

Reforma tributária: texto, contexto e valsa de Ano Novo

11/11/2023

Uma vez aprovado o texto da *Proposta de Emenda à Constituição [PEC] nº 45 — Reforma Tributária* —, agora, com modificações pelo Senado, avalizado por sua CCJ (Comissão de Constituição e Justiça), o que mais esperam sobretudo os empresários e entes políticos da nação é uma célere reavaliação sua pela Câmara dos Deputados por conta das alterações feitas ao texto-base outrora lá aprovado considerando ser a completa concordância entre as duas casas do Congresso Nacional condição *sine qua non* para derradeira validação da proposta.

Debates de várias ordens a respeito florescem, de forma ininterrupta na tentativa de cada setor da economia e entes federados buscarem até o último minuto adequar o quanto (a ser) aprovado aos seus reais interesses na esfera tributária. Ou seja, garantirem “*a sua fatia do bolo, preferencialmente, doce*”. Aliás, como bem afirmado pelo senador Rogério Marinho (PL-RN), “*Quem teve mais condição de gritar, de brigar, de fazer o lobby funcionar está contemplado com inserções dentro do projeto em tela*”.



A questão de incorporar tantas reivindicações à proposta agradando a gregos e a troianos, de fato, tem sido tarefa mais árdua do que a própria construção originária do projeto. Algo, esperado.

Mudanças foram feitas pelo Senado Federal no texto-base antes aprovado, valendo destacar a ampliação do leque de exceções com tributação mais vantajosa, além da ampliação do *cashback* obrigatório (devolução do imposto) também em meio ao consumo de gás de cozinha por famílias de baixa renda, o que antes se via previsto apenas para o consumo por elas de energia elétrica.

No campo das *isenções* tributárias, da *alíquota zero*, dos *benefícios fiscais* e das *imunidades*, com alguns desses pontos inseridos originariamente na proposta pelo próprio Senado, merecem ênfase as *isenções* atinentes à aquisição de automóveis por pessoas com deficiências inclusive portadoras do espectro autista e por taxistas. Já quanto à *alíquota zero*, vale citar a aquisição de medicamentos e aparelhos médicos pela Administração Pública e entidades de assistência social sem fins lucrativos. Quanto a demais *benefícios*, registre-se a sua concessão a montadoras que destinem investimentos em veículos movidos à álcool ou, a manutenção da concessão de créditos tributários para produção de veículos elétricos, cujas fábricas sejam aprovadas ou implantadas até dezembro de 2025. Em tema de *imunidade*, ressalte-se que passará a alcançar também o IPVA em face de embarcações que exerçam atividades econômicas.

No que tange à cesta básica nacional, pós análise da Câmara Alta do Congresso, será repartida em duas situações: 1) uma, *social*, composta de alimentos de primeira necessidade a serem definidos *sem qualquer incidência de impostos*, e, 2) outra, *estendida*, mais “geral”, com *tributação reduzida* e devolução (cashback) para famílias de baixa renda.

Ganha destaque, ainda, para calafrios do Ministério da Fazenda, a viabilização da redução em 30% para profissionais liberais (cf. LC), no que tange à alíquota padrão para prestadores de serviços, a exemplo de outros setores, ora ampliados pelo Senado Federal, prestigiados com a possibilidade de tributação em 60% de sua alíquota geral, como educação, saúde, medicamentos, acessibilidade, alimentos destinados ao consumo humano, produtos de higiene pessoal, dentre outros âmbitos.

A conformação atual do texto ainda prevê uma trava para a cobrança de impostos sobre o consumo, impondo limite a não ser ultrapassado.

Por outro lado, vale refletir se as pessoas políticas (26 estados e DF) ainda terão espaço e tempo para continuarem pugnando pelo fim de um Conselho Federativo ao menos com a força decisória que lhe foi conferida, afinal de contas a ele caberá justamente a divisão da arrecadação do novo *Imposto sobre Bens e Serviços* (IBS) entre os insaciáveis entes políticos.

Do lado dos contribuintes, a ampliação de exceções para uma tributação privilegiada pode gerar problemas, já que aqueles que dela ficarem de fora provavelmente pagarão a conta final, a compensar uma equação aritmética de fato obscura.

A proposta de reforma tributária, portanto, da forma como ora aprovada em meio a tantos atropelos, mudanças de última hora, pressão de todos os lados, pensada por quem não é efetivamente da área, ou seja, fortemente trôpega em discussões verdadeiramente especializadas, lança-nos aos “*dias de luta, dias de glória*” [Charlie Brow Jr.] em que os partícipes desta grande “*convenção desorganizada*” veem-se individualmente empenhados levantando a todo custo bandeiras próprias de seus interesses para, de alguma forma, conseguirem cravá-las gloriosamente no solo fértil da derradeira reforma, a serem acalentados pelo novel sistema tributário nacional por vir.

Esse caos estrutural da proposta, por certo, é um grande e anunciado preço a ser pago por se tentar erguer uma reforma tributária sem reverberação prévia suficiente por parte do mundo técnico-jurídico-tributário que, agora, bate cabeças para bem compreender o incerto. A questão preocupa.

Mais de *três décadas* de expectativas (tomando-se como parâmetro apenas a CF/88) para uma reforma tributária simplificadora do sistema tributário estão visivelmente cedendo lugar à uma proposta que poderá lançar sobre a nação, em sua conformação presente, um apanhado rebuscado de normas indigestas, incoerentes, sem interconexão, e, discutíveis (inconstitucionais), que, longe de gerar simplificação e maior eficiência ao sistema tributário nacional, com maior geração de investimentos e desenvolvimento econômico, mais se aproximará a um possível *caos e desequilíbrio* no plano operacional tributário que desembocará, por certo, num já enfastiado Judiciário, a colocar em risco os próprios fins que legitimariam uma reforma intentada.



Algumas reflexões inquisitivas minimamente essenciaissobre o momento presente valeriam aqui, nesse contexto, algum compartilhamento:

- 1) trará o texto por ora aprovado, as desejadas simplificações, estabilidades e transparências em meio à atividade arrecadatória de tributos, além do fim de desigualdades regionais a despeito do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional?
- 2) seria crível não se ter, ainda, alíquotas previamente definidas dentro desse novo “sistema”?
- 3) seria prudente uma Lei Complementar dispor praticamente sobre todas as questões dependentes de regulação por lei?
- 4) o que dizer, ainda, de um [Comitê Gestor](#) que ditaria o futuro de estados e municípios, até então acostumados ao estofo da autonomia?
- 5) passaria tal Comitê Gestor a posto mais alto do que o dos próprios Poderes de Estado (executivo, legislativo e judiciário)?
- 6) a tão almejada simplicidade seria garantida em meio a tantas necessidades de regulamentação das alterações via lei complementar e leis correlatas?
- 7) estaríamos diante de ruptura do pacto federativo (autonomias), impassível de alteração até mesmo por emenda à Constituição, por ser cláusula pétrea constitucional? e,
- 8) o número ampliado de exceções de setores beneficiados com tributação mais vantajosa cumprirá a meta da neutralidade da reforma tributária já que os abatimentos concedidos certamente precisarão ser compensados com uma alíquota geral talvez maior para os demais produtos e serviços em relação à já estimada alíquota de 27%?

Questões que, sinceramente, não vemos com tanta positividade. De uma forma geral, porém, eis o que temos para o momento:

a) *Novos tributos (sistema IVA dual + IS): PIS/COFINS, IPI, ICMS, e, ISS são substituídos por: 1) Contribuição sobre Bens e Serviços – CBS federal (englobando PIS/Cofins/IPI), 2) Imposto sobre Bens e Serviços – IBS subnacional – competências estadual e municipal (unindo ICMS e ISS) e, 3) Imposto Seletivo (IS) federal;*

b) *Incidências: CBS/IBS: terão incidência sobre operações e importações com bens materiais ou imateriais, inclusive direitos, ou sobre serviços (ou seja, mesmos fatos geradores). IS: terá incidência sobre a produção, comercialização ou importação de bens e serviços prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente, definidos em lei, com finalidade extrafiscal;*

c) *Alíquotas: CBS/IBS: diferenciadas conforme bens e serviços específicos;*

d) *Base de cálculo: CBS/IBS: ampla e calculadas “por fora”, não podendo integrar a sua própria base;*

e) *Redução de alíquotas: CBS/IBS: possibilidade de redução de alíquota em determinados serviços e produtos;*



- f) *Local de Incidência: Tributação será no destino/consumo. Critérios para definição de destino definidos em lei complementar;*
- (g) *Gestão compartilhada – Comitê Gestor: IBS: com gestão compartilhada entre Estados, DF e municípios*
- h) *Regimes específicos de tributação: Combustíveis e lubrificantes; instituições financeiras, imóveis, planos de saúde; compras governamentais, cooperativas; turismo;*
- i) *Tratamentos especiais: Manutenção da Zona Franca de Manaus e do SIMPLES; crédito presumido aos adquirentes dos produtos rurais de pequeno produtor rural pessoa física;*
- j) *Benefícios fiscais: Regimes diferenciados e de alíquotas reduzidas serão instituídos por lei complementar e deverão ser uniformes em todo o território;*
- k) *Cashback: Mecanismo de devolução dos tributos a famílias de baixa renda, a ser disciplinado em legislação infraconstitucional;*
- l) *Cesta Básica Nacional de Alimentos: Cesta básica sob duas situações, uma sem tributação e outra, com tributação reduzida;*
- m) *Incentivos ICMS: Incentivos convalidados serão mantidos até 2032 (LC 160/17);*
- n) *Créditos: Possibilidade de utilização de saldos homologados para pagamento do IBS ou restituição. Possibilidade de concessão de créditos presumidos da CBS e IBS;*
- o) *Regras de transição: CBS/IBS entram em vigor – teste, a partir de 2026, com alíquota federal de 0,9% e subnacional de 0,1% compensável com PIS/Cofins. Em 2027, ocorrerá a extinção do PIS/COFINS e IPI com entrada do CBS e redução a zero das alíquotas do IPI (exceto Zona Franca de Manaus). De 2029-2032: Entrada proporcional do IBS e extinção escalonada do ICMS e do ISS. Em 2033, serão extintos o IPI, ICMS e o ISS com Vigência integral do novo sistema;*
- p) *IPVA: Exceções à incidência do IPVA em relação a tratores, máquinas agrícolas etc. Incidência sobre embarcações e aeronaves. Imunidade diante de embarcações que exercem atividades econômicas. Progressividade sobre veículos em razão do impacto ambiental;*
- q) *ITCMD: Progressivo com ampliação da base de tributação sobre heranças. Imunidade em determinadas doações. Sobre bens e heranças no exterior haverá regras provisórias até edição de lei complementar para sucessões abertas até promulgação da EC;*
- r) *Zona Franca de Manaus: Serão definidos mecanismos de manutenção do diferencial da região em termos competitivos;*
- s) *IPTU: A base de cálculo do IPTU poderá ser atualizada pelo Poder Executivo (decreto), a partir de critérios gerais previstos em lei municipal; e,*
- t) *Simples Nacional: Gerará crédito ao adquirente de bens e serviços de quem esteja sob tal regime. Inclusão do IBS e CBS no regime de recolhimento unificado.*

Tamanha revolução, porém, não será de um dia para o outro. E sua implementação não sairá barata. As chamadas regras de transição da reforma, acima referidas, têm, de fato, importância suprema diante do cenário que dela decorrerá e o tempo alargado para que ela efetivamente se implemente, praticamente 10 anos, da presente data, trará custos de várias ordens aos seus partícipes, entendendo-se, como tais, os contribuintes de impostos, sobretudo, custos administrativos e fiscais.

Segundo a multiplataforma de notícias de negócios *Bloomberg Línea* [1], tais custos não serão, assim podemos dizer, para *amadores*. Segundo estimativas, mais de R\$ 200 bilhões em gastos a cada ano serão necessários para sustentar “*equipes de tributaristas, softwares e assessoria jurídica*”, isso sem considerarmos os litígios em massa que, provavelmente, da reforma surgirão, além dos custos de reorganização dos chamados *compliances* fiscais diante de tantas alterações legislativas.

Quanto ao longo período de transição, em termos objetivos das mudanças vindouras, a *Assessoria Especial de Comunicação Social do Ministério da Fazenda* traz de forma *didática* sua dinâmica temporal: 1) *uma etapa preparatória* e, 2) outra, de fato, *de transição*, com início em 2026, finalizando em 2033, quando passará a vigor de forma plena, então, o novel sistema tributário brasileiro. *Basicamente*, haverá um período de um ano para teste (2026), uma transição mais célere para a CBS (2027) e uma gradual para o IBS (2027 a 2033).

Ou seja, trata-se de transição longa, e, pensando-se estar sendo ela inserida num país cujas operações tributárias já vêm naufragando em mares de custosa burocracia, *faz-se legítimo*, para o novo modelo, agora, da atual proposta de reforma, repleto de lacunas, obscuridades e já, de uma pré-guerra entre os vários setores econômicos em busca de salvação, *um sentimento de verdadeiro temor daquilo que, de fato, estará por vir*, afinal de contas anos e anos de “*pensamentos e omissões*” sobre a reforma se transformaram em repentina pressa, a todo custo, sem efetivos debates, sem técnica, e sem critérios legítimos de transformação.

E, somente uma década após aprovação do texto da reforma [sim, mais uma década por vir], é que o novel sistema tributário nacional estará implantado, sendo sete anos dela, de total malabarismo fiscal por parte dos setores econômicos que terão de manejar, o “velho” e o “novo”, juntos, até total decantação de uma forma única de contabilização de seus deveres tributários.

Quantas incertezas jurídicas e econômicas teremos? A que custo tudo isso se sustentará? Ou, “o quanto isso refletirá no desenvolvimento do país”? Só o tempo responderá. Consignamos aqui que não somos contrários à uma reforma tributária, mas, desde que deixasse o sistema de fato mais simplificado e menos custoso em burocracias e obrigações acessórias, em paralelo a necessários cortes de gastos, o que seria possível e alcançável em nível meramente legislativo e não constitucional (CARRAZZA^[1]), além de não corromper regras originárias constitucionais (federalismo e competências autônomas dos estados, municípios e DF), como parece ocorrer, em favor da UF, com seu cheque em branco via IBS.

A situação não é tão translúcida como quis fazer parecer o presidente do **Senado, Rodrigo Pacheco**, ao asseverar que a reforma “*se impôs porque o Brasil não podia mais conviver com o*

atraso”, ou, o que é pior, que o “amadurecimento do debate foi fundamental para que a população, as empresas, os entes federados e os agentes públicos pudessem entender a necessidade da reforma”.

Esse sentimento, talvez, exista somente entre os subscritores da proposta aprovada, pois vis-à-vis com a realidade, nossa situação estaria mais para a famosa e septuagenária valsa de “Ano Novo” [“adeus, ano velho, feliz ano novo”], de David Nasser e Francisco Alves, numa transição do “velho” para o “novo”, porém, que durasse, aqui, nada mais, nada menos, do que dez longos anos previstos, a lhe extrair toda e qualquer sorte de significação e segurança jurídica: “Adeus ano velho...e, quem viver verá”. E isso tudo, sem contar com a própria reforma do imposto de renda que ainda se seguirá.

Que o manicômio tributário de Alfredo Becker não se instaure.

<https://www.bloomberglinea.com.br/brasil/por-que-a-reforma-tributario-nao-tera-impacto-amplo-para-empresas-tao-cedo/>

[1] “Eu sou contrário a uma reforma constitucional tributária radical. Eu sou favorável a uma reforma tributária tópica, mais até em nível legislativo que em nível constitucional. Alguém poderia me objetar dizendo que o sistema tributário não está funcionando a contento. Eu até concordo, mas, em rigor, penso eu, não por culpa da Constituição, mas por culpa dos seus aplicadores.” Entrevista com Monitor Mercantil. 23/5/23. <https://monitormercantil.com.br/a-visao-do-tributarista-roque-carrazza-sobre-a-reforma-tributaria/>)

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2023-nov-11/feitosa-bussamara-reforma-tributaria-texto-contexto/>