

EDITORIAL

CAMINHOS E DESCAMINHOS PARA APROVAÇÃO DA REFORMA TRIBUTÁRIA NO BRASIL

Lauro Mattei¹

Logo após a Constituição de 1988 ficou evidente que o sistema tributário brasileiro era extremamente perverso, dada sua complexidade e suas características regressivas que penalizavam fortemente as camadas mais pobres da população. Assim, desde o início da década de 1990 o assunto foi pautado em diferentes fóruns de debates sobre o desenvolvimento nacional, porém sem nunca ter sido encaminhado de forma adequada².

Nesse cenário, observa-se a existência, além dos diversos tributos federais, de diferentes alíquotas de tributos estaduais, especialmente do ICMS, bem como milhares de alíquotas de ISS, tributo restrito ao âmbito municipal. Essa miscelânea tributária permitiu a existência de contradições e a criação de vantagens indevidas para segmentos sociais melhor estabelecidos, as quais contribuíram para as chamadas “guerras fiscais”. O resultado geral é que tudo isso gerou um sistema de tributação ineficiente e desigual, uma vez que se onera muito o consumo, porém quase nada a renda e o patrimônio dos segmentos sociais melhor posicionados economicamente.

A trajetória desse debate sofreu nova incursão em 2019, ano em que o Deputado Federal Baleia Rossi (MDB-SP) apresentou a Proposta de Emenda Constitucional que ficou denominada de PEC 45/2019. Tal proposta foi assessorada pelo Centro de Cidadania Fiscal, com redação do economista Bernard Appy³. Na essência, tal proposição buscava implementar uma substituição e/ou simplificação de tributos. Registre-se que no mesmo ano um conjunto de partidos de oposição, sob a liderança do Partido dos Trabalhadores (PT), apresentou uma proposta que procurava atacar as duas ordens do problema, ou seja, tanto a simplificação de tributos visando acabar com a regressividade

¹ Professor Titular com atuação no curso de Graduação em Economia e no Programa de Pós-Graduação em Administração, ambos da UFSC. Coordenador Geral do NECAT-UFSC e pesquisador do OPPA/CPDA/UFRRJ. Email: l.mattei@ufsc.br

² Registre-se que entre 1993 e 2023 o Capítulo Constitucional Tributário já sofreu 20 emendas, porém sem nunca ter sido alterado em sua essência: a desigualdade do sistema.

³ Atualmente Secretário Extraordinário da Reforma Tributária do Ministério da Fazenda.

como a implementação de regras sobre a questão da renda e do patrimônio dos diferentes segmentos sociais.

O fato é que o debate sobre esse assunto no Congresso Nacional (CN) ficou praticamente paralisado durante todo o período da pandemia (2020-2022), somente retornando com maior vigor durante o primeiro semestre de 2023. Assim, em junho/23 o Grupo de Trabalho (GT) da Câmara Federal (CF) aprovou uma proposta básica para ser discutida e deliberada pelo plenário dos deputados. De maneira sintética, tal documento continha os seguintes pontos: criação de um novo sistema de tributação IBS (Imposto sobre Bens e Serviços) que deveria substituir 5 tributos (IPI, PIS COFINS, ICMS e ISS) e ser cobrado no local de consumo visando acabar com a dupla tributação (origem e destino). Em termos de alíquotas, foi previsto uma alíquota padrão e outra diferenciada para atender casos específicos, como da saúde. Além disso, foram previstas algumas exceções, como são os casos da Zona Franca de Manaus e o funcionamento do Simples com as regras atuais, ao mesmo tempo em que alguns setores teriam regimes fiscais específicos. Para contornar os possíveis desequilíbrios, o Grupo de Trabalho também propôs o mecanismo do “Cashback”, ou seja, da devolução de parte dos impostos pagos. Por fim, previu-se também a cobrança de impostos sobre veículos aquáticos.

A partir desses distintos mecanismos, o Grupo de Trabalho da CF esperava o fim da guerra fiscal; a desoneração das exportações porque o tributo seria cobrado apenas no consumo; a ampliação da transparência sobre o valor que estará sendo pago de tributo em cada produto; uma maior segurança jurídica e a expansão do crescimento econômico, dado que a simplificação tributária proposta eliminaria os custos das empresas.

No mês de julho de 2023, após intensos debates, a CF aprovou uma reforma tributária com base no documento do GT, porém com pequenas alterações. No dia 06.07.2023, em votação em segundo turno, 375 deputados votaram a favor da reforma proposta pelo relator Aguinaldo Ribeiro (Deputado do PP-Paraíba), enquanto outros 113 deputados votaram contra a proposta e apenas três deputados optaram pela abstenção. Na essência, o documento aprovado pela CF indica que os tributos federais, estaduais e municipais (IPI, PIS, CONFINS, ICMS e ISS) serão substituídos por dois tributos sobre o valor agregado (IVAs) com a seguinte configuração:

1º) Contribuição sobre Bens e Serviços (**CBS**): imposto sob gestão federal que irá unificar 3 tributos atuais (IPI, PIS e COFINS);

2º) Imposto sobre Bens e Serviços (IBS): tributo com gestão compartilhada entre estados e municípios visando unificar o ICMS (estadual) e o ISS (municipal).

De forma genérica, esse modelo aprovado está sendo chamado de IVA Dual porque buscará compatibilizar diversos tributos com distintas competências (federal, estadual e municipal).

Além dessa estrutura geral, foram aprovados diversos outros aspectos que integram a Reforma Tributária:

a) **Fase de transição:** a Câmara Federal aprovou que o período de transição durará sete anos, compreendendo o período entre 2026 e 2032, sendo que a partir de 2033 os cinco impostos mencionados anteriormente deixarão de existir. No ano de 2026 iniciará a transição dos impostos federais, enquanto em 2029 iniciará a transição do ICMS e ISS, período em que serão testadas as bases tributárias visando calcular as alíquotas, tanto da CBS quanto do IBS.

b) **Alíquotas:** o texto aprovado na CF não estabeleceu os valores de cobrança dos IVAs, porém indicou que caberia ao Senado Federal (SF) a fixação de alíquotas de referência, as quais orientariam as cobranças no período de transição nas três esferas governamentais. Para tanto, se prevê que os patamares estabelecidos pelo SF deverão ficar em vigor até que leis federal, estadual ou municipal definam as alíquotas sob responsabilidade de cada ente federado. De todo modo, o texto informa que as alíquotas dos dois novos tributos deverão espelhar a carga tributária existente atualmente. Desta forma, estimou-se que a alíquota do futuro IVA deverá ficar em aproximadamente 25%.

c) **Conselho Federativo:** o texto da CF também instituiu o Conselho Federativo, com a responsabilidade de centralizar a arrecadação do futuro IVA que substituirá o ICMS e o ISS. Após muitos debates, chegou-se ao consenso que tal conselho terá a seguinte composição: 27 conselheiros que representarão os estados e o Distrito Federal (um representante por unidade federativa); 14 representantes a serem eleitos pelos municípios; e 13 representantes eleitos pelos municípios, porém com peso do voto ponderado pelo número de habitantes.

d) **Fundo de Desenvolvimento Regional (FDR):** a proposta aprovada na CF prevê a criação desse fundo que terá como objetivo reduzir as desigualdades regionais e com previsão para começar a ser implementado a partir de 2029. Inicialmente o mesmo receberá um aporte de R\$ 8 bilhões, valor que deverá ser aumentado progressivamente

até 2032. A partir de 2033 o Governo Federal deverá destinar R\$ 40 bilhões por ano ao FDR.

e) **Cesta Básica Nacional de Alimentos:** a proposta também incluiu a criação de uma cesta básica de alimentos de abrangência nacional e com isenção de tributos. Ou seja, as alíquotas para os IVAs federal, estadual e municipal serão zeradas para os produtos que farão parte da referida cesta. Caberá a uma lei complementar dos produtos destinados à alimentação humana que farão parte da referida cesta.

f) **Cashback:** a proposta aprovada pela CF prevê o mecanismo de devolução de impostos para um público específico (famílias de baixa renda), cujo objetivo é “reduzir as desigualdades de renda”. Da mesma forma que no caso anterior, tal proposição será regulamentada por meio de uma lei complementar.

g) **Isenções tributárias:** a proposta aprovada sugere um conjunto de bens (medicamentos específicos, dispositivos médicos para pessoas com deficiências, produtos hortícolas, etc.) que poderão ser isentos da cobrança dos IVAs. Todavia, tal proposição também deverá ser definida em lei complementar.

h) **Imposto do “pecado”:** aprovada a criação de um imposto seletivo, de competência da União, sobre bens e serviços prejudiciais à saúde coletiva e ao meio ambiente (em especial cigarros e bebidas alcoólicas). A regulamentação será definida posteriormente.

i) **Imposto sobre renda e patrimônio:** foi instituída a cobrança de IPVA para jatinhos, iates e lanchas, uma vez que pelo sistema atual esses equipamentos não pagavam qualquer tributo. Não estarão incluídos neste tributo barcos de transportes de passageiros, barcos voltados à pesca industrial, artesanal científica ou de subsistência. Além disso, a pedido da Confederação Nacional dos Municípios, foi autorizada a atualização, por parte das administrações municipais, do cálculo do IPTU com base em critérios definidos em lei.

j) **Tratamentos diferenciados:** a proposta aprovada na CF prevê que alguns tipos de produtos e serviços poderão receber tratamento especial. Neste caso, destacam-se combustíveis e lubrificantes, compras governamentais, cooperativas e serviços de hotelarias, parques de diversão e temáticos, restaurantes, aviação regional, planos de assistência à saúde, serviços financeiros, concursos de prognósticos (loterias).

k) **Contribuições para infraestrutura:** a pedido dos governadores do MT, MS, GO e PA consta do texto aprovado a possibilidade de instituição de uma contribuição sobre produtos primários e semielaborados que são produzidos nos respectivos estados. Tais contribuições serviriam para realização de investimentos em obras de infraestrutura e habitação nos respectivos estados.

l) **Isenção de tributação à entidades religiosas:** o lobby da bancada religiosa da Câmara Federal impôs aos governos federal, estadual e municipal a proibição de qualquer imposto sobre atividades realizadas em templos religiosos de qualquer culto, proibição extensiva também às organizações assistenciais e beneficentes que estejam vinculadas às entidades e templos religiosos.

Após a aprovação da proposta pela CF, emergiram distintas avaliações desse processo. Marcos Lisboa, professor de Economia do INSPER-SP, viu com bons olhos a proposta aprovada uma vez que ela propicia mais benefícios para os segmentos sociais mais vulneráveis porque, segundo ele, é mais eficaz transferir renda por meio de políticas públicas e cuidar dos mais pobres do que tentar redistribuir renda por meio de tributação sobre o consumo. Por isso, entende que falta um próximo passo que é a tributação progressiva sobre lucros e salários dentro da lógica de que “quem ganha mais tem que pagar alíquotas maiores”.

Já José Roberto Afonso, economista e professor do Instituto Brasileiro de Direito Público, afirma que é importante alterar imposto sobre o consumo, mas isso não é suficiente. Para ele, o erro consiste em ficar olhando apenas para alterar o passado⁴ e praticamente não se observar o futuro. Além disso, é essencial rever a questão da tributação sobre contribuição previdenciária, do Sistema S, bem como separar o que é remuneração de um trabalhador e remuneração de um empresário capitalista.

Após a aprovação da Reforma Tributária na CF, a proposta passou a tramitar por um longo período no Senado Federal (SF), momento em que sofreu diversas alterações, conforme sintetizaremos na sequência, chamando atenção que a nova proposta recebeu apoio, em 08.11.2023, de apenas 53 senadores, representando 4 a mais do número mínimo necessário. Como a matéria aprovada na CF em julho/23 sofreu alterações no SF, a nova proposta deveria passar novamente pela CF, uma vez que qualquer teor de mudança constitucional precisa ser idêntico nas duas casas legislativas do país.

⁴ Autor informa que o passado significa o sistema tributário brasileiro instituído em 1965.

No geral, o SF manteve a aprovação da criação dos IVAs conforme deliberação da CF, porém com diversas alterações. O Fundo de Sustentabilidade e Diversificação Econômica foi ampliado para os estados do Acre, Rondônia e Roraima, além do Amazonas, cujo disciplinamento será definido por lei complementar. Foram redefinidas diversas alíquotas de tributos para a fase de transição, destacando-se que em 2026 o IVA Federal (CBS) terá alíquota de 0,9%, enquanto o IVA compartilhado entre estados e municípios (IBS) terá alíquota de 0,1%, patamar que será igual também no ano de 2027 e que terá elevação paulatina até o ano de 2032, uma vez que em 2033 tanto o ICMS e o ISS serão extintos. Ao mesmo tempo, em 2027 será extinto o IPI, tributo que dará lugar para a Contribuição de Intervenção do Domínio Econômico (CIDE), cuja finalidade é manter a competitividade da Zona Franca de Manaus. Além disso, no texto aprovado pelo SF foi inserido um mecanismo que dará maior percentual de tributos arrecadados com o IBS para os estados e municípios que aumentarem suas arrecadações ao longo do tempo.

O SF manteve também a criação da Cesta Básica Nacional de Alimentos isentos de impostos. Todavia, criou uma “cesta básica estendida” composta por alimentos com redução de 60% em suas alíquotas. Além disso, manteve o “casback”, porém com acréscimo de que a devolução também seja obrigatória no fornecimento de energia elétrica à população beneficiada pelo programa e no gás de cozinha.

Além disso, foi estabelecido o corte de 60% dos impostos para 13 setores de atividades: serviços de educação, serviços de saúde, dispositivos médicos (fórmulas nutricionais, dispositivos de acessibilidade para pessoas deficiências, etc.), produtos de cuidados básicos à saúde menstrual, serviços de transporte coletivo de passageiro rodoviário e metroviário de caráter urbano e metropolitano, alimentos destinados ao consumo humano e sucos sem adição de açúcares e conservantes, produtos de higiene pessoal e de limpeza consumidos por famílias de baixa renda, produtos agropecuários, aquícolas, pesqueiros, florestais e extrativistas vegetais in natura, insumos agropecuários e aquícolas, produções artísticas, culturais, jornalísticas e audiovisuais nacionais e atividades desportivas, além de bens e serviços relacionados à segurança e soberania nacional. Segundo o parecer aprovado pelo SF, a manutenção desses benefícios deverá ser avaliada a cada cinco anos.

Do ponto de vista dos tratamentos diferenciados, o SF manteve a maior parte da lista aprovada na CF, porém com exclusão das compras governamentais e inclusão das

atividades esportivas desenvolvidas pelas Sociedades Anônimas do Futebol (SAFs) e a produção de hidrogênio verde. Da mesma forma que na condição anterior, a definição desses benefícios será regulamentada por lei complementar, além de se manter a possibilidade de tratamento diferenciado para micro e pequenas empresas.

Com relação ao “Imposto do Pecado” aprovado na CF, o relator no Senado manteve o mesmo teor, porém com acréscimo de tributos sobre armas e munições, exceto nos casos quando o armamento for destinado à administração pública. Já em relação aos temas da tributação da renda e do patrimônio o SF manteve a proposta original, com acréscimo da cobrança progressiva do Imposto de Transmissão de Causa Mortis e Doação (ITCMD) no domicílio da pessoa falecida, isentando-se de cobrança quando houver doações para instituições sem fins lucrativos e com relevância pública e social.

Também foi aprovada a criação de um fundo de compensação para compensar pessoas físicas e jurídicas que perderam benefícios fiscais já concedidos e que eram garantidos até 2032, além de determinar que a União compense, a partir de 2026, eventuais perdas de arrecadação dos estados e municípios devido ao novo sistema tributário do país.

Quanto à gestão do IBS (IVA compartilhado por estados e municípios), o SF introduziu a nomenclatura de Comitê Gestor do IBS no lugar de Câmara de Conselho Federativo aprovado na CF. Não houve alteração na composição original, porém se alterou as regras para as tomadas de decisões do Comitê. Assim, as deliberações serão tomadas ao atingirem cumulativamente os votos nos estados (maioria absoluta de seus representantes e de representantes que correspondam a mais de 50% da população do país, na CF era 60%) e nos municípios pela maioria absoluta de seus representantes. Além disso, o SF alterou a forma de indicação da presidência, pois o escolhido deverá ter notório conhecimento de administração tributária, além de ser aprovado por, no mínimo, 41 senadores da república.

Além disso, mais dois pontos mereceram destaque na proposta aprovada pelo SF. Por um lado, foram mantidas as proibições de tributações sobre templos religiosos, apenas com a inclusão dos serviços prestados pelos correios que também não poderão ser tributados. Por outro, foram adotados novos mecanismos para manutenção e estímulo da Zona Franca de Manaus diante da eminente extinção do IPI, como é o caso da criação de uma nova contribuição (CIDE) sobre importação ou comercialização de bens que

recebam incentivos. Finalmente, ao atender demandas das montadoras, o SF abriu a possibilidade da adoção de linhas de crédito presumido para incentivar a produção de veículos elétricos e flex.

Diante desse conjunto de alterações aprovados pelo SF, a proposta de reforma tributária teve de retornar para aprovação da CF. E tal fato ocorreu no dia 15.12.2023 com apoio de 365 deputados em votação de segundo turno, enquanto outros 118 votaram contrariamente ao projeto de reforma. Nesse dia fez-se um acordo entre as duas casas visando impedir que a proposta tivesse de ser reanalisada novamente pelo SF. Tal acordo entre a CF e o SF foi embasado na retirada dos seguintes pontos da proposta dos senadores:

- a) Retirada da proposição da criação da CIDE para manter a competitividade da Zona Franca de Manaus;
- b) Suprimida a proposta de criação de uma “cesta básica estendida de alimentos” com impostos reduzidos;
- c) Suprimida a regra que premiava os estados que arrecadassem mais tributos durante o período de transição da reforma (2026-2032);
- d) Excluído o item que isentava os tributos de importação de combustíveis na Zona Franca de Manaus.

A partir desse conjunto de alterações que fazem parte do pacote de medidas tributárias, caberá ao Senado Federal regulamentar esse processo por meio das chamadas “leis complementares”. De um modo geral, pode-se dizer que houve um grande avanço para o país com a aprovação da reforma após mais de trinta anos de debates. Todavia observou-se que politicamente ocorreu uma polarização durante todo o processo, sendo que a oposição minoritária ao projeto reformador é composta praticamente pelos mesmos representantes que, ainda em 2019, dominavam o governo central e apresentaram a proposta que acabou ganhando novos contornos posteriormente. Isso demonstra que o mantra de outrora do “Brasil acima de todos” nem sempre condiz com a prática adotada nos tempos atuais. Além disso, deve-se registrar, também, o peso dos lobbies de diversos setores econômicos que impuseram uma nova conotação à proposta original do grupo de trabalho da Câmara Federal.

Visando contribuir com esse importante debate que está em curso no país e que envolve os mais distintos agentes econômicos, sociais e políticos, a Revista NECAT

apresenta um conjunto de artigos sobre o tema da Reforma Tributária aprovada ao final de 2023 com o objetivo de evidenciar os diferentes contornos desse debate. Registre-se que os artigos que estão sendo publicados na presente edição foram sendo produzidos e submetidos ao longo das discussões que ocorreram nas duas casas legislativas do país.

O primeiro artigo, intitulado “Um passo necessário, mas insuficiente: sobre a primeira fase da Reforma Tributária no Governo Lula” e de autoria de Pedro Paulo Zahluth, Lucas Medina e Rodolpho Sartori, apresenta e analisa o que denominam de primeira fase da reforma considerando a importância de se observar esse processo a partir de distintas dimensões que contemplam não apenas o tema da taxaço sobre o consumo de bens e serviços, mas também os assuntos relativos à renda e patrimônio, os quais não foram contemplados no processo atual. Após explicar os mecanismos que compõem a reforma aprovada pelo Congresso Nacional (denominada de primeira fase), os autores concluíram que os aspectos potencialmente regressivos da primeira fase precisam ser avaliados durante a implementação e possivelmente revistos, destacando-se que a segunda fase é mais relevante porque ela eleva a possibilidade de se aumentar a justiça social no país.

O segundo artigo, intitulado “Qual Reforma Tributária Queremos?” e de autoria Leandro Horie e Fausto Augusto Júnior, debate a relevância da questão tributária no país à luz das perspectivas do movimento sindical. Inicialmente é mostrado que o sistema tributário brasileiro regressivo impõe um custo maior àqueles segmentos sociais com menor poder aquisitivo. Para explorar melhor essas contradições, os autores lançaram mão de uma análise comparativa entre o sistema existente no Brasil com aqueles existentes nos países desenvolvidos, procedimentos que segundo os autores permitiria visualizar os melhores caminhos que o país teria para se chegar a uma tributação mais equânime e que privilegiasse os salários em detrimento da especulação financeira.

O terceiro artigo, intitulado “Qual Reforma Tributária?” e de autoria de Paulo Kliass, resgata a importância do debate tributário na agenda política e econômica do país, destacando que um conjunto de interesses contraditório acaba limitando o leque de alternativas a serem debatidas e aprovadas pelo Congresso Nacional. Segundo o autor, isso é relevante para se compreender a escolha feita para se alterar o sistema tributário do país, cuja marca é o elevado grau de regressividade. Decorre daí a escolha pelo caminho da simplificação dos tributos via unificação dos diferentes impostos sobre o consumo de

bens e serviços. Com isso, o autor concluiu que se avançou pouco em temas cruciais que poderiam efetivamente provocar mudanças estruturais na essência do ambiente tributário do país.

O quarto artigo, intitulado “A agenda tributária brasileira à luz da nova institucionalidade fiscal: uma análise com base na Teoria Monetária Moderna” e de autoria de David Deccache, procura mostrar as dificuldades enfrentadas pela agenda da reforma tributária no Brasil. Utilizando-se de conceitos da Teoria Monetária Moderna (TMM), o autor mostra como as atuais restrições fiscais obstruem o planejamento harmônico das reformas necessárias. Para tanto, apresenta-se uma agenda mais abrangente que não se limita apenas à correção de tributos sobre os mais ricos, mas que também inclua uma redução dos impostos sobre as camadas mais pobres da população, além de aumentos nos gastos sociais como caminhos para melhorar a renda dos segmentos mais vulneráveis, o que abriria caminhos para a construção de uma sociedade mais justa.



Neste sentido, a Revista NECAT apresenta mais esse número dedicado ao debate nacional relativo à Reforma Tributária. Na verdade, essa edição representa a continuidade dos trabalhos que o NECAT/UFSC vem realizando há tempos no sentido de mostrar a conexão existente entre o debate realizado no âmbito do país e suas ramificações no estado de Santa Catarina.