » previsão de que lei complementar irá regulamentar o **fornecimento de subsídios** pela União e Comitê Gestor do IBS para o TCU, visando o cálculo da **alíquota de referência;**
- » inclusão do **gás liquefeito de petróleo** consumido pela população de baixa renda na mesma **regra do cashback obrigatório** da energia elétrica;
- » permissão para que **pessoas físicas sejam compensadas pelo Fundo de Compensação de Benefícios Fiscais;**
- » permissão de que os **benefícios fiscais ao setor automotivo sejam estendidos a projetos relacionados à produção de veículos movidos a álcool**, isoladamente ou em conjunto com gasolina, nos termos de lei complementar;
- » novo mecanismo de transição que cria um fator de ajuste, de forma que os **entes que aumentarem sua arrecadação ao longo do tempo, comparativamente aos demais, receberão uma parcela maior do montante a ser redistribuído;**
- » reinstituição da **contribuição sobre produtos primários e semielaborados** para fundos estaduais, que **será extinta no final de 2043**, cujas alíquotas e campo de incidência não poderão ser ampliadas em relação às já verificadas atualmente para os respectivos fundos;
- » extensão da destinação da **Contribuição de Iluminação Pública** para a aquisição de **sistemas de monitoramento de vias e logradouros públicos;**
- » previsão de **manutenção da carga tributária atual**, pelos cinco anos seguintes à criação de regime específico **para operações de crédito** e, em específico, para as operações realizadas no âmbito do FGTS, tratamento que pode ser estendido a outros fundos garantidores ou executores de políticas públicas;
- » alteração na disciplina das **compras governamentais**, para assegurar a **igualdade de tratamento em relação às aquisições internas frente às importações** efetuadas pela administração pública.

Em Plenário, houve ainda novas alterações, por meio do acolhimento pelo relator de seis emendas, as quais:

- » preveem que os **servidores de carreira das administrações tributárias** dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios **sujeitam-se ao limite remuneratório aplicável aos servidores da União;**

- » incluem **bens e serviços que promovam a economia circular** e operações com **microgeração e minigeração distribuída de energia elétrica em regime específico** de tributação;
- » garantem a **utilização de recursos do Fundo de Compensação de Benefícios Fiscais** ou Financeiro-Fiscais (FCBF) também por **empresas que tenham migrado para outros programas ou benefícios**;
- » incluem dispositivo para prever a **aplicação de alíquotas ad rem sobre combustíveis**, no âmbito de regime específico sobre esses bens, a ser disciplinado por lei complementar; e
- » incluem o **setor de eventos na alíquota reduzida em 60%**.

Por fim, a última alteração feita pelo Senado ocorreu por meio da aprovação de uma emenda votada em separado, a qual prevê que lei complementar instituirá **Fundo de Desenvolvimento Sustentável dos Estados da Amazônia Ocidental e do Amapá**, que será constituído com recursos da União e por ela gerido, com a efetiva participação desses Estados na definição das políticas – *o texto aprovado pela Câmara e o substitutivo do relator não previam a criação desse instrumento, mas apenas do Fundo de Sustentabilidade e Diversificação Econômica do Estado do Amazonas.*

Ressalta-se que esse último fundo se soma a outros três que já estavam previstos pelo texto da Câmara: **i) Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR); ii) Fundo de Compensação de Benefícios Fiscais ou Financeiro-Fiscais (FCBF); e iii) Fundo de Sustentabilidade e Diversificação Econômica do Estado do Amazonas**, todos a serem custeados com recursos da União. Entretanto, o secretário Extraordinário da Reforma Tributária do Ministério da Fazenda, **Bernard Appy**, **disse nesta semana que ainda não há fonte de recursos para o FNDR**, o principal e mais vultoso dos fundos previstos pela PEC 45/2019. Ainda assim, Appy afirmou que as estimativas mais conservadoras apontam para um aumento de até 5 pontos percentuais do PIB potencial do país, efeito que, segundo Appy, seria mais do que suficiente para financiar o custo do FNDR.

Encontram-se a seguir os principais pontos do texto aprovado pelo Senado Federal.



TEXTO APROVADO PELO SENADO

IMPOSTO SOBRE VALOR AGREGADO (IVA)

Dual	<u>Um federal</u> , a Contribuição sobre Bens e Serviços - CBS (que suplanta PIS, Cofins e IPI); e <u>outro subnacional</u> , Imposto sobre Bens e Serviços – IBS (unificação de ICMS e ISS)
Fixação própria do IBS	Cada ente federativo terá independência para fixar sua alíquota do IBS
Somatório cobrado no destino	O IBS será cobrado pelo somatório das alíquotas do Estado e do Município de destino da operação
Não cumulatividade- ampla	Previsão de creditamento sobre todas as operações nas quais seja adquirente de bem, material ou imaterial, ou serviço, excetuadas exclusivamente as consideradas de uso ou consumo pessoal, nos termos da lei complementar
Crédito sem comprovação	Não haverá exigência de comprovação de recolhimento na operação anterior, mas com a previsão de que lei complementar poderá estabelecer hipóteses em que o aproveitamento do crédito ficará condicionado à verificação do efetivo recolhimento do imposto


REGIMES DIFERENCIADOS

Duas alíquotas principais	Uma alíquota reduzida em <u>30% em relação à padrão para profissões regulamentadas</u> e outra <u>reduzida em 60%</u> para determinados bens e serviços
Alíquota de 60% aplicada a:	<p>serviços de educação (lei complementar poderá prever alíquota zero da CBS para o Prouni)</p> <p>serviços de saúde</p> <p>dispositivos médicos</p> <p>dispositivos de acessibilidade para pessoas com deficiência</p> <p>medicamentos</p> <p>produtos de cuidados básicos à saúde menstrual</p> <p>serviços de transporte público coletivo de passageiros rodoviário e metroviário de caráter urbano, semiurbano e metropolitano</p> <p>alimentos destinados ao consumo humano (lei complementar criará a Cesta Básica Nacional, cujos alimentos terão alíquota zero da CBS e do IBS)</p> <p>produtos de higiene pessoal e limpeza majoritariamente consumidos por famílias de baixa renda</p> <p>produtos agropecuários, aquícolas, pesqueiros, florestais e extrativistas vegetais in natura</p> <p>insumos agropecuários e aquícolas</p> <p>produções artísticas, culturais, de eventos, jornalísticas e audiovisuais nacionais, atividades desportivas e comunicação institucional</p>

bens e serviços relacionados à soberania e segurança nacional, segurança da informação e segurança cibernética

redução em 100% das alíquotas do IBS e da CBS para:

- dispositivos médicos e produtos de cuidados básicos à saúde menstrual;
- aquisição de medicamentos e dispositivos médicos pela administração pública e entidades de assistência social;
- serviços prestados por Instituição Científica, Tecnológica e de Inovação (ICT) sem fins lucrativos; e
- automóveis de passageiros quando adquiridos por pessoas com deficiência e pessoas com transtorno do espectro autista.

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

Produtor rural

O produtor rural pessoa física ou jurídica que obtiver receita anual inferior a R\$ 3,6 milhões, atualizada anualmente pelo IPCA, e o produtor integrado poderão optar por ser contribuintes da CBS e do IBS

É autorizada a concessão de crédito ao contribuinte adquirente de bens e serviços de produtor rural pessoa física ou jurídica que não opte por ser contribuinte da CBS e do IBS

Outros tratamentos diferenciados

É autorizada a concessão de crédito ao contribuinte adquirente de:

- serviços de transportador autônomo de carga pessoa física que não seja contribuinte do imposto;
- resíduos e demais materiais destinados à reciclagem, reutilização ou logística reversa, de pessoa física, cooperativa ou outra forma de organização popular; e
- bens móveis usados de pessoa física não contribuinte para revenda, desde que esta seja tributada e o crédito seja vinculado ao respectivo bem, vedado o ressarcimento.



REGIMES FAVORECIDOS

ZFM e ALC

A Zona Franca de Manaus e as Áreas de Livre Comércio deverão ter seu diferencial competitivo mantido

Simple Nacional

Manutenção do regime, com possibilidade de o contribuinte optar entre os dois modelos de recolhimento e as empresas que adquiram bens e serviços de empreendimentos do Simple poderão se apropriar de créditos no mesmo montante da tributação incidente na operação

Biocombustíveis e hidrogênio verde

O regime favorecido deverá assegurar tributação inferior à incidente sobre os combustíveis fósseis, capaz de garantir diferencial competitivo em relação a estes



REGIMES ESPECÍFICOS

Setores

combustíveis e lubrificantes

serviços financeiros (*crédito, câmbio, seguro, resseguro, previdência privada, dentre outros*)

operações com bens imóveis (*construção e incorporação imobiliária; parcelamento do solo e alienação; locação e arrendamento; e administração e intermediação*)

planos de assistência à saúde e concursos de prognósticos

sociedades cooperativas

serviços de hotelaria, parques de diversão e parques temáticos, agências de viagens e de turismo, bares e restaurantes, atividade esportiva desenvolvida por Sociedade Anônima do Futebol e aviação regional

operações alcançadas por tratado ou convenção internacional

serviços de saneamento e de concessão de rodovias

serviços de transporte coletivo de passageiros rodoviário intermunicipal e interestadual, ferroviário, hidroviário e aéreo

operações que envolvam a disponibilização da estrutura compartilhada dos serviços de telecomunicações

bens e serviços que promovam a economia circular

operações com microgeração e minigeração distribuída de energia elétrica

COMPRAS GOVERNAMENTAIS



Regra geral

A arrecadação decorrente do IBS e da CBS incidentes sobre compras governamentais será integralmente destinado ao ente federativo contratante, mediante redução a zero das alíquotas do imposto e da contribuição devidos aos demais entes e equivalente elevação da alíquota do tributo devido ao ente contratante

Importações

Nas importações efetuadas pela administração pública, ficará assegurada a igualdade de tratamento em relação às aquisições internas

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL (FNDR)



Financiado pela União

Destinado aos estados e DF, com início de R\$ 8 bilhões por ano em 2029, aumentando gradativamente até chegar a R\$ 60 bilhões em 2043

Aplicação na geração de empregos

Visa a realização de estudos, projetos e obras de infraestrutura; fomento a atividades produtivas com elevado potencial de geração de emprego e renda, incluindo a concessão de subvenções econômicas e financeiras e promoção de ações com vistas ao desenvolvimento científico e tecnológico e à inovação

Distribuição

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%; e
- coeficiente individual de participação do Estado ou do Distrito Federal nos recursos do Fundo de Participação dos Estados (FPE), com peso de 70%.

BENEFÍCIOS DO ICMS CONVALIDADOS



Mantidos até 2032

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

**Benefícios
compensados**

Os benefícios serão compensados pelo Fundo de Compensação de Benefícios, custeado com recursos da União, que aportará ao Fundo R\$ 8 bilhões por ano, a partir de 2025, aumentando gradativamente até 2029, quando os recursos passarão a ser reduzidos gradativamente e se encerrarão até 2032


TRANSIÇÃO DOS TRIBUTOS
Início em 2026

Alíquotas de 0,1% do IBS e de 0,9% da CBS – neste ano, os sujeitos passivos que cumprirem as obrigações acessórias relativas a esses tributos poderão ser dispensados do seu recolhimento, nos termos de lei complementar

2027

Extinção do PIS e da Cofins e redução a zero das alíquotas do IPI, exceto para a Zona Franca de Manaus

2029 a 2032

Extinção proporcional do ICMS e do ISS

2033

Vigência integral do novo modelo

GESTÃO DO IBS

**Comitê Gestor
do IBS**

Os entes subnacionais atuarão de forma integrada por meio do Comitê Gestor para arrecadar o imposto, efetuar as compensações e distribuir o produto da arrecadação entre estados, DF e municípios, dentre outras competências administrativas relativas ao IBS

IMPOSTO SELETIVO

**Bens e serviços
prejudiciais**

Incidência sobre bens e serviços considerados prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente, nos termos de lei complementar

**Integração com
demais tributos**

Integrará a base de cálculo dos demais tributos sobre consumo

**Fato gerador de
outros tributos**

Poderá ter o mesmo fato gerador e base de cálculo de outros tributos

Não incidências

Não incidirá sobre as operações de exportação nem sobre as operações com energia elétrica e com telecomunicações

Alíquotas

terá suas alíquotas fixadas em lei ordinária, podendo ser específicas, por unidade de medida adotada, ou *ad valorem*

PATRIMÔNIO

IPVA estendido

IPVA incidente também sobre veículos aquáticos e aéreos

ITCMD

ITCMD progressivo em razão do valor do quinhão, do legado ou da doação

**Atualização do
IPTU**

Poder Executivo fica autorizado a atualizar a base de cálculo do IPTU por meio de decreto a partir de critérios gerais previstos em lei municipal



OUTRAS DISPOSIÇÕES

Reforma da Renda	O Executivo deverá enviar ao Congresso em até 90 dias após a promulgação desta Emenda Constitucional, projeto de lei que reforme a tributação da renda
Folha de Salários	O mesmo prazo de 90 dias se aplica para o envio de projeto sobre reforma da tributação da folha de salários
Leis regulamentadoras	O governo federal terá o prazo de 180 dias para enviar os projetos de lei mencionados na Emenda Constitucional destinados a regulamentar o novo modelo tributário.