

## Reforma Tributária no Senado

nº 19 • 1º de setembro 2023



As discussões em torno da [PEC 45/2019](#) no Senado Federal nessa semana se concentraram nas **questões federativas**, especialmente em razão da Sessão de Debates Temáticos promovida na terça-feira (29/08) no Plenário da Casa, que contou com a presença de **17 governadores**. Na ocasião, Chefes do Executivo estaduais expressaram **preocupação em relação à perda de autonomia sobre suas receitas com as mudanças propostas**.

Os itens mais debatidos foram **i) o volume de recursos e os critérios de distribuição do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR)**, ponto acerca do qual a maioria dos governadores salientou que os **R\$ 40 bilhões previstos não são suficientes**; **ii) as competências e os critérios de deliberação do Conselho Federativo**; **iii) o percentual da arrecadação destinado ao seguro-receita**, para manter a arrecadação dos entes subnacionais entre 2079 – *ano em que se concluirá a transição da tributação para o destino* – e 2098; e **iv) os benefícios fiscais convalidados pela [Lei Complementar 160/2017](#)**.



Sessão de Debates no Plenário do Senado. Da esquerda para a direita, os senadores Jorge Kajuru (PSB/GO); vice-líder do governo, Eduardo Braga (MDB/AM); relator da PEC 45/2019; Rodrigo Pacheco (PSD/MG), presidente do Senado; Gustavo Saboia, Secretário-Geral da Mesa do Senado; e os senadores Veneziano Vital do Rêgo (MDB/PB), 1º vice-presidente da Casa; e Jaques Wagner (PT/BA), líder do governo na Casa.

Além da Sessão do Plenário, o Grupo de Trabalho (GT) da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) promoveu mais uma audiência pública. Na ocasião, foram convidados representantes de setores produtivos, dentre os quais da **Associação e Sindicato Nacional das Concessionárias Privadas de Serviços de Água e Esgoto (ABCON SINDCON)**, que afirmou que o saneamento não recebeu um tratamento adequado no texto aprovado pela Câmara dos Deputados, o que deve ser reparado. Por outro lado, um representante da Associação Nacional das Universidades Particulares (ANUP) elogiou

o tratamento diferenciado conferido pela Câmara ao segmento educacional – com previsão de alíquota reduzida em 60% em relação à geral – e pediu que o Senado não retire esses avanços.

Em outra perspectiva, a Federação Brasileira de Associações de Fiscais de Tributos Estaduais (Febrafite) expôs na audiência do GT da CAE uma preocupação com a possibilidade de que alguns entes federados não invistam em seu corpo técnico da Administração Tributária, na expectativa de desfrutar dos resultados do esforço empreendido pelos demais estados, uma vez que as ações de fiscalização podem beneficiar outros entes federados em um contexto previsto pela Reforma de centralização da arrecadação e da fiscalização do imposto sobre bens e serviços (IBS).



GT da CAE. Da esquerda para a direita, Juliano Griebeler, vice-presidente da Associação Nacional das Universidades Particulares (ANUP); o deputado federal Luiz Carlos Hauly (PODE/PR); o senador Vanderlan Cardoso (PSD/GO), presidente da CAE; Rodrigo Spada, presidente da Federação Brasileira de Associações de Fiscais de Tributos Estaduais (Febrafite); e Percy Soares Neto, Associação e Sindicato Nacional das Concessionárias Privadas de Serviços de Água e Esgoto.

Fora do Senado, a matéria também foi debatida em evento do LIDE realizado em Washington (EUA), durante o qual o Presidente do Senado, **Rodrigo Pacheco (PSD/MG)**, **pontuou que as modificações que o Senado pretende fazer no texto já serão em diálogo com a Câmara dos Deputados**, de modo a evitar o prolongamento da tramitação, uma vez que a Emenda Constitucional resultante da PEC 45/2019 somente poderá ser promulgada quando houver consenso entre as duas Casas.

Pacheco **voltou a expressar sua preocupação diante de um possível aumento da carga tributária**, defendendo um **teto para a alíquota geral**, e **reforçou a necessidade de avaliar o mérito de cada exceção prevista para a Reforma Tributária**. O senador ainda declarou que **avalia positivamente a lógica da unificação e centralização da arrecadação**, mas que esse tema ainda será debatido em profundidade no Senado. A respeito da **transição**, **disse acreditar que os prazos estabelecidos pela Câmara são adequados e que o Senado deve optar por não alterá-los** para evitar dissensos com a outra Casa. Pacheco também defendeu que, após a Reforma Tributária, sejam aprovados **projetos que tratem da qualidade do gasto público e do tamanho do Estado** e afirmou que a ideia é **avançar com a regulamentação da Reforma ainda em 2024**, por meio da legislação infraconstitucional.

O relator da matéria, senador **Eduardo Braga (MDB/AM)**, também defendeu mais uma vez a **inserção de um dispositivo que limite o poder de tributar**, a partir do qual seria possível definir com maior precisão quais seriam as exceções e qual o alcance delas.

Em outra frente, a Câmara dos Deputados aprovou o [PL 334/2023](#), que prorroga a **desoneração da folha de pagamento para 17 setores até 2027**. O tema não faz parte diretamente das atuais discussões da Reforma Tributária, mas a **ampliação da desoneração da folha para mais setores ou a possibilidade de creditamento da mão de obra frequentemente são levantadas como forma de amortecer os impactos** do novo Sistema Tributário sobre segmentos com alta empregabilidade. Na realidade, **o próprio texto da PEC 45/2019 prevê a possibilidade redução da tributação sobre a folha se houver aumento na arrecadação dos impostos sobre a renda – segunda fase da Reforma Tributária**.

A próxima semana tende a ser menos movimentada, em razão do feriado da Independência, na quinta-feira (07) – *até o momento não há reuniões convocadas para discutir a Reforma no Senado*.

**REFORMA TRIBUTÁRIA – DEBATE COM GOVERNADORES**

A Sessão de Debates Temáticos do Plenário do Senado contou com a exposição dos seguintes convidados:

- » **Bernard Appy**, secretário extraordinário da Reforma Tributária do Ministério da Fazenda;
- » **Paulo Dantas** (MDB), governador de Alagoas;
- » **Clécio Luís** (SD), governador do Amapá;
- » **Wilson Lima** (UNIÃO), governador do Amazonas;
- » **Jerônimo Rodrigues** (PT), governador da Bahia;
- » **Rafael Fonteles** (PT), governador do Piauí;
- » **Celina Leão** (PP), vice-governadora do Distrito Federal;
- » **Renato Casagrande** (PSB), governador do Espírito Santo;
- » **Ronaldo Caiado** (UNIÃO), governador de Goiás;
- » **Mauro Mendes** (UNIÃO), governador de Mato Grosso;
- » **Eduardo Riedel** (PSDB), governador de Mato Grosso do Sul;
- » **Raquel Lyra** (PSDB), governadora de Pernambuco;
- » **Elmano de Freitas** (PT), governador do Ceará;
- » **Wanderlei Barbosa** (REP), governador do Tocantins;
- » **Eduardo Leite** (PSDB), governador do Rio Grande do Sul;
- » **Jorginho Mello** (PL), governador de Santa Catarina;
- » **Felício Ramuth** (PSD), vice-governador de São Paulo; e
- » **José Macedo Sobral** (PDT), vice-governador de Sergipe.

**Bernard Appy – Secretário Extraordinário da Fazenda**

Fez apresentação sobre as questões federativas na Reforma Tributária, argumentando que o **Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR)** será um novo instrumento de desenvolvimento regional, com recursos que poderão ser utilizados para fomento a atividades produtivas, infraestrutura, inovação e desenvolvimento científico-tecnológico, priorizando projetos ambientalmente sustentáveis, chegando a **R\$ 40 bilhões por ano**. Sobre a distribuição dos recursos entre os entes da Federação, afirmou que se trata de uma decisão política, que deve levar em consideração a redução das desigualdades regionais, objetivo principal do fundo, atingindo atividades que hoje não são englobadas pelos benefícios do ICMS, retomando a tese de que **o fundo é um instrumento melhor do que os atuais benefícios**.

Citou também o **Fundo de Compensação dos Benefícios Fiscais**, que visa compensar as empresas em função da redução dos benefícios fiscais convalidados nos termos da [Lei Complementar 160/2017](#), com aportes crescentes de 2025 até 2028 e decrescentes de 2029 até 2032, que, no agregado, chegam a **R\$ 160 bilhões**, o que Appy avaliou como suficientes para dar segurança jurídica para as empresas que têm benefícios fiscais convalidados. Explicou ainda que **o saldo remanescente desse fundo será transferido para o FNDR**.

Sobre o **Conselho Federativo do IBS**, salientou que os estados e municípios farão a gestão do novo imposto em conjunto e que **as funções do Conselho serão técnicas**, garantindo tributo e interpretação uniformes e fazendo a distribuição entre os entes federativos, competindo ao Congresso Nacional definir as regras dessa distribuição, por lei complementar. Nesse sentido, frisou que **o conselho é essencial para a transição da tributação para estados e municípios por permitir um modelo de arrecadação centralizada com um tributo nacionalmente uniforme**, bem como para a simplificação do **ressarcimento do saldo credor para as empresas**, garantindo segurança jurídica. Diante disso, ressaltou que **o Conselho não terá autonomia para decidir se vão mais recursos para um estado ou outro, pois seguirá regras claras, se possível até fórmulas**, que serão fixadas na lei complementar para a distribuição dos recursos arrecadados, tendo menos função política do que o Conselho de Política Fazendária (Confaz).



Informou que, com a mudança do STN, **alguns estados e municípios aumentarão sua participação na arrecadação total**, enquanto outros terão participação reduzida, explicando que **o modelo de transição federativa prevê dois fatores que mitigam esse efeito: i) transição diluída em 50 anos; e ii) seguro-receita de 3% da parcela distribuída sobre o destino**, repassada aos entes que com maior perda de participação no total da arrecadação. Mencionou [estudo](#) do IPEA que demonstra que, com esse modelo, **nenhum ente da federação será prejudicado devido ao efeito da Reforma sobre o crescimento econômico**, destacando ainda que o **texto aprovado na Câmara permite que os entes fixem alíquota abaixo ou acima da alíquota de referência**, por meio de lei específica. Por fim, afirmou que o artigo sobre as **contribuições sobre produtos primários está com uma redação muito ampla**, gerando insegurança, de forma que **o governo apoia um aprimoramento da matéria**.

#### Governador Paulo Dantas (MDB) – Alagoas

Frisou que a reforma deve ser aperfeiçoada para ser alcançado um modelo simplificado e efetivo, promovendo o equilíbrio social. Elencou como pontos relevantes de discussão: **i) limites que caracterizam o IBS subnacional com respeito a autonomia federativa; ii) metodologia e prazo para a transição federativa; iii) dimensionamento e distribuição do Fundo de Desenvolvimento Regional; iv) governança do Conselho Federativo; e v) tratamento de matérias caras ao federalismo no próprio texto constitucional**, as quais estão remetidas a lei complementar no atual texto da PEC.

No caso do **FNDR**, expôs que há um **entendimento entre os governadores de que o fundo deve alcançar o valor de R\$ 75 bilhões** e adotar o **critério de distribuição inversamente proporcional ao PIB ou o mesmo critério do Fundo de Participação dos Estados (FPE)**, que não deve ser definido por lei complementar, e sim na Emenda Constitucional.

Pediu aos parlamentares para **reduzir o prazo de transição do princípio do destino de 50 para 26 anos**, para que os benefícios cheguem à população o mais rápido possível. Quanto ao Conselho Federativo, disse que este deve garantir a **autonomia aos entes subnacionais**, expressando **preocupação sobre o critério de participação dos municípios**, o que traz **benefícios para cidades mais populosas e prejuízo para cidades menores**. Por último, solicitou que o Fundo de Compensação dos Benefícios Fiscais tenha o prazo ampliado para dezembro de 2023 para garantir que todas as empresas que tenham benefícios possam acessá-lo.



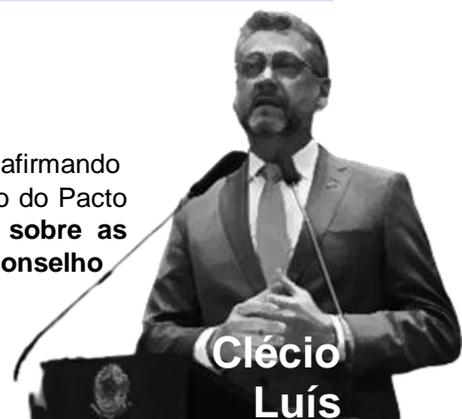
Paulo Dantas

#### Governador Clécio Luís (SD) – Amapá

Expressou preocupação sobre a **governança do Conselho Federativo**, afirmando que os entes federados devem se sentir representados para a manutenção do Pacto Federativo brasileiro, **não devendo haver hegemonia de uma região sobre as outras**. Nesse sentido, argumentou que a **competência e governança do conselho não deve ser decidida por lei complementar**.

#### Governador Wilson Lima (UNIÃO) – Amazonas

Realçou a importância da participação dos estados e municípios no debate da reforma, afirmando que a matéria tem a capacidade de diminuir as desigualdades sociais. Em relação aos pontos de interesse do estado do Amazonas, destacou a **Zona Franca de Manaus (ZFM)**, declarando que esse é o modelo mais exitoso de desenvolvimento econômico, social e de preservação da floresta, representando em torno de **30% do PIB do estado e 47% da arrecadação de ICMS**; empregando cerca de 500 mil pessoas; fomentando o comércio e outras atividades econômicas; e representando, ao todo, 70% da atividade do estado. Com isso, frisou que não há possibilidade de **o estado abrir mão desse instrumento**, pois seus efeitos positivos não podem ser substituídos por outros modelos.



Clécio Luís


**Wilson  
Lima**

No âmbito da reforma, expressou **preocupação com a nova modelagem de cobrança no destino e do desaparecimento de IPI, PIS e Cofins, questionando como isso será substituído, já que é o maior instrumento de garantia de competitividade das empresas no Amazonas**, afirmando que o custo de um bem no estado não pode ter o mesmo preço que em outros lugares, como São Paulo, devido a suas particularidades e custos logísticos, sendo necessário um tratamento especial para garantir competitividade. Afirmou que 97% do território do Amazonas está preservado em razão do modelo de desenvolvimento econômico da ZFM, apontando que a queda desse modelo terá impacto ambiental.

Mencionou também o FNDR, argumentando que deve haver maior clareza sobre sua administração e distribuição para cada estado, citando **estudo do Ipea que divulga que o Amazonas terá a menor participação no fundo**, prejudicando diversos segmentos e áreas prioritárias para o governo do estado.

#### Governador Jerônimo Rodrigues (PT) – Bahia

Frisou que o federalismo deve ser respeitado, realçando que **a transição dos benefícios fiscais deve garantir o compromisso dos estados com os empresários**. A respeito do FNDR, frisou a necessidade de possibilitar a igualdade no desenvolvimento regional. Defendeu que a Reforma considere também a **busca por investimento dos estados do Nordeste em áreas como hidrogênio verde e setor automobilístico**. Por último, destacou que **a autonomia dos entes federativos deve ser preservada**, respeitando a gestão das arrecadações de cada estado.


**Jerônimo  
Rodrigues**

#### Governador Rafael Fonteles (PT) – Piauí

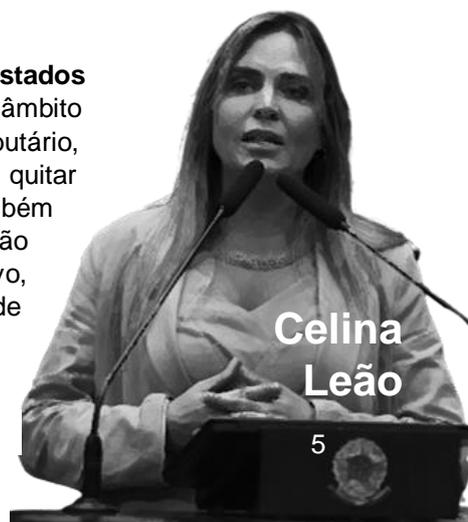

**Rafael  
Fonteles**

Chamou atenção para três pontos essenciais de discussão: **i) o FNDR, afirmando que esse deve corrigir desigualdades regionais, de modo que deve ser utilizado como critério de rateio do fundo como a proporção inversa da renda per capita dos estados; ii) aumento do valor do fundo**, afirmando que R\$ 40 bilhões é insuficiente para a política de desenvolvimento regional, argumentando que, **segundo o Comsefaz, o valor necessário seria de R\$ 75 bilhões**; e **iii) o Conselho Federativo**, salientando que, por mais que seja uma órgão técnico, deve ter o mesmo desenho do Senado Federal, com a **paridade entre os estados e Distrito Federal**.

Alertou ainda sobre o **risco da corrida entre os setores econômicos para serem incluídos na alíquota reduzida**, alegando que não deve ser cometido o mesmo erro do sistema atual, que contém diversas regras, defendendo que a Reforma reduza os privilégios, preservando a neutralidade tributária.

#### Vice-Governadora Celina Leão (PP) – Distrito Federal

Abordou a **frustração de receita e planejamento orçamentário para os estados no último ano**. Ressaltou que alguns estados brasileiros foram fundados no âmbito da guerra fiscal devido à demora da implementação de um novo sistema tributário, destacando que, com o novo modelo, os estados devem ter condição de quitar suas contas ao mesmo tempo em que a economia se desenvolve. Frisou também que o **Conselho Federativo deve ser representado de forma paritária**, não apenas pelos estados mais populosos, respeitando o Pacto Federativo, indicando ainda que a autonomia estadual será diminuída para a criação de uma alíquota nacional, assunto que deve ser deliberado com atenção.


**Celina  
Leão**

### Governador Renato Casagrande (PSB) – Espírito Santo

Ressaltou que não deve haver aumento da carga tributária e que o novo sistema não deve atuar como instrumento de concentração de riqueza em algumas regiões. Além disso, afirmou que o **Senado tem a responsabilidade do equilíbrio federativo**, sugerindo que sejam feitos ajustes no texto, de modo que: **(i) a transição federativa seja longa para manter a receita de cada estado; e (ii) deve haver o seguro-receita de 5% do IBS, com 2,5% para estado e 2,5% para municípios.** A respeito da governança do **Conselho Federativo**, criticou privilégio às regiões mais populosas, afirmando que deve levar em consideração que, em uma votação regional, **a votação confirmatória deve ter, pelo menos, 50% dos representantes de cada região.**

Em relação ao **FNDR**, **concordou com o critério de distribuição de acordo com o inverso do PIB per capita e com o aumento dos recursos do fundo** para que haja investimento em infraestrutura e tecnologia. Destacou também que deve haver **clareza sobre qual será o responsável pelo ressarcimento dos créditos de exportação.** Por fim, **criticou a previsão de que somente as empresas que tenham recebido benefícios fiscais até 31 de maio de 2023 poderão ter acesso ao fundo de compensações** pelos benefícios.



Renato Casagrande

### Governador Ronaldo Caiado (UNIÃO) – Goiás

Criticou a falta de participação dos governadores na discussão da Câmara e a rapidez com que a matéria foi votada naquela Casa. Afirmou que o Centro de Cidadania Fiscal (CCiF) e as empresas que patrocinaram a reforma tributária não conhecem a realidade dos estados e municípios menores. Além disso, retomou o argumento de que para a *National Bureau of Economic Research* (NBER), **não existe o termo “guerra fiscal”, e sim competição por impostos, apontando que o termo só existe no Brasil.**

Indicou que, em um país de modelo federativo, como os Estados Unidos, o IVA é prerrogativa do estado, assim como o imposto de renda da pessoa física e da pessoa jurídica, que é responsabilidade do estado e tem taxa federal. Nesse sentido, criticou o cálculo do IVA nacional e o resultado do [estudo](#) do Ministério da Fazenda, que prevê um IVA de até 27%, destacando a nota da Receita Federal, afirmando que não se responsabiliza pela publicação. Questionou também a metodologia do estudo realizado pelo IPEA, solicitando dados concretos.

Disse que, em seu levantamento sobre a implantação do IVA, de 16 países analisados, apenas quatro obtiveram aumento no emprego. Criticou ainda o protecionismo no Brasil, gerando situações de monopólio e oligopólio, aumentando os preços para o consumidor. Além disso, afirmou que, se o objetivo for preservar as indústrias brasileiras, **deve-se priorizar a industrialização do interior de todas as regiões, para evitar a ampliação das desigualdades regionais**, elogiando a iniciativa de Ulysses Guimarães de criar os fundos de desenvolvimento regionais, como os Fundos Constitucionais de Financiamento do Centro-Oeste (FCO), do Nordeste (FNE) e do Norte (FNO), para garantir a competitividade dessas regiões. Para mais, declarou que o que leva um país a ser competitivo não é o IVA, e sim a pesquisa, tecnologia, educação e apoio ao capital humano. Nessa frente, mencionou que o **BNDES empresta 75% de seus recursos para Sul e Sudeste**, de modo que as outras três regiões recebem apenas 25% por não estarem industrializadas

Além do mais, argumentou que os estados não podem receber uma “mesada” do Conselho Federativo, instância que classificou como concentradora de poder.

Ronaldo Caiado

### Governador Mauro Mendes (UNIÃO) – Mato Grosso

Afirmou que a Reforma deve acabar com a complexidade da tributação, mas que o tema deve ser debatido com maior profundidade no Senado. **Sobre o Conselho Federativo, indicou que esse atue como uma câmara de conciliação entre os impostos pagos nos diversos estados, não podendo ter atribuição normativa**, conforme consta na proposta aprovada pela Câmara dos Deputados. Em relação ao FNDR, destacou que esse **não deve seguir o mecanismo de repartição levando o critério do PIB**, pois já existem fundos da União que utilizam esse critério, entretanto, afirmou que o instrumento deve ter como objetivo diminuir as desigualdades regionais.

Sobre o **seguro-receita**, concordou que o valor mais adequado para contrapor as perdas seria de 5% do IBS e sobre o desenvolvimento e competição regional realçou que **todos os países do mundo utilizam mecanismos e incentivos fiscais para impulsionar regiões menos desenvolvidas**, de modo que um mecanismo tributário inteligente deve ser criado para o desenvolvimento industrial do Nordeste, Norte e Centro-Oeste. Nesse sentido, expressou preocupação em relação aos 25 mil quilômetros de rodovias que precisam ser asfaltadas para sustentar o crescimento do agronegócio no Mato Grosso, afirmando que o valor do seguro-receita deve levar situações como essa em consideração.

Ademais, ressaltou a **importância de uma trava nos impostos criados**, criticando que ainda não foi apresentado documento claro e compreensível sobre qual alíquota será realmente paga.



**Mauro Mendes**

### Governador Eduardo Riedel (PSDB) – Mato Grosso do Sul

Alegou que o desenvolvimento regional é feito com prosperidade, com capacidade de investimento em infraestrutura, propondo que o seguro-receita possua fundo com o montante necessário para que nenhum município ou estado perca investimentos nesse processo. Mencionou a **preocupação de estados que têm seus próprios fundos específicos de desenvolvimento, como o Fundo de Desenvolvimento do Sistema Rodoviário de Mato Grosso do Sul (Fundersul)**, voltado à área de infraestrutura e responsável pela pavimentação de mais de 700km de rodovias por ano, beneficiando não só os produtores, como a **indústria de papel e celulose**. Segundo Riedel, esses fundos não podem ser comprometidos pela Reforma “da noite para o dia”.

Em relação ao FNDR, classificou como importante o critério de distribuição com base no PIB invertido, mas também apontou que outros critérios devem ser considerados. Por fim, ressaltou que o Conselho Federativo deve ter sua constituição esclarecida, para que possa ser instância técnica, enquanto o Senado atua como instância política.



**Eduardo Riedel**

### Governadora Raquel Lyra (PSDB) – Pernambuco

Realçou que a reforma deve combater as desigualdades sociais e regionais, afirmando que o Nordeste carece de uma atenção especial, visto que enfrenta diversas problemáticas de injustiça social, mencionando que, dos nove milhões de habitantes de Pernambuco, dois milhões não têm acesso a água. Nesse sentido, informou que, das 10 piores estradas do Brasil, três se encontram em Pernambuco, salientando que o combate à injustiça social passa necessariamente pelo combate às injustiças regionais. Diante disso, defendeu que o FNDR deve permitir que as regiões menos desenvolvidas tenham competitividade e possibilidade de fazer investimentos.



**Raquel Lyra**

Colocou ainda a preocupação sobre o valor do FNDR, indicando, segundo o Consórcio Nordeste Brasil, o necessário é de, no mínimo, R\$ 75 bilhões.

Sobre o **Conselho Federativo**, afirmou que esse deve ser esclarecido, criticando a previsão de que a definição de critérios e competências serão feitas apenas em lei complementar, solicitando que sejam apresentadas ao menos hipóteses neste momento. Além disso, declarou que a reforma deve trazer a garantia da receita, o combate às desigualdades regionais e a garantia de governança partilhada, criticando a criação de um novo órgão com capacidade legislativa, o Conselho.

Postulou a **necessidade de reinserir no texto a prorrogação até 2032 do incentivo à indústria automobilística do Nordeste**, permitindo um novo ciclo de investimento e garantia de empregos e indústria competitiva, com alto grau de tecnologia. Nessa frente, destacou a atuação da fábrica da *Stellantis*, na Região Metropolitana Norte de Pernambuco e na Zona da Mata Norte, afirmando que essa possibilitou mudança na qualidade de vida e de perspectiva da população, de modo que, **se não houver incentivo fiscal, empresas como essa poderão se realocar em qualquer lugar do mundo**.

Por fim, alertou sobre as condições dos municípios e estados brasileiros diante da queda de arrecadação, da inadimplência e da evidente insolvência, afirmando que, nos últimos dois meses, só do Fundo de Participação dos Estados (FPE), já foram perdidos mais de R\$ 200 milhões. Diante disso, solicitou apoio emergencial do governo brasileiro, com o apoio do Congresso.

#### Governador Elmano de Freitas (PT) – Ceará

Elogiou o avanço do texto na Câmara dos Deputados com a ideia de um IVA dual, eliminando os riscos de a União, ao participar de um IVA único, interferir de maneira exagerada, violando a autonomia necessária para os estados e os municípios. Declarou que nenhum governador deve entender que o FPE é uma mesada.

Sobre o **FNDR**, ressaltou que é necessário para os estados, especialmente os menos desenvolvidos, que precisam atrair investimentos do setor privado para gerar emprego, **avaliando os R\$ 40 bilhões previstos na proposta como insuficientes** diante da inércia do processo de desenvolvimento econômico do Brasil, principalmente para os estados do Norte, Nordeste e Centro-Oeste. **Apoiou um quórum mais elevado para a aprovação no Conselho Federativo**, visto que a lei vai definir o critério de distribuição, como já ocorre no FPE.

Ademais, informou que os Estados Unidos anunciaram programa de controle de inflação que tem US\$ 360 bilhões nos próximos dez anos para a mudança de sua planta industrial, tendo como referência uma nova matriz energética. Diante disso, expressou preocupação sobre a atração de investidores na área de hidrogênio verde para as regiões brasileiras, que competem com os Estados Unidos, **criticando que o tema do hidrogênio verde não está inserido de forma direta na Reforma Tributária**. Nesse sentido, avaliou como necessário que o Brasil aproveite sua condição geográfica de eficiência na energia eólica, solar e de biomassa para o processo de reindustrialização, tendo como diferencial importante uma nova matriz energética. Portanto, frisou que o hidrogênio verde não pode ser visto como uma commodity de exportação para a Europa, devendo servir como um elemento diferencial para uma nova industrialização no em todas as regiões brasileiras.

Por conseguinte, **sugeriu que o hidrogênio verde efetivamente tenha um tratamento diferenciado para exportação, mas também para o mercado interno**, permitindo atração, com competitividade e eficiência, e uma nova indústria para os estados. Noutra frente, avaliou ser razoável um **maior seguro-receita caso se opte por reduzir o tempo de transição**.



Elmano de  
Freitas

### Governador Wanderlei Barbosa (REP) – Tocantins



Wanderlei  
Barbosa

Fez coro às palavras da governadora de Pernambuco, afirmando que, **nos últimos anos, houve alguns pontos sobre os quais os estados e os municípios não foram ouvidos, como no piso da enfermagem**. Com isso, solicitou que o Senado Federal e a Câmara dos Deputados convoquem prefeitos ou a sua representação social para que se abra um debate amplo sobre a questão das perdas dos repasses, afirmando que se os municípios não conseguirem mais pagar a folha de pagamento a economia brasileira será afetada, de modo que deve haver um cuidado com a sobrevivência dos entes federados.

Expressou preocupação com as estradas danificadas no seu estado, pontuando que não há compensação para fazer reparação em rodovias. Desse modo, afirmou que ainda existem 14 mil quilômetros de rodovias estaduais que precisam de reparações, para viabilizar a atuação do setor que produz, como o agronegócio, e para a mobilidade das pessoas. Finalizando, afirmou que a política tributária precisa ficar mais clara para a sociedade e para os representantes dos estados e municípios.

### Governador Eduardo Leite (PSDB) – Rio Grande do Sul

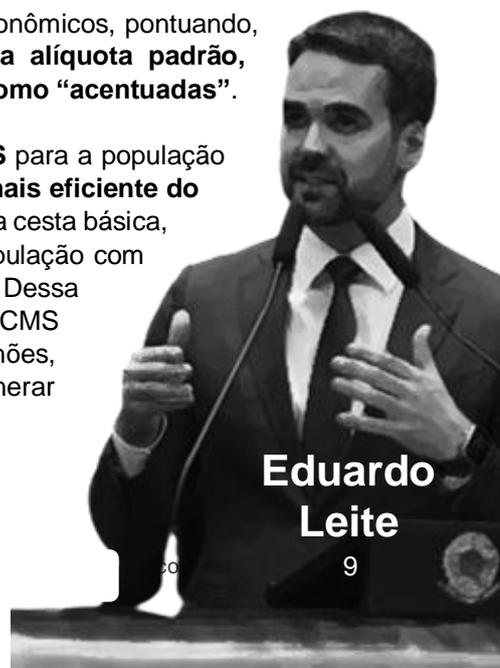
Anunciou integral apoio à Reforma, argumentando que essa traz ganho de produtividade a partir de um sistema mais simples e racional, capaz de suplantar as eventuais perdas que se calculem em comparação com o modelo atual. Além disso, a Reforma deve permitir que o empreendedor coloque sua energia em empreender, não em administrar uma relação com os Fiscos municipal, estadual e federal, sempre sob a incerteza de que alguma mudança de interpretação faça com que ele seja punido.

Nesse sentido, avaliou como fundamental a simplificação do modelo tributário, afirmando que esse permitirá ganho mais rápido de produtividade da economia nacional, **colocando um fim na guerra fiscal, classificando-a como altamente ineficiente do ponto de vista produtivo**. Afirmou que, atualmente, determinados setores econômicos que teriam vocação e melhor capacidade de se desenvolver em determinadas localidades, com o benefício de infraestrutura já provida, acabam sendo alocados em regiões sem essa infraestrutura, pois os incentivos não são racionalizados.

Um dos pontos de atenção que mencionou é que a base sobre a qual haverá a nova tributação é uma base compartilhada entre os entes, sobre a qual hoje incide, por exemplo, o ICMS, bem como PIS e Cofins, da União. Nessa perspectiva, indicou que o Senado deve impor os limites sobre o quanto a União pode avançar sobre essa base arrecadatória, solicitando o estabelecimento de salvaguardas tanto para o contribuinte quanto para os entes federados, para que não haja um avanço sobre a base de arrecadação dos entes subnacionais.

Classificou como natural, neste momento, a mobilização dos setores econômicos, pontuando, entretanto, que **cada regime especial e desoneração aumentam a alíquota padrão, classificando as exceções previstas no texto aprovado na Câmara como “acentuadas”**.

Trazendo o exemplo do Rio Grande do Sul sobre a **devolução de ICMS** para a população na extrema pobreza e na pobreza, indicou que **esse método é muito mais eficiente do que o benefício no produto**, de modo que, ao beneficiar qualquer item da cesta básica, por exemplo, haverá perda de arrecadação, ainda que a parcela da população com maior renda tenha capacidade de contribuir sobre o produto desonerado. Dessa forma, argumentou que, ao ser criado um mecanismo de devolução de ICMS para a população de baixa renda, é possível devolver mais de R\$ 200 milhões, diminuindo a carga tributária sobre essa população, sem precisar desonerar ou fazer algum tipo de regime especial de tributação.



Eduardo  
Leite

Sobre o **Conselho Federativo**, defendeu que seja criado um **modelo de deliberação que não permita que nenhuma região prepondere sobre as outras**, afirmando que o critério populacional não resolve isso, já que, por exemplo, a Região Sudeste teria uma capacidade de interferir no quórum com poder de veto. Entretanto, levantou que existem regras, como na Lei Complementar 160/2017, que estabelecem a necessidade de, **além de formar um quórum simples da maioria dos estados, formar-se também uma maioria entre as regiões, ou, nas próprias regiões, de forma a proteger os interesses regionais, numa melhor relação interfederativa.**

Em relação às questões do FNDR, apontou que o Rio Grande do Sul integra uma região com um índice de desenvolvimento humano (IDH) acima da média nacional e com uma condição econômica de PIB *per capita* melhor do que outras regiões, mas que também tem os seus problemas e os seus desafios. Nesse sentido, afirmou que **a Região Sul não possui fundo constitucional, como em outras regiões, para financiar e tornar os estados mais atraentes para investimentos, nem incentivos específicos para qualquer setor econômico, como ao setor automotivo e energético.**

Desse modo, na distribuição do FNDR, afirmou que **um dos critérios já levantados deixaria ao Rio Grande do Sul apenas 1% do bolo total da arrecadação**, que tem 6% da população. Ainda no âmbito do seu estado, informou que 12% da receita é tomada por um contrato que existe com a União, com juros e correção monetária, fazendo com que isso se estenda até 2048, numa fórmula que continuará exigindo dos cofres do estado. Com isso, esclareceu que vem tentando melhorar essa situação a partir de um processo de privatizações, mas que isso tem um limite e, logo, haverá necessidade de financiar o desenvolvimento com recurso do FNDR, a depender do critério de distribuição for adotado.

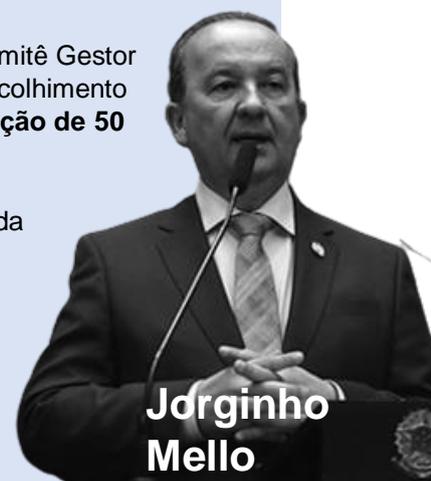
Finalizando, apontou que, com a política e o diálogo que o Senado proporciona, é possível encontrar solução para esses pontos, gerando um novo sistema, simples e racional, possibilitando o empreendimento e a geração de emprego e renda.

#### Governador Jorginho Mello (PL) – Santa Catarina

Expressou apreensão sobre o **Conselho Federativo**, citando o modelo do Comitê Gestor do Simples Nacional como **exemplo de gestão e simplificação**, atuando no recolhimento de cinco tributos numa única guia. Além disso, afirmou que o **prazo de transição de 50 anos é muito tempo.**

Informou que irá entregar uma nota técnica elaborada pelo Secretário da Fazenda de Santa Catarina, Cleverson Siebert, e a sua equipe técnica, com as sugestões do estado, dando conta de alguns pontos necessários, como a **manutenção da autonomia dos estados e a neutralidade tributária.**

Classificou o não aumento da carga tributária como um compromisso político e **defendeu que o FNDR seja justo com todos os estados do Brasil**, trazendo incentivos também para os estados do Sul.



Jorginho Mello

#### Vice-Governador Felício Ramuth (PSD) – São Paulo

Alertou para o **risco de se criar uma reforma das exceções e leis complementares**, que poderá ter o maior IVA do mundo. Indicou que, para minimizar esse risco, é necessário um trabalho conjunto.

Sobre a Zona **Franca de Manaus**, reconheceu sua importância para o desenvolvimento do país e para o desenvolvimento regional, entendendo que **é possível que a ajuda à Zona Franca permaneça com investimentos diretos do Tesouro**, que podem ser, inclusive, somados ao FNDR, **sem oneração de todo o sistema tributário dos estados** em relação a essa participação.



Felício Ramuth

Afirmou que **a exceção para as indústrias automobilísticas dentro de uma determinada região do país foge do conceito da Reforma Tributária**, que busca evitar benefícios pontuais e regionais, fazendo com que haja uma isonomia de tratamento a todos. Nesse mesmo sentido, falou sobre a Lei Complementar 160/2017, que prevê benefícios sem condicionantes, afirmando que esses devem ser garantidos no texto da reforma, devendo permanecer ainda, no novo texto, **a possibilidade de ampliação dos prazos**.

Considerou importante possível **teto do IVA**, para que não seja criado o maior IVA do mundo, sugerindo que **essa trava se dê na CBS, e não no IBS**, dando tranquilidade aos estados.

#### Vice-Governador José Sobral (PDT) – Sergipe



Relatou a visão do Governador Fábio Mitidieri, sobre o Conselho Federativo, levantando dois principais argumentos: **(i) o Conselho fere o princípio federativo**; e **(ii) o critério de aplicabilidade dos recursos do FNDR deve ter transparência** e seguir o princípio da equidade, identificando que cada região e estado tem sua particularidade, devendo ser dado um tratamento direcionado para cada um deles. Relembrou fala da Governadora Raquel, de Pernambuco, que retoma a questão da transparência e da perda sistemática de receita via FPM e de FPE, o que se explica pela falta de critérios claros e transparentes de repartição.

Finalizando, defendeu que os temas mais importantes, como o Conselho Federativo e o FNDR, sejam endereçados já no texto constitucional, para garantir maior segurança jurídica aos estados.

José Sobral

#### Manifestação dos Parlamentares

O senador **Jorge Kajuru** (PSB/GO) frisou que o governador Ronaldo Caiado tem sido injustiçado, apesar de ter preparo para posicionar-se sobre a Reforma Tributária. Kajuru questionou Caiado sobre o mecanismo de *cashback*, especialmente sobre o dado de acréscimo de 17% na renda mensal familiar dos beneficiados no Rio Grande do Sul. Em resposta, Caiado argumentou que o mecanismo não é mais necessário após a desoneração da cesta básica.

**Esperidião Amin** (PP/SC) afirmou que o texto da Câmara simplifica ao reduzir o número de impostos, entretanto, não respeita o Pacto Federativo, defendendo, nesse sentido, sua **emenda para extinguir o Conselho Federativo**, sugerindo a criação de um **Comitê Gestor para gerenciar questões técnicas**, pois, segundo o senador, a atual composição do Conselho dá mais poder a Brasília e menos ao Brasil. Afirmou que uma **trava para a alíquota é necessária, inclusive para “domesticar a corrida para a exclusão”**, ou seja, a busca dos setores por regimes de exceções.

**Efraim Filho** (UNIÃO/PB) citou a **necessidade de imposição de alíquota máxima**, conforme consta em uma **emenda** que apresentou na CCJ, mencionando ainda a **complexidade da convivência no sistema híbrido durante o período de transição** e a questão dos regimes especiais e Conselho Federativo, temas que considerou que devem ser debatidos no Senado.

A senadora **Mara Gabrilli** (PSD/SP) frisou que a reforma deve, além de reparar distorções que prejudicam os empresários, fazer inclusão social, tratando de maneira diferenciada saúde, educação, medicamentos, dispositivos médicos e dispositivos de acessibilidade para pessoas com deficiência. **Elogiou a mudança no ITCMD, que não incidirá sobre as organizações sem fins**



Mara Gabrilli (PSD/SP)

**lucrativos e as organizações do terceiro setor** com a finalidade de relevância pública e social, inclusive para as organizações assistenciais e beneficentes e para as entidades religiosas e institutos científicos e tecnológicos. Indicou que ainda há debates importantes que devem ocorrer no Senado, como o tratamento adequado ao setor de serviços, o Conselho Federativo, que, segundo a senadora, precisa ter suas atribuições bem definidas para não extrapolar seu caráter operacional nem ferir o Pacto Federativo, e o FNDR.

**Rogério Marinho** (PL/RN) afirmou que, apesar das solicitações de cada governador por mais recursos e exigências que priorizem suas regiões, o principal ponto de consenso é a simplificação, que, a priori, está alcançada pela diminuição do número de impostos. Apontou que há um problema constitucional na Reforma, pois **ferre o princípio da autonomia dos entes federados** no que tange à sua questão fiscal, ou seja, à **capacidade que eles têm de dispor das suas receitas em função de políticas públicas que interessem à sua respectiva população**, desde que não colidam ou não conflitem com os estados limítrofes ou com outras regiões do país.

**Mauro Carvalho Júnior** (PSD/MT) apresentou números levantados por Mato Grosso que apontam que a Reforma Tributária prejudicará os estados do Amazonas, do Espírito Santo, do Mato Grosso do Sul e do Mato Grosso. Retomou sua preocupação com a competitividade e industrialização dos estados do Centro-Oeste, Norte e Nordeste, sobre o estoque de crédito de ICMS e falta de dados sobre o impacto da reforma. Solicitou ainda que o debate leve em consideração os impactos para os trabalhadores brasileiros e para os micro e médio empresários.

O relator da matéria, senador **Eduardo Braga** (MDB/AM), falou sobre a importância de a transição ultrapassar os atuais mandatos, afirmando que a reforma é de Estado e que, portanto, precisa ter equidade, equilíbrio, transparência e segurança jurídica. Sobre o **Conselho Federativo**, um dos temas mais levantados, indicou que existem **caminhos a serem considerados, como o Comitê Gestor do Simples**.

Sobre o **FNDR**, ressaltou que o modelo discutido é o de desenvolvimento do Brasil, apontando que **talvez o incentivo tributário migre para o incentivo orçamentário-financeiro**, criando uma nova lógica que vai ser discutida entre senadores e setores produtivos. Concordou com os governadores em relação aos recursos do Fundo, declarando que o tema será discutido pelos governadores com a União e o Congresso. Em relação aos critérios de deliberação do Conselho Federativo, apontou a **Lei Complementar 160/2017 como um caminho para encontrar a solução para o equilíbrio federativo**.

Afirmou que dentre os principais temas que serão aprofundados com clareza, estão: **i) seguro-receita; ii) distribuição do FNDR; iii) limitação temporal dos fundos específicos**. Ademais, afirmou que estão sendo amadurecidos assuntos relativos à inovação tecnológica e à transição energética, especialmente no âmbito dos incentivos fiscais para a indústria automobilística.

**Wilder Morais** (PL/GO) defendeu a importância de discutir outras reformas, além da Tributária, como a Administrativa. Avaliou a redução dos impostos como passo crucial para impulsionar o crescimento econômico, estimular investimentos e aliviar as pressões financeiras sobre as famílias e as empresas. Com isso, afirmou que **uma Reforma Tributária que preze pela saúde econômica do país não pode negligenciar a competição entre os estados, sendo fundamental que os Governadores continuem a ter a liberdade de oferecer incentivos e benefícios fiscais para promover o seu desenvolvimento regional**.

Julgou como **ponto inegociável a manutenção da autonomia dos estados e dos municípios**, declarando que as necessidades regionais dependem da capacidade dos Governadores de adaptar as políticas fiscais para, só assim, garantir o desenvolvimento equilibrado do estado. Argumentou que **a definição de uma alíquota máxima trará clareza e segurança para os contribuintes e evitará a imposição de ônus excessivos sobre a economia e que a previsibilidade proporcionada por uma alíquota máxima é um elemento essencial para estimular os investimentos da atividade econômica**.



**Wilder  
Morais  
(PL/GO)**

**Marcelo Castro** (MDB/PI) afirmou que o sistema ideal possui arrecadação automatizada, com baixo custo da máquina arrecadatória e propicia um baixo nível de contencioso tributário, pontos que não são alcançados pelo modelo atual. Pontuou, por fim, que a reforma contempla esses problemas, indicando que essa deve buscar diminuir a distância que existe em regiões menos desenvolvidas com as mais desenvolvidas. Por fim, realçou que o Senado deve fazer um esforço para a alíquota não seja alta, como se prenuncia.

O **Astronauta Marcos Pontes** (PL/SP) apontou os riscos de, por exemplo, durante o período de transição, as empresas trabalharem olhando para dois sistemas, aumentando os custos. Ademais, demonstrou preocupação sobre como serão feitas as distribuições e regulamentação dos fundos criados para que sejam feitas as compensações. Levantou ainda a questão das exceções e de seu impacto no aumento da alíquota referencial e na complexidade do sistema. Apesar disso, pontuou a necessidade de um tratamento adequado para o setor de tecnologia, considerando sua transversalidade junto a outros setores.



Da esquerda para a direita, o senador Jorge Seif (PL/SC); o governador Eduardo Leite (PSDB/RS); os senadores Luis Carlos Heinze (PP/RS), Paulo Paim (PT/RS); o governador Jorginho Mello (PL/SC); e o senador Izalci Lucas (PSDB/DF), durante Sessão Plenária do Senado.

## REFORMA TRIBUTÁRIA – IMPACTOS NOS SETORES

A audiência pública do GT da CAE contou com a exposição dos seguintes convidados:

- » **Luiz Carlos Haully** (PODE/PR), deputado federal, mentor intelectual da [PEC 110/2019](#), relator do projeto que deu origem à Lei do Simples Nacional e da proposta de Reforma Tributária durante o governo Temer ([PEC 293/2004](#));
- » **Percy Soares Neto**, diretor-executivo da Associação e Sindicato Nacional das Concessionárias Privadas de Serviços de Água e Esgoto (ABCON SINDCON);
- » **Juliano Griebeler**, vice-presidente da Associação Nacional das Universidades Particulares (ANUP);
- » **Roque Antônio Carrazza**, mestre, doutor e professor de Direito Tributário; e
- » **Rodrigo Keidel Spada**, presidente da Febrafite.

### Deputado Luiz Carlos Haully

Explicou que, desde que conheceu o modelo tributário europeu, percebeu o erro estrutural básico no sistema brasileiro, que é a proliferação de tributos do consumo concorrentes sobre a base de bens e serviços. Esclareceu que todo sistema tributário arrecada sobre três bases clássicas: **(i) patrimônio**, que tem baixo poder arrecadatório no Brasil, representando **4% da arrecadação**; **(ii) renda** e proventos de qualquer natureza, representando **20,8% da arrecadação** no Brasil – *nos Estados Unidos patrimônio e renda são 60%*; e **(iii) bens e serviços**, que representam **75% da arrecadação**.

Declarou ainda que, no conceito internacional, bens e serviços são tratados com isonomia, pois têm a mesma origem, destacando que o imposto de consumo não tributa empresas, que atuam como meras depositárias do imposto que será recolhido após o fechamento do mês fiscal.

Além disso, afirmou que **o modelo tributário brasileiro nasceu em 1965**, quando, equivocadamente, com base em um projeto da FGV São Paulo liderado por economistas liberais, o legislador da época, **decidiu seguir caminho oposto ao da Europa, que dava início a seu IVA**: uma cobrança única, nacional e com alíquota por fora. Por outro lado, apontou que, **no Brasil, houve a cobrança na origem e divisão da base de consumo em três partes**: prestação de serviços, com ISS cobrado pelos municípios; circulação de bens, com ICMS cobrado pelos estados; e a União tributando o consumo com o IPI. Como consequência desse modelo, houve diversos impactos negativos, como a diminuição do crescimento do PIB, início da guerra fiscal, de barreiras estaduais, inadimplência e sonegação.

Disse que o IVA também é uma forma facilitar o comércio internacional, de modo que, nos países que o adotam, os contratos de prestação de serviço não abordam o imposto, já que o tomador do serviço que paga o imposto poderá tomar créditos, neutralizando o tributo na cadeia produtiva. Ressaltou também a possibilidade de cobrança de imposto instantânea por meio eletrônico.

**Luiz Carlos Haully**  
(PODE/PR)

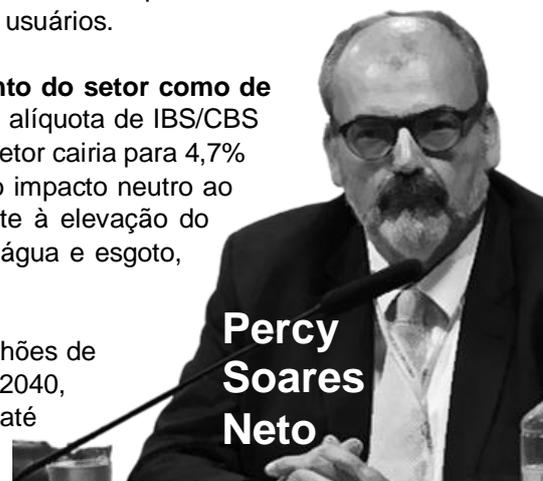
### Percy Soares Neto – Associação e Sindicato Nacional das Concessionárias Privadas de Serviços de Água e Esgoto (ABCON)

Lamentou que o **saneamento básico não tenha recebido um tratamento adequado** na construção do texto da Reforma Tributária na Câmara, considerando que 16% dos brasileiros ainda não têm acesso a água, 44% não têm coleta de esgoto e 49% não têm seu esgoto tratado. Apresentou também que, dos cidadãos que não possuem coleta e tratamento, 74% vivem com renda familiar abaixo de um salário mínimo. Diante desse cenário, expôs cálculo de que o volume de investimentos necessário para alcançar a universalização desses serviços seria de R\$ 893 bilhões.

Explicou que, atualmente, o setor de saneamento é contribuinte apenas do PIS/COFINS, mas seus custos incorporam a cumulatividade do ISS e do ICMS embutidos nos preços dos insumos, mercadorias e serviços utilizados. Nesse sentido, mencionou um estudo que aponta que **a carga tributária efetiva incidente sobre o setor de saneamento atualmente é de 10% sobre a receita bruta, o que aumentaria em 30% com a implementação da reforma proposta**. Destacou que **(i)** para manutenção do ritmo de investimentos e da prestação dos serviços, **as tarifas de água e esgoto precisarão ser reajustadas em 21% com forte risco de aumento de inadimplência; (ii)** cerca de **90% dos consumidores de serviços de água e esgoto são residenciais**, isto é, os consumidores finais arcarão com a majoração de preços; **(iii)** **os pequenos comércios e indústrias enquadrados no Simples Nacional também experimentarão aumento no preço dos serviços sem aproveitamento de crédito; (iv)** na hipótese de não repasse dos custos tributários às tarifas, ocorreria **redução dos investimentos para universalização de cerca de 40%; (v)** os serviços de saneamento são regulados de forma descentralizada, o que exigiria manifestação das quase 90 agências reguladoras infranacionais para absorção do aumento da tributação; e **(vi)** o atraso no repasse incorreria em aumento futuro ainda mais expressivo da tarifa a ser suportada pelos usuários.

Diante do exposto, **indicou como solução o efetivo enquadramento do setor como de saúde na alíquota reduzida em 60%**, de modo que, com isso: **(i)** a alíquota de IBS/CBS passaria de 27%, em conjunto, para 10,8%; **(ii)** a carga tributária do setor cairia para 4,7% da receita, recuo de 52,8% frente aos 9,9% da carga atual, gerando impacto neutro ao consumidor; e **(iii)** a neutralidade na tarifa se deveria especialmente à elevação do preço praticado na aquisição de insumos pelas concessionárias de água e esgoto, como efeito da tributação de IBS/CBS.

Finalizando, afirmou que o ganho dessa alteração seria de R\$ 25 bilhões de economia com a melhoria das condições de saúde da população até 2040, devido à universalização e ganho de R\$ 1,4 trilhão no PIB brasileiro até 2033, a partir dos investimentos necessários para a universalização.



**Percy  
Soares  
Neto**

#### **Juliano Griebeler - Associação Nacional das Universidades Particulares (ANUP)**

Explicando que, hoje, 16 milhões de brasileiros utilizam o sistema particular de ensino, esclarecendo que a grande maioria dos que recorrem ao ensino particular buscam melhorar sua qualidade de vida e se capacitar. Elogiou o texto aprovado pela Câmara, que englobou os seguintes pleitos: **(i) neutralidade da carga tributária do setor**, pontuando que **a maioria dos países adota uma alíquota diferenciada; (ii) manutenção do modelo de funcionamento do Prouni**, que permite que as instituições de ensino superior paguem PIS/COFINS com bolsas de ensino, permitindo a inclusão de milhares de jovens de baixo poder aquisitivo; e **(iii) imunidade tributária para livros**. Desse modo, frisou que as mudanças de texto no Senado não devem prejudicar os referidos avanços atingidos na Câmara e defendeu que a alíquota padrão não tenha aumento, pois isso também prejudicaria o setor.



**Juliano  
Griebeler**

#### **Roque Antônio Carrazza – Professor**

Argumentou que **a Reforma hipertrofia o poder financeiro da União em detrimento do poder dos estados, municípios e do Distrito Federal**, salientando que a autonomia financeira é um pressuposto da autonomia jurídica. Assim, concluiu que, na prática, caso esse ponto não seja repensado, os estados, municípios e Distrito Federal serão reduzidos à condição de autarquias territoriais com a reforma tributária, destacando que o correto é que cada ente tenha recursos próprios suficientes advindos de recursos próprios exclusivos e privativos, fator que não impede repartição dos tributos. Com isso, declarou que retirar as competências tributárias das pessoas políticas é violar diretamente o princípio federativo.

Afirmou que o IBS poderá incidir sobre qualquer coisa devido a sua amplitude e incerteza sobre qual o alcance da legislação complementar, classificando-o como um “**cheque em branco**”. Mencionou ainda que **a proposta não atinge o princípio de simplificação, pois, apesar de ter extinguido cinco tributos, possibilita a criação de quatro**: CBS, IBS, imposto seletivo e a contribuição estadual sobre produtos primários e semielaborados, acerca da qual **criticou a possibilidade de incidir sobre as exportações**, afirmando que apenas as indústrias do setor financeiro serão beneficiadas pelo novo sistema, que prejudicará o setor agropecuário e comercial.

### Rodrigo Spada – Federação Brasileira de Associações de Fiscais de Tributos Estaduais (Febrafite)

Avaliou que a proposta encaminha para um sistema tributário mais funcional, simples e progressivo, gerando competitividade, empregabilidade e renda. Entretanto, levantou as ressalvas da Febrafite, destacando quatro pontos de aprimoramento: **(i) autonomia dos entes federados** diante da implantação um IVA dual; **(ii) risco *free ride*** para os entes federados; **(iii) isonomia entre as Administrações Tributárias**; e **(iv) defesa do imposto seletivo** com garantias da base de consumo para os Estados.

Sobre a autonomia dos entes federados, argumentou que, **no modelo de IVA dual clássico, a União decidiria o desenho de sua contribuição, enquanto estados e municípios, cada um com um peso de 50%**, decidiriam o desenho de seu imposto. Entretanto, ponderou que a PEC 45/2019 traz um IVA dual com o comando constitucional, de modo que **as decisões sobre a tributação do consumo não são tomadas por estados, o Distrito Federal e os municípios, dependendo da ação do Congresso Nacional, por lei complementar**, gerando a perda de autonomia desses entes.

Abordou também o **risco *free rider***, que são benefícios que incentivam que indivíduos se esforcem menos. Considerando o **caráter nacional do IBS, em que estados, o Distrito Federal e municípios compartilham a operação da Administração Tributária**, espera-se que estados fiscalizem e constituam créditos tributários de ofício que beneficiem a terceiros entes federados, **ou julguem administrativamente lançamentos constituídos em favor de outros entes**. Nesse contexto, se não forem criados os incentivos corretos, há o efeito do *free rider*, pois **um ente federado poderia não investir no seu corpo técnico da Administração Tributária na expectativa de desfrutar os resultados do esforço empreendido pelos demais**, ou seja, sua omissão será compensada. Além disso, avaliou que, no período de transição federativa, na qual a todos os entes, nos primeiros cinco anos de vigência do IBS, é garantido 90% da arrecadação histórica, com redução desta garantia a uma taxa de 2% ao ano, a partir do sexto ano, até que, ao final de 50 anos, a arrecadação de cada ente seja plenamente determinada pelo princípio do destino, **os governantes destes entes federados poderão ficar estimulados a desinvestir nas suas Administrações Tributárias na confiança de que 90% de sua arrecadação já está garantida pela arrecadação dos demais**.

Em relação à isonomia entre as Administrações Tributárias, frisou que a nova estrutura de fiscalização será um sistema único, integrado nacionalmente, com unificação de regras de fiscalização e controle, sendo, portanto, coerente com o novo modelo que haja isonomia também nas questões atinentes às Administrações Tributárias.

Por fim, argumentou **defendeu que a competência sobre o imposto seletivo – pelo texto da PEC 45/2019, compete apenas à União – seja compartilhada também com estados e municípios**, considerando que, atualmente, os entes subnacionais já ficam com a maior parte da arrecadação do IPI, entendido com tributo seletivo no sistema atual.



• **Rodrigo Spada**

## Manifestação dos Parlamentares

O senador **Sérgio Moro** (UNIÃO/PR) questionou a necessidade de manutenção do *cashback* diante da desoneração da cesta básica, bem como a possibilidade de creditamento sobre a folha de salários e **qual seria o órgão fiscalizador e a autonomia das Fazendas estaduais com a unificação dos tributos**, ao que **Spada** respondeu que ficará a cargo de lei complementar. Moro destacou ainda que propôs um critério de distribuição do IBS para os municípios, destinando uma parcela aos municípios que possuem restrição ecológicas, visando manter as regras sobre o ICMS ecológico – *objeto da emenda 102*.

Em resposta, **Spada** falou que a seletividade não atende ao critério da capacidade distributiva, pois desonera alguns produtos, beneficiando a população de alta renda, que consome mais, prejudicando ainda a arrecadação. Assim, defendeu que o mecanismo do *cashback* é superior ao da desoneração da cesta básica, concluindo que esse deve ter devolução antecipada e ter critérios regionalizados, para seu melhor funcionamento. Já sobre o tema do *cashback*, **Haully** explicou que, para que haja controle, todas as pessoas físicas do Brasil terão que comprar com a nota fiscal eletrônica, gerando um banco de informação, inclusive sobre as compras governamentais.

O senador **Izalci Lucas** (PSDB/DF) informou que, em outros países, **a educação tem alíquota zero**, frisando também que diversos setores essenciais, como o de saneamento, foram “esquecidos” no texto da Câmara, afirmando que esses pontos devem ser aprofundados. Mencionou ainda a **dificuldade de aproveitamento de crédito pelas empresas optantes do Simples Nacional**. Diante da pontuação do senador, **Griebeler** concordou com a sugestão sobre a alíquota zero para o setor.

Sobre o setor de serviços, **Spada** afirmou que todo o setor que vende para outro contribuinte do IVA será beneficiado pelo mecanismo de crédito, incluindo os profissionais liberais, lembrando ainda que o setor do Simples não será afetado pela Reforma.

O senador **Mauro Carvalho Jr.** (UNIÃO/MT) retomou o questionamento do senador Sérgio Moro sobre a fiscalização e falou sobre a necessidade de apresentação de dados concretos sobre a nova alíquota e sobre a questão de ressarcimento de créditos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

**Luis Carlos Haully** pontuou que a economia brasileira produz R\$ 3 trilhões de bens e serviços por ano, dos quais 65% é o consumo das famílias e os outros 35% são produto do governo e investimento fixo, de modo que a produção do governo não é tributada e o investimento fixo, com a reforma, terá a tributação 100% devolvida. Declarou também que a regra de transição tem custo, mas que **os governadores afirmaram que tem contratos de benefícios, impedindo que a população se beneficie imediatamente da Reforma**

Em relação aos impostos sobre a exportação, **defendeu que o artigo 19 – contribuição estadual sobre produtos primários e semielaborados – seja excluído e substituído pela antiga implementação do fundo de 10% do IPI**. Por fim, anunciou que **será a favor do IVA salário**, afirmando que o IVA pode ser transferido para a folha, visto que a maioria das empresas já pagam pela receita bruta. Sobre o Conselho Federativo, **reiterou que é necessário apenas um comitê gestor**. Concluindo, ressaltou que o consumidor irá ganhar e as alíquotas serão reduzidas e que **os profissionais liberais não pagarão o IVA, pois esse será pago por fora, pelo consumidor, automaticamente**.

**Roque Antonio Carrazza** pontuou que, com a Reforma, a **única competência dos estados e municípios será de fixar alíquotas locais** em uma margem quase nula para alterações. Além disso, o IBS será criado pelo Congresso Nacional por lei complementar, que disporá sobre os aspectos fundamentais do tributo, concluindo que **a PEC não prevê distribuição de competências, mas descentralização administrativa do tributo**. Desse modo, apontou que o Congresso que definirá o

fato gerador, a base de cálculo, as alíquotas e os sujeitos passivos do IBS, de forma que tudo será feito por meio de lei complementar federal. Diante disso, **criticou também a previsão de que o Conselho Federativo tenha poder de iniciativa legislativa**, afirmando que isso permite a interferência da União. Ademais, classificou como negativa a previsão de que **as alterações das alíquotas pelos estados e municípios só sejam feitas após a definição da alíquota referencial**, com margem restrita para calibração, considerando ainda que os aumentos e diminuições terão que ser feitos para todos os bens e serviços, fazendo com que o aumento desestimule o consumo e a redução comprometa a arrecadação. Criticou ainda o imposto seletivo para produtos prejudiciais à saúde e meio ambiente, mencionando que esse mecanismo possibilitará que a União imponha regulação sobre tais assuntos de forma ampla.

**Percy Soares Neto** falou que o usuário consumidor de serviço público concedido, como é o caso do saneamento, não tem opção de migrar de serviço, de modo que seu tratamento é diferente do que o consumidor final de bens e serviços do varejo. Por essa razão, solicitou que essa distinção seja considerada na avaliação dos parlamentares, frisando que os investimentos e contratações nesses serviços necessitam de um olhar específico.

**Rodrigo Keidel Spada** concordou com o deputado Haully, afirmando que o IVA é moderno por creditar os insumos, de modo que o contribuinte paga sobre o valor agregado, e não sobre o faturamento. Também defendeu a existência do Conselho Federativo, afirmando que **seu papel é necessário para a coordenação dos recursos entre os estados e de débitos e créditos durante a cadeia**.