

PODER LEGISLATIVO
SENADO FEDERAL
COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS (CAE)
Grupo de Trabalho de Avaliação Periódica da Funcionalidade do Sistema Tributário Nacional

Audiência Pública: Impactos da Reforma Tributária no Simples Nacional

O Grupo de Trabalho de Avaliação Periódica da Funcionalidade do Sistema Tributário Nacional da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) do Senado Federal realizou, nesta terça (01), audiência pública para debater os impactos da reforma tributária no Simples Nacional e na Zona Franca de Manaus.

Convidados:

- **José Jorge do Nascimento Júnior**, presidente da Associação Nacional de Fabricantes de Produtos Eletroeletrônicos (ELETROS);
- **Edgard Vicente Fernandes Junior**, coordenador do Núcleo de Assessoria Legislativa do Sebrae Nacional;
- **Roni Peterson Brito**, auditor fiscal da Receita Federal do Brasil (RFB);
- **José Clovis Cabrera**, representante da Confederação das Associações Comerciais e Empresariais do Brasil (CACB);
- **Thomaz Afonso Queiros Nogueira**, consultor tributário;
- **Ivone Assako Murayama**, auditora da Secretaria de Estado da Fazenda do Amazonas (SEFAZ-AM);
- **Heleno Torres**, professor titular de Direito Financeiro da USP
- **Carla Pinheiro**, vice-presidente de Relações Institucionais do Instituto Brasileiros de Gemas e Metais Preciosos (IBGM);
- **Mário Sérgio Carraro Telles**, superintendente de economia da Confederação Nacional da Indústria (CNI);
- **Fellipe Matos Guerra**, contador e representante do Conselho Federal de Contabilidade (CFC); e
- **Sarina Sasaki Manata**, assessora jurídica da Federação do Comércio do Estado de São Paulo (Fecomercio-SP).

José Jorge Nascimento, da ELETROS, explicou que a associação é responsável por 3% do PIB industrial brasileiro, com a missão de fomentar a indústria tecnológica, gerando emprego e renda de forma sustentável. Afirmou que a produção do setor é significativa, atingindo 100 milhões de produtos anualmente, impulsionada pelo trabalho de 200 mil pessoas em todo o Brasil, abrangendo todas as regiões.

Ressaltou que suas associadas incluem as maiores indústrias eletroeletrônicas do mundo, tanto nacionais quanto multinacionais, instaladas no Brasil. Das 33 empresas, 20 estão na Zona Franca de Manaus (ZFM), enfatizando que algumas dessas empresas também têm unidades em outros estados, como Rio Grande do Sul, Ceará, Pernambuco, São Paulo e Minas Gerais. Considerou o grupo de empresas na ZFM fundamental para a sustentação econômica da região, sendo responsável por quase metade do faturamento e da geração de empregos da região.

Nesse sentido, frisou a **importância da cadeia de suprimentos instalada na ZFM, destacando que a produção de componentes é uma extensão dos fabricantes de produtos**

finais. A associação representa cinco segmentos industriais principais: ar-condicionado, linha branca, linha marrom, linha de portáteis e bens de informática.

Nessa frente, ressaltou que o Brasil é o segundo maior produtor de ar-condicionado do mundo, graças à política industrial da ZFM. Explicou que, quanto à linha branca, que inclui refrigeradores e fogões, a produção ocorre fora da ZFM, enquanto a linha marrom, de televisores, é fabricada majoritariamente na ZFM. Já os produtos portáteis e de informática, como ventiladores e smartphones, também têm produção significativa na ZFM, representando de 40% a 45% da produção nacional.

Ainda em relação ao setor eletrônico, destacou a presença de 51 indústrias em 28 municípios de dez estados brasileiros, demonstrando o compromisso do setor com o desenvolvimento econômico do país. Dito isso, apontou que o setor tem uma função social importante, estando presente em todas as casas dos brasileiros, o que implica um impacto direto no cotidiano da população. Assim, alertou que qualquer mudança na regulamentação que encareça o custo de produção refletirá diretamente no dia a dia dos brasileiros.

Sobre a questão ambiental, mencionou que as 20 indústrias associadas instaladas na ZFM contribuem para a preservação da floresta amazônica, como comprovado por estudos da Universidade Federal do Amazonas, que indicam que 95% da floresta está em pé graças à ZFM.

Também argumentou sobre a importância de **manter o ambiente econômico próspero na ZFM**, afirmando que muitas empresas começaram a operar no Brasil através da Zona Franca e, a partir de lá, expandiram para outros estados. Assim, considerou que a **ZFM não deve ser vista apenas como uma área isolada, mas sim como um modelo de desenvolvimento industrial nacional**. Dessa forma, alertou que qualquer ameaça à ZFM pode resultar na fuga de investimentos para outros países, como México, China, Vietnã e Índia, uma vez que nenhum outro estado brasileiro oferece condições competitivas para essas indústrias.

Abordando as ameaças identificadas ao modelo atual, destacou a proposta trazida pela Câmara dos Deputados sobre o **crédito presumido de IBS e CBS para a indústria da ZFM, estabelecendo alíquotas diferenciadas para bens de consumo final, de capital, intermediário e de informática, com redução da vantagem comparativa**.

Nesse âmbito, ressaltou que, atualmente, **muitos produtos contam com 100% de crédito estímulo, mas a proposta enviada ao Senado prevê essa alíquota apenas para bens de informática**, o que considera necessário corrigir para manter a condição atual de 55% a 100%, garantindo assim a continuidade dos incentivos.

Por conseguinte, apresentou a proposta de **manter os percentuais vigentes: 55% para bens de consumo final, 75% para bens de capital e 90,25% para produtos intermediários, além dos 100% de crédito estímulo para produtos que tenham esse incentivo até 31 de dezembro de 2023**. Segundo ele, trata-se apenas da manutenção da situação atual, pois qualquer redução dos incentivos tornaria o produto nacional menos competitivo, levando a uma fuga de investimentos do Brasil, uma vez que produtos importados se tornariam mais atraentes. Ainda, ressaltou a importância do Processo Produtivo Básico (PPB), que deve ser um facilitador para a ZFM, e não um limitador.

Para mais, apresentou outros três pontos de aprimoramento na regulamentação da Reforma. O primeiro refere-se ao **prazo de compensação dos créditos presumidos**, defendendo a **manutenção do prazo de cinco anos**, conforme estabelecido na jurisprudência nacional, garantindo a segurança jurídica e evitando litígios.

Em relação às **compras governamentais**, enfatizou que, sem a garantia da utilização do crédito presumido, a vantagem comparativa da ZFM não seria mantida. Diante disso, propôs que o **recolhimento do IBS e da CBS fique sob a responsabilidade do contribuinte estabelecido na ZFM, e não dos entes federativos que realizam a compra**, para assegurar a manutenção do crédito presumido.

Ademais, mencionou o pedido para garantir **visibilidade ao valor do crédito presumido nas operações envolvendo a Zona Franca de Manaus, especialmente no contexto do split payment**. Segundo ele, se o split payment for necessário, é fundamental que o valor do crédito presumido seja claramente especificado, para evitar a apropriação indevida pelos entes federativos.

Concluiu destacando a importância da ZFM e da manutenção das suas vantagens comparativas até 2073, garantindo previsibilidade e segurança jurídica. Fez um apelo aos senadores de outros estados para que não vejam a Zona Franca como uma questão regional, mas como uma política industrial brasileira de sucesso, mencionando a significativa relação comercial com estados como São Paulo, Rio Grande do Sul, Paraná e Minas Gerais.

Edgard Vicente Fernandes, do Sebrae Nacional, ressaltou a importância de trazer a **discussão sobre o Simples Nacional na reforma tributária, enfatizando que este é um regime tributário de extrema relevância para os micro e pequenos empresários no Brasil**. Observou que os pequenos negócios representam 95% das empresas brasileiras, o equivalente a aproximadamente 21 milhões de CNPJs, e que, em 2024, 61% dos novos empregos criados vieram desses pequenos negócios. Além disso, informou que os pequenos negócios representam 30% do PIB do país e beneficiam direta e indiretamente 86 milhões de brasileiros.

Destacou que o Simples Nacional é fundamental para a sobrevivência dessas empresas. De acordo com uma pesquisa do Sebrae, **83% das empresas optantes pelo Simples sobrevivem aos dois primeiros anos, enquanto esse índice é de apenas 38% para empresas não optantes**, demonstrando o papel crucial do Simples nos anos iniciais, que são os mais críticos. Ainda segundo a pesquisa, **caso o Simples fosse excluído, 29% dos empresários afirmaram que fechariam as portas, 20% migrariam para a informalidade, e 18% reduziriam suas atividades**, evidenciando a importância do regime para a sobrevivência e estabilidade dos micro e pequenos empresários.

Realçou que, na visão do Sebrae, a reforma será predominantemente benéfica para esses negócios, pois reduz a burocracia, simplifica a atividade do empresário, e gera um impacto positivo no PIB e na economia como um todo. Mencionou também **ganhos em transparência, conformidade, redução da sonegação, e o fim da substituição tributária e do diferencial de alíquota (Difal) dentro do Simples**, o que é considerado um ganho substancial.

Quanto à cadeia de produção, explicou que, com a Reforma, as **empresas do Simples terão que fazer planejamento tributário, verificando se estão no início ou meio da cadeia, situação em que seria mais vantajoso pagar o IVA por fora e gerar crédito integral**, ou se estão no final da cadeia, quando vendem diretamente ao consumidor final e recolhem o IVA por dentro do Simples. Em casos de atividades híbridas, destacou a importância de um trabalho mais aprofundado.

Sobre os desafios do Simples na reforma, apontou um problema de competitividade. De acordo com estudos do Sebrae, os **produtos dos optantes do Simples podem ser até 30% mais caros do que os dos não optantes, mesmo com um tributo menor, devido ao repasse de um crédito menor**. Ademais, abordou a questão do custo de aquisição, observando que a CBS virá com uma alíquota superior à atual do PIS/Cofins, o que acarretará maiores custos para

as empresas do Simples, principalmente aquelas situadas no início da cadeia produtiva. Assim, destacou o dilema enfrentado: recolher um imposto menor e ser menos competitivo ou recolher um imposto maior e ganhar competitividade.

Questionou também como ficaria o tratamento diferenciado e favorecido para os pequenos negócios, conforme previsto na Constituição Federal. A solução, segundo ele, seria uma **revisão completa do Simples Nacional**, informando que o Sebrae já está tomando providências nesse sentido.

Então, levantou três pontos principais relacionados ao PLP 68. Primeiro, defendeu que as empresas do **Simples Nacional devem ser abarcadas pela alíquota zero da Cesta Básica Nacional de Alimentos, tanto no IBS quanto na CBS**, para garantir que as empresas do Simples possam se beneficiar dessa isenção, uma vez que a legislação atual não contempla essa adaptação.

Em segundo lugar, propôs a **eliminação do sublimite obrigatório de R\$ 3,6 milhões**, argumentando que, com a nova sistemática de recolhimento do IBS, esse sublimite poderia ser elevado a R\$ 4,8 milhões, sem prejuízo para as empresas do Simples, o que auxiliaria na competitividade dessas empresas.

Por fim, sugeriu a **inclusão do Microempreendedor Individual (MEI) nos dispositivos relativos ao cashback**, observando que, com esse benefício, pessoas inscritas no CadÚnico poderiam optar por adquirir insumos com CPF em vez de CNPJ, para se beneficiar do cashback. Assim, seria importante garantir que o MEI também pudesse se beneficiar dessa medida.

Roni Peterson, da RFB, destacou que os projetos de lei complementar foram elaborados por meio de uma parceria entre a União, estados e municípios, dentro do Programa de Assessoramento Técnico da Reforma da Tributação, organizado pelo Ministério da Fazenda. Dito isso, mencionou os desafios enfrentados, particularmente no que diz respeito ao Simples Nacional, em que houve esforços significativos para manter e até ampliar sua competitividade.

Como exemplos de ampliação da competitividade do Simples Nacional, salientou a eliminação da substituição tributária, considerada um avanço importante para as empresas optantes, pois anteriormente elas contribuía de forma indireta e significativa. Também mencionou o **mecanismo de creditamento para quem adquire do Simples**, visto como uma medida de competitividade, uma vez que houve harmonização das regras entre ICMS e PIS-Cofins, permitindo crédito efetivo proporcional ao valor pago. Destacou que os cálculos indicaram que essa abordagem seria mais vantajosa do que o sistema atual.

Além disso, observou que foi **permitido às empresas do Simples apurar a CBS e o IBS "por fora" quando fosse interessante**, principalmente para aquelas que atuam no meio da cadeia produtiva e têm uma relação mais profissionalizada com outros elos dessa cadeia. Ressaltou que a proposta é tornar a apuração dos tributos mais simples, com a **Receita Federal e o Comitê Gestor enviando, ao final do mês, um documento pré-preenchido com todas as notas fiscais de entrada e saída**, eliminando a necessidade de cálculos complexos para os contribuintes.

Ainda, destacou que algumas das sugestões apresentadas, como a inclusão da cesta básica com alíquota zero para empresas do Simples, teriam um custo significativo, mas que a RFB está disposta a aprofundar o diálogo com o Legislativo para encontrar soluções viáveis.

Em relação à Zona Franca de Manaus, apontou que também houve um grande desafio em buscar uma harmonização das ideias, com o objetivo de concretizar o diferencial competitivo

previsto na Constituição. Quanto ao tratamento do "split payment", explicou que a **lógica do split deveria ser aplicada aos contribuintes da Zona Franca, considerando apenas o valor não coberto por créditos**, o que garantiria um equilíbrio no sistema tributário.

Sobre o IPI, relatou que a lógica proposta visava ajustar as alíquotas de produtos fabricados na Zona Franca: produtos com alíquotas superiores a 6,5% seriam mantidos, enquanto aqueles com alíquotas inferiores teriam redução a zero, buscando simplificar a Tabela de Incidência do IPI (Tipi) para produtos com produção pouco significativa na Zona Franca.

Mencionou o prazo de 180 dias para ressarcimento dos créditos, inicialmente proposto como uma melhoria em relação ao sistema atual. No entanto, reconheceu que o prazo não foi bem aceito e indicou disposição para **discutir um prazo intermediário, uma vez que o prazo de cinco anos sugerido por alguns seria excessivamente longo**, especialmente considerando que esses créditos existem apenas para pagar os débitos devidos.

Ao ser questionado pelo senador **Izalci Lucas** (PL/DF) sobre a possibilidade de aproveitamento de crédito para as empresas prestadoras de serviço, como no caso das empresas terceirizadas de mão de obra, o auditor explicou que **o crédito relacionado à mão de obra não se adapta ao conceito de IVA**. Esclareceu que, no princípio do IVA, só há tributação sobre o valor adicionado em cada elo da cadeia, portanto, como o funcionário não paga IVA, não há como gerar crédito. No entanto, enfatizou que, tanto na Constituição quanto no projeto de lei, foram feitas tentativas de lidar com eventuais problemas de carga tributária.

Pontuou, por exemplo, que os **serviços situados no meio da cadeia produtiva geram crédito integral**, sendo apenas uma transferência de valores. Observou que tais serviços são usualmente contratados por outras empresas, não por pessoas físicas, e demonstrou como o crédito seria aplicado nessa situação: caso o custo do serviço fosse de R\$ 100, com uma tributação de R\$ 15 (considerando o IBS e a CBS), esse valor de R\$ 15 geraria um crédito para a empresa contratante. Comparou esse cenário com o atual, onde o custo para contratar o mesmo serviço incluiria PIS, Cofins e ISS, resultando num valor total de R\$ 105,50, sem crédito. No novo sistema, o custo seria apenas R\$ 100, pois os R\$ 15 de imposto pagos gerariam crédito, o que, segundo ele, representaria uma vantagem em termos de carga tributária para o contratante.

José Clovis Cabrera, do CACB, apresentou dois pontos principais do PLP 68/2024. O primeiro deles refere-se ao **conceito de não cumulatividade no Simples Nacional**, destacando que os optantes do Simples Nacional poderão optar por apurar e recolher o IBS no regime normal, uma possibilidade que não existe atualmente. Explicou que tal medida pode ser considerada um avanço, pois permite a segmentação dos contribuintes, possibilitando que aqueles interessados em transmitir créditos saiam do Simples Nacional, o que parece mais adequado para empresários que se encontram no meio da cadeia produtiva.

No entanto, ressaltou que, **caso o contribuinte opte por permanecer no Simples Nacional, fica vedada a apropriação de créditos**, fazendo com que o imposto cobrado se torne um custo para ele, impossibilitando a transferência do valor integral ao adquirente do produto, sendo permitido transferir apenas o montante recolhido no tributo. Assim, considerou necessário avaliar os efeitos dessa regra.

Informou que, atualmente, no regime de PIS-Cofins, quando uma pequena indústria do Simples Nacional vende para um contribuinte do regime não cumulativo (geralmente empresas do lucro real), o adquirente pode aproveitar o crédito de 9,25% do PIS-Cofins. No novo regime, os adquirentes só poderão se apropriar da CBS, substituta do PIS-Cofins, limitada ao valor pago pelo vendedor do Simples Nacional, correspondente a 0,63%. Dessa forma, solicitou a

aprovação de três emendas já apresentadas, que buscam corrigir essa situação: a [Emenda 606](#), a [Emenda 1.042](#) e a [Emenda 1.294](#).

Também apontou um segundo problema, que envolve as **reduções de carga tributária no IBS e na CBS, que não são aplicáveis ao Simples Nacional**, trazendo exemplos numéricos para ilustrar essa questão. Atualmente, a [Lei Complementar 123](#) garante que **isenções e reduções de base de cálculo de ICMS e ISS, concedidas por estados ou municípios, resultem em desconto proporcional para o Simples Nacional**. Como exemplo, mencionou uma empresa que vende produtos hortifrutigranjeiros, que são isentos de ICMS, com um faturamento de R\$ 180 mil na primeira faixa do Simples Nacional. Essa empresa pagaria R\$ 7,2 mil ao ano, mas, devido à isenção do ICMS, teria uma dedução de 34%, resultando num valor final de R\$ 4.752. No novo regime, porém, as **reduções de carga de IBS e CBS não serão aproveitadas, o que significa que o Simples Nacional precisará tributar todo o faturamento**, retirando o benefício que atualmente existe para essas reduções.

Enfatizou que, no regime normal do IBS e CBS, haverá **redução a zero na comercialização de produtos da cesta básica, mas, caso o contribuinte permaneça no Simples Nacional, não haverá essa redução**, o que representa uma grande preocupação. Explicou que essa situação compromete a competitividade das empresas do Simples Nacional em comparação ao regime atual, solicitando uma análise cuidadosa desse tema para evitar prejuízos à competitividade dessas empresas.

Além disso, abordou a questão das alíquotas reduzidas, inclusive nos casos de alíquotas zero e aquelas com reduções de 70% ou 30%. Também mencionou um problema semelhante em relação à **incidência monofásica de combustíveis**, exemplificando a situação de um posto de gasolina no Simples Nacional que, após a tributação monofásica, ainda teria que pagar tributos sobre o valor de faturamento, algo que também não está claramente previsto na Lei Complementar 123, conforme alterado pelo PLP 68 de 2024.

Em conclusão, sublinhou que é fundamental que o Legislativo enxergue essas questões e busque soluções para os problemas identificados. Lembrou que a incidência monofásica dos combustíveis já possui previsão na Lei Complementar 123 para **excluir a incidência de ICMS, mas que essa exclusão não está estendida para o IBS e a CBS**, tornando a questão ainda mais crítica.

Diante do exposto, **Roni Perterson** explicou que as empresas só permanecem no Simples se o valor do débito presumido for menor do que seria no regime normal, ou seja, se o Simples não fosse vantajoso, elas deixariam o regime, especialmente se tivessem mais créditos do que débitos. Assim, as empresas continuam no Simples porque o valor do débito presumido é menor do que os créditos que poderiam ter em outro regime.

O auditor também mencionou que aquelas empresas cujo débito é favorecido pelo Simples irão querer permanecer nele, gerando crédito pelo valor pago. Já as empresas que percebem ter mais crédito do que o débito presumido podem optar por sair do Simples, o que seria vantajoso em relação ao IBS e à CBS.

Abordou também a questão dos **créditos do PIS-Cofins, que atualmente oferecem crédito integral de 9,25% para quem compra de empresas do Simples**. No caso da CBS, não será assim; o crédito será dado pelo valor pago, e o ICMS precisa ser incluído, pois atualmente o ICMS não concede crédito. Afirmou que existem, de fato, algumas hipóteses em que o creditamento é permitido, mas não pelo valor total, e sim pelo valor destacado no ICMS. Considerando que a alíquota do ICMS será maior do que a da CBS no novo modelo, entendeu

que isso está próximo da neutralidade, principalmente quando somado ao fim da substituição tributária, o que ele considera uma equalização em termos financeiros.

Finalizou sua intervenção pontuando que a **não aplicação de reduções de carga tributária ao Simples Nacional é uma característica do próprio regime**, que já ocorre atualmente. Como exemplo, citou as massas alimentícias, que hoje estão incluídas na cesta básica de PIS-Cofins com alíquota zero, mas não são desoneradas no Simples Nacional, além de estarem sujeitas à substituição tributária de ICMS na indústria. Destacou que, pelo menos no caso da substituição tributária, esse problema foi resolvido, mas não foi proposto resolver a questão da desoneração, algo que, segundo ele, deve ser discutido pelo Legislativo, apesar do custo elevado envolvido.

Em resposta, **José Clovis Cabrera** fez uma consideração sobre o recolhimento do Simples Nacional, destacando que, ao calcular o valor a ser tributado, a alíquota aplicada incide sobre o faturamento final, mas, na realidade, reflete uma tributação sobre o suposto valor adicionado. Desse modo, apontou que há um resíduo que não está sendo garantido para ser repassado adiante.

Para mais, observou que, devido à natureza do PIS e da Cofins, que operam com base contra base, e não imposto contra imposto, a Receita Federal começou a aceitar o crédito integral desses tributos. Assim, sugeriu que essa característica específica dos dois tributos causa uma diferença significativa ao se comparar o modelo atual com o novo proposto.

O consultor **Thomaz Nogueira** ressaltou a evolução positiva da Zona Franca de Manaus ao longo dos anos, enfatizando a necessidade de cumprir o que está previsto na Constituição, especialmente em um contexto de caos climático, destacando que, se não fosse pelo modelo do polo industrial de Manaus, a situação seria ainda pior em termos de emprego e renda.

O desafio, segundo o consultor, é manter esse modelo de desenvolvimento econômico dentro da nova diversificação proposta pela reforma tributária. Mencionou que as regras já estão estabelecidas na Constituição Federal, que mantém o modelo até 2073 e define como proceder nas atuais circunstâncias.

Os pontos destacados incluem a manutenção do diferencial competitivo, com ou sem contrapartidas, nos níveis estabelecidos pela legislação relativa aos tributos extintos, apontando a importância de verificar como isso se aplica em cada caso.

Ao abordar suas principais preocupações, mencionou o artigo 440, que trata do tratamento fiscal na saída da produção da indústria; o artigo 449, sobre a oneração da CBS nas operações internas; e os artigos 450 e 466, que tratam da "zeragem" do IPI, além do artigo 22, que se refere às operações governamentais.

Fez considerações sobre as assimetrias geradas pela reforma, discutindo as alíquotas e a dinâmica produtiva dos diversos segmentos. Nesse sentido, detalhou que a alíquota de saída da Zona Franca de Manaus é de 12%, enquanto a alíquota do ICMS-importação é de aproximadamente 18%, resultando em uma diferença que impacta a competitividade da Zona Franca. Desse modo, alertou que aumentos nas alíquotas propostas para a Zona Franca não foram devidamente considerados no desenho do artigo 440.

Além disso, mencionou as **excepcionalidades previstas na legislação local**, ressaltando que a manutenção dessas excepcionalidades deve estar vinculada a condições de competitividade, com uma revisão a cada dez anos. Ainda, argumentou que a **oneração da CBS nas operações internas**, prevista no artigo 449, contraria princípios básicos da reforma, como

a neutralidade e a redução do contencioso tributário, visto que tal tributação foi desconstituída nos tribunais e introduz um contencioso instantâneo.

Ao abordar o artigo 450, que zera o IPI para produtos com alíquota inferior a 6,5%, alertou que tal prática contraria a regra da Constituição, que não permite alíquota zero do imposto para produtos da ZFM. Ademais, destacou a necessidade de assegurar que os projetos aprovados recebam a proteção adequada, propondo que estes também sejam incluídos na data de corte, garantindo assim segurança jurídica e respeito aos direitos dos investidores.

Sobre as compras governamentais, explicou que o responsável pelo recolhimento do imposto é o próprio Poder Público. No entanto, apontou que houve uma mudança significativa nesse processo. Quando o poder público é a União, a alíquota aplicável é isenta do IBS; por outro lado, essa alíquota se estende até alcançar as duas alíquotas, mantendo a carga tributária. Em contrapartida, quando se trata de compras realizadas pelos estados, a situação é inversa: a CBS é retirada. Enfatizou que, em qualquer uma dessas situações, o benefício fiscal concedido na saída não se aplica, o que, segundo ele, representa uma retirada do favor fiscal, considerando essa situação como insustentável.

Ivone Murayama, da SEFAZ-AM, esclareceu que a indústria não pode simplesmente afirmar que deseja se estabelecer na ZFM, explicando que, conforme o PLP, um requisito fundamental é que a indústria esteja habilitada. Para tal, é necessário que possua uma inscrição e um projeto aprovado pelo Conselho de Administração da Suframa (CAS). Para obter a aprovação do projeto, a indústria deve observar o Processo Produtivo Básico (PPB), que define todas as etapas do processo produtivo necessárias para usufruir dos incentivos da Zona Franca.

Dito isso, introduziu o conceito de bem intermediário, que se refere a um produto industrializado destinado à incorporação em outro bem. Nesse âmbito, mencionou que sempre houve um debate sobre se a embalagem deve ser considerada um insumo ou um serviço, o que ainda gera discussões.

Apresentando dados, enfatizou que cerca de **80% dos incentivos da Zona Franca de Manaus foram contemplados pelo PLP 68**. Nesse sentido, trouxe um quadro comparativo sobre as aquisições internas de bens intermediários, detalhando como o ICMS funciona atualmente e como será sob o regime do IBS. No contexto do **ICMS, explicou que, em determinadas condições, o diferimento pode resultar em uma isenção, enquanto no IBS a alíquota será zero**.

Também esclareceu sobre o **crédito presumido de regionalização**, que se refere aos insumos adquiridos localmente para a fabricação de um produto, destacando que a **lei de incentivo mantém o crédito presumido em 7% e que o crédito presumido por fora de 7,5% será mantido no IBS**.

Para mais, explicou que a apropriação do crédito está limitada a seis meses, mencionando que a legislação atual não proíbe isso, mas observa o prazo decadencial, e sugeriu que a mesma abordagem seja aplicada ao PLP, uma vez que a seca está dificultando a chegada de insumos e muitas indústrias já se anteciparam na compra, o que pode fazer com que o prazo seja ultrapassado.

Além disso, ressaltou que o **crédito presumido não se aplica ao retorno do encomendante**, explicando que, ao remeter um insumo para industrialização, o produto retorna sob suspensão, e a regra atual prevê que o valor agregado ao produto remete ao direito ao crédito presumido, o que ela defende.

Ainda, falou sobre a **aquisição de material industrializado de origem nacional**, mencionando o [Convênio 65/88](#), que **isenta a remessa de mercadorias industrializadas de origem nacional para a Zona Franca de Manaus do ICMS**. Apontou que, assim como no passado, os créditos presumidos foram mantidos no IBS, destacando a importância da manutenção dos incentivos e propondo um **prazo decadencial para a apropriação do crédito**.

Em relação ao ICMS, destacou que a regra geral é que ele é tributado e que, atualmente, a alíquota interna no Estado do Amazonas é de 20%, o que gera um crédito para as indústrias. Em relação ao IBS, explicou que este se apresenta como uma suspensão, que pode ser convertida em isenção, caso todos os requisitos para a industrialização na Zona Franca de Manaus sejam cumpridos, considerando que essa situação é benéfica.

Mencionou a **venda interna de bens intermediários**, explicando que, quando uma indústria vende um bem intermediário para outra indústria, a operação é caracterizada pelo diferimento e crédito presumido de regionalização. Afirmou que esse **incentivo foi mantido no IBS, com uma alíquota zero e um crédito presumido de 7,5%**, considerando que esse valor é considerado "por fora". Também comentou sobre a exportação, ressaltando que a imunidade nas vendas para o exterior foi mantida.

Ao falar sobre o **fornecimento de bens materiais em operações interestaduais**, informou que a alíquota atual do ICMS é de 12%, acompanhada de um crédito de estímulo que, na nova configuração do PLP 68, é denominado crédito presumido e varia entre 55%, 75%, 90,25% e 100%. Detalhou que 55% se aplicam a bens de consumo final; 75% a bens de capital, alimentos, matéria-prima regional e pescado industrializado; 90,25% a bens intermediários; e 100% a bens de informática e tecnologia, bem como a produtos com problemas de competitividade.

Sobre o IBS, explicou que a alíquota interestadual não existiria mais, apresentando uma alíquota hipotética de 18%, mencionando que um crédito presumido de dois terços dessa alíquota resultaria em 12%, ou seja, em teoria, a mesma carga tributária seria mantida. No entanto, apontou que haverá um desembolso financeiro para as indústrias, uma vez que aquelas que têm 100% de isenção atualmente não pagarão ICMS na importação, mas enfrentarão um diferencial de carga de 6% no futuro.

Também trouxe à tona dúvidas relacionadas ao enquadramento dos bens nas faixas de crédito presumido, enfatizando que essa questão não estava clara no PLP. Questionou como seria determinado se um produto pneumático seria classificado como bem final, bem intermediário ou ambos.

Ademais, discutiu a metodologia diferente da CBS, que incide sobre o faturamento, comparando-a com o incentivo aprovado pela Câmara, que é sobre o valor apurado, ou seja, débito menos crédito.

Em relação à questão da **apropriação dos créditos e insumos**, realçou que é comum um produto ser enquadrado em duas categorias, o que gera a necessidade de esclarecimentos sobre como isso se dará. Mencionou que o nível de incentivo poderia variar entre 90,25%, 75% ou 55%, enfatizando que esses pontos deveriam ser claramente definidos no PLP ou em seu regulamento.

Diante disso, propôs uma sugestão sobre o adicional de crédito estímulo de 100%, explicando que **produtos atualmente enquadrados em 55%, 75% ou 90,25% poderiam ter seu incentivo elevado para 100%**. No entanto, essa elevação estaria condicionada à apresentação de um estudo de competitividade a cada três anos, para assegurar que o problema

que justificou a elevação do incentivo ainda persiste. Propôs que a avaliação quinquenal prevista na lei complementar fosse aplicada aos produtos que necessitassem de tal elevação.

Em seguida, mencionou a **alíquota do IPI em relação ao produto que teria a alíquota zerada**, reiterando que os produtos industrializados em 2023 têm um projeto aprovado que poderá ser implantado até 2026, conforme as informações da Suframa, que prevê um prazo de dois anos para a implantação, prorrogável por mais um ano.

Por último, expressou dúvida sobre como ficariam os **créditos do IPI de bens intermediários fornecidos a indústrias contribuintes do IPI localizadas fora do estado**, especialmente em decorrência da decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), que, segundo ela, não estava clara.

O professor **Heleno Torres** salientou que, na versão inicial da PEC 45, havia uma exclusão dos incentivos à Zona Franca de Manaus, comprometendo o tratamento especial que lhe é conferido. Enfatizou que foi a atuação do Parlamento que recuperou a dignidade da Zona Franca, principalmente por meio da Emenda Constitucional 132, que assegura a continuidade do diferencial competitivo da região e a manutenção de níveis equivalentes de carga tributária para as empresas ali situadas. Entretanto, observou que a proposta do PLP 68/2024 pode criar obstáculos à continuidade desse diferencial competitivo.

Nesse âmbito, fez quatro observações, começando pela questão das **operações internas**, onde destacou que o STF já havia reconhecido a não incidência de tributos nessas operações. Por isso, **criticou o artigo 449 do PLP, que estabelece a incidência do IBS e da CBS sobre operações dentro da Zona Franca**, considerando essa medida um retrocesso que merece amplo debate.

Em sua segunda observação, mencionou o parágrafo único do artigo 447, que **extingue o direito de utilização dos créditos presumidos após seis meses, caracterizando essa desvantagem como desnecessária e sem justificativa**.

A terceira observação abordou a sensibilidade dos produtos intermediários, afirmando que a **restrição à utilização do crédito presumido para bens intermediários destinados a operações fora da Zona Franca desqualificaria o diferencial competitivo**. Argumentou que esses produtos são fundamentais para a indústria nacional e citou casos como os de placas eletrônicas e bebidas açucaradas, destacando decisões do STF que garantem o **direito ao creditamento de IPI na aquisição de insumos da Zona Franca**.

Por fim, defendeu a necessidade de uma reavaliação das medidas propostas no PLP 68, para **garantir a possibilidade de creditamento de insumos adquiridos na Zona Franca, independentemente de sua condição de contribuinte de IPI**, enfatizando que a discriminação em relação ao imposto seletivo é aceitável em questões de saúde e meio ambiente, mas inadmissível quando se trata de direitos de crédito que sustentam o diferencial competitivo da região.

Carla Pinheiro, do IBGM, informou que o setor de pedras e metais preciosos abrange joias em ouro, prata, bijuterias, gemas decoradas e outros metais preciosos. Destacou que, assim como em muitos setores produtivos brasileiros, a grande maioria das empresas nesse setor é composta por micro e pequenas empresas, o que contrasta com a percepção comum de que as joias são produzidas apenas por grandes corporações. Enfatizou que 90% das empresas são registradas no Simples Nacional, e essa predominância resulta em uma alta densidade de valor e baixa barreira de entrada, o que gera uma concorrência desleal, especialmente em relação a produtos asiáticos, oriundos de contrabando ou subfaturados.

Observou que o produto possui um alto valor agregado e é extremamente portátil, o que o torna especialmente sensível em relação à carga tributária, informando, também que o setor não exige grandes investimentos em infraestrutura, como estradas ou ferrovias, o que poderia facilitar a exportação dos produtos.

Em relação à composição do produto, explicou que este é basicamente formado por ouro, prata e gemas, sendo o ouro um ativo financeiro de alta liquidez, com cotação internacional. Os principais polos de produção estão localizados em São Paulo, Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Santa Catarina e Rio de Janeiro, com um total de 2.235 empresas, sendo apenas oito delas em Manaus, onde cinco são efetivamente produtivas e apenas uma em grande escala. No que diz respeito ao emprego, o setor conta com 19.359 empregos diretos, dos quais 970 estão em Manaus, representando apenas 0,5% do total.

Apresentou dados de produção industrial, destacando que a receita líquida de vendas do setor totaliza R\$ 3,8 bilhões, o que representa apenas 0,11% da indústria de transformação. Além disso, expressou preocupação com a competitividade da produção brasileira, mencionando que o país ainda se comporta como um exportador de commodities minerais, enviando ouro bruto sem a primeira etapa de industrialização ou refino, o que prejudica a agregação de valor.

Diante disso, indicou que o Brasil possui grande potencial para a indústria joalheira, que é significativo em diversos países, sublinhando que 90% das exportações de joias referem-se a produtos brutos e que a falta de um processo de industrialização impede uma aferição precisa do teor do ouro exportado.

Em suas sugestões de emendas, propôs a **alteração da data de corte de 31 de dezembro de 2023 para 31 de dezembro de 2025, argumentando que essa mudança permitiria que novas PPPs fossem incluídas** e daria tempo para que o setor se organizasse adequadamente e apresentasse razões técnicas para permanecer com a alíquota de 6,5%, que poderia ser zerada em janeiro de 2027.

Também apresentou uma segunda proposta, que sugere um corte baseado na produção efetiva. Nesse caso, as **empresas que tivessem uma concentração de 10% ou menos da produção nacional na ZFM teriam seu IPI reduzido a zero**. Destacou que essa abordagem seria coerente, pois mais de 95% da produção do setor de joias ocorre fora da Zona Franca, o que poderia criar uma grande falta de competitividade nos estados e prejudicar toda a cadeia produtiva.

Ainda, enfatizou a importância de considerar a capacidade de formalização do setor, realçando que o regime do Simples Nacional, embora beneficie muitas pequenas empresas, acaba se tornando um grande impeditivo para o crescimento. Entretanto, segundo ela, a saída do Simples seria um "suicídio fiscal", uma vez que as empresas teriam dificuldades para se manter.

Utilizou um exemplo prático para ilustrar seu ponto: com o preço do grama do ouro a R\$ 480, uma pequena indústria familiar com quatro membros poderia facilmente produzir 1 kg de ouro por mês, totalizando R\$ 480 mil em matéria-prima, desenquadrando como pequena empresa.

Para mais, observou que a estrutura atual dificulta que grandes empresas financiem as pequenas, uma vez que a cobrança do IPI no varejo impede a industrialização por encomenda. Argumentou que, para que grandes players possam comprar de pequenas empresas, é

necessário que a matéria-prima seja enviada, permitindo apenas a agregação de valor nas pequenas indústrias distribuídas pelo país.

Finalizando, reafirmou que o **setor joalheiro apresenta uma situação única na ZFM, caracterizada pela pulverização da produção e pela falta de abastecimento do mercado por parte dos grandes produtores**. Ressaltou a necessidade de adequar os prazos para a implementação de projetos vocacionados à região, como os clusters de bijoias, que, segundo ela, têm grande potencial para aumentar a competitividade da indústria nacional e destravar o potencial exportador. Concluiu mencionando que, apesar da riqueza de matéria-prima disponível no Brasil, o país ainda enfrenta desafios para se tornar um exportador de joias acabadas, o que limitaria a distribuição de riqueza e renda no território nacional.

Mário Sérgio Telles, da CNI, destacou que qualquer avaliação do IVA que não considere a cadeia de produção e comercialização estará equivocada, enfatizando que se a análise for realizada apenas do ponto de vista da empresa para a frente, sem levar em conta a totalidade da cadeia, as conclusões serão errôneas. Para ilustrar seu argumento, apresentou um estudo realizado pela CNI e LCA, que estimou que a **alíquota dos dois IVAs poderia ser de 21,7% se todos pagassem de maneira uniforme, sem exceções**.

Continuou explicando que, ao considerar a situação das empresas optantes pelo Simples, se essas decidirem pagar o IBS e a CBS fora do Simples, a alíquota aumentaria para 23,8%. Essa elevação se deve ao fato de que, no Simples, essas empresas não se creditam do que pagam, e o valor pago pelos fornecedores acaba sendo arrecadado pela Receita Federal e pelos estados. Assim, se essas empresas optarem por sair do Simples, a arrecadação seria concentrada na ponta da cadeia, resultando em um aumento da alíquota.

Além disso, analisou o que ocorreria se as empresas do Simples que vendem para o consumidor final decidissem sair do regime: nesse caso, a alíquota cairia para 22,7%. Essa redução acontece porque, ao permanecer no Simples, as empresas pagam menos, e a mudança de regime para o débito e crédito faria com que outros pagassem menos, uma vez que a ideia é arrecadar a mesma quantia total.

Também ressaltou a falta de sentido na sugestão de que empresas de alíquota zero permanecessem no Simples, já que elas poderiam obter créditos ao sair desse regime. Assim, concluiu que a análise deve considerar todos os aspectos da cadeia tributária para se chegar a uma conclusão correta.

Mencionou que 74% das empresas do Simples estão localizadas no final da cadeia, onde a maioria das empresas não obtém créditos tributários ao vender para outras do mesmo regime. Para as empresas de meio de cadeia, as análises apresentadas indicam que, mesmo com a introdução do crédito presumido do PIS-Cofins, a competitividade das empresas optantes pelo Simples melhorará com a reforma em comparação ao cenário atual.

Ainda, falou sobre o desafio de deixar o Simples para apurar débito e crédito, afirmando que, embora isso seja considerado um "suicídio tributário" no momento, a reforma tributária proporcionará um ambiente mais favorável. Reforçou a importância da declaração pré-assistida, o que, segundo ele, já é uma prática em outros países, como o Chile. Desse modo, argumentou que, com a reforma, as empresas não enfrentarão a complexidade tributária que experimentam atualmente.

Prosseguiu explicando que, ao deixar o Simples e transferir créditos, o custo das empresas de meio de cadeia para seus compradores diminuirá. Nesse sentido, citou um exemplo do setor de serviços, onde, atualmente, um serviço que custa R\$ 100, com um imposto de R\$

5,50, totaliza R\$ 105,50. Com a reforma, mesmo que o imposto suba para 28%, o cliente poderá recuperar esse valor, fazendo com que o custo final para o prestador do serviço seja de R\$ 100, o que, segundo ele, representa uma melhoria para as empresas do Simples.

Além disso, sugeriu aprimoramentos na Lei Complementar 123, que regula o Simples, destacando que **não faz sentido manter limites diferentes para o IBS e o CBS, uma vez que são idênticos**. Também propôs a **criação de um desconto no valor a pagar para as empresas do Simples, o que permitiria uma apuração de débito e crédito que beneficiaria essas empresas sem alterar a sistemática atual**.

Por fim, alertou para a necessidade de **não haver possibilidade de retorno da substituição tributária, enfatizando que existem novos instrumentos, como o split payment e a vinculação do crédito ao pagamento efetivo**.

Fellipe Guerra, do CFC, falou sobre a percepção em torno do Simples Nacional, mencionando que, desde o ano passado, ao se discutir a PEC 45, a afirmação de que “não se mexeu com o Simples Nacional” tem sido comum, sendo considerada uma vantagem para as micro e pequenas empresas. No entanto, argumentou que essa afirmação não reflete a complexidade enfrentada por essas empresas no seu dia a dia. Ressaltou que as empresas do Simples têm inúmeras obrigações acessórias além da própria apuração do regime, citando exigências como DeSTDA, Sped Fiscal e Dief, além de custos relacionados ao ICMS por substituição tributária.

Observou que, embora as empresas do Simples tenham a opção de permanecer no regime ou não, a realidade é mais complicada. Salientou que as **micro e pequenas empresas optam pelo Simples devido a uma série de fatores, incluindo a falta de infraestrutura tecnológica e de pessoal**, o que pode levar ao fechamento de negócios ao considerar a transição para outro regime tributário. Apresentou dados de 2023 da Secretaria de Microempresa e Empresa de Pequeno Porte, que indicam que mais de 93,5% das mais de 20 milhões de empresas no Brasil são micro e pequenas empresas, com 11 milhões de MEIs ativos.

Destacou a preocupação com a competitividade das micro e pequenas empresas, não apenas em relação ao crédito de PIS-Cofins, mas também quanto ao custo tributário que suportam. A majoração das alíquotas, segundo ele, resultará em um custo tributário ainda maior para essas empresas. Também expressou apreensão quanto ao **aumento do custo de compliance tributário e a falta de implementação prática de promessas relacionadas à escrituração pré-preenchida e split payment**, mencionando problemas recentes com o sistema e-CAC, essencial para o atendimento ao contribuinte.

Adicionalmente, manifestou preocupação com a desidratação do Simples Nacional, que, apesar de ser mantido, enfrenta circunstâncias desfavoráveis que podem torná-lo menos atraente. Apresentou um exemplo prático, onde uma empresa optante pelo Simples paga tributos como ICMS e PIS-Cofins, e ilustrou como a troca de tributos afetaria o crédito a ser tomado por empresas tributadas pelo lucro real, mostrando uma redução significativa no montante.

Argumentou que, se empresas do Simples fecharem por não suportarem o custo tributário ou por falta de recursos, isso desestimulará a permanência delas no ambiente de negócios. Ainda, questionou a lógica de recolher tributos por fora do Simples, apontando que isso prejudicaria o tratamento diferenciado que deveria ser oferecido às pequenas empresas, tornando-as similares a outros contribuintes.

Por conseguinte, enfatizou a importância de compreender o Simples Nacional em seu contexto econômico, ressaltando a necessidade de **repensar a possibilidade de crédito**

presumido e as obrigações acessórias, bem como a importância de reduzir multas para micro e pequenas empresas. Reiterou que a modernização do sistema tributário deve considerar o ambiente de negócios e a relevância das micro e pequenas empresas para a geração de empregos no Brasil.

Sarina Manata, da FECOMERCIO-SP, expressou preocupação com a possibilidade de reestruturação do Simples Nacional pelo Ministério do Planejamento, que visa equilibrar as contas do governo. Questionou se seria necessário restringir o Simples Nacional para esse fim ou se o governo deveria se concentrar na reestruturação das suas contas públicas. A federação, segundo ela, já defende há muito tempo a realização de uma reforma administrativa, priorizando a contenção da ânsia arrecadatória em vez de um aumento na carga tributária.

Mencionou que, embora se diga que não haverá restrição ao Simples Nacional na reforma tributária e que o tratamento diferenciado está garantido pela Constituição, o que se observa é uma limitação contínua desse sistema, enfatizando que a maioria das empresas optantes pelo Simples Nacional pertence ao setor de serviços. Esclareceu que nem todas as empresas do Simples Nacional serão afetadas, mas as que atuam no meio da cadeia certamente sentirão os efeitos.

Apresentando dados sobre a Fecomercio, informou que a federação representa quase 2 milhões de empresas, que geram cerca de 10 milhões de empregos, expressando a preocupação do setor quanto ao impacto do Simples Nacional. Realçou a necessidade de diferenciar as empresas que vendem diretamente ao consumidor final daquelas que estão no meio da cadeia, que são as que enfrentarão dificuldades devido à reforma tributária.

Argumentou que as empresas no Simples Nacional podem ter que optar entre manter o regime ou excluir os novos tributos, como o IBS e a CBS, o que resultaria em um aumento significativo da carga tributária. Apresentou um exemplo de uma micro e pequena empresa de serviços, com faturamento mensal de R\$ 25 mil, que, sob o regime atual do Simples Nacional, pagaria R\$ 2 mil, mas, na situação integral do Simples Nacional, passaria a pagar R\$6 mil para transferir o crédito integral, resultando em um aumento de 228% em sua carga tributária.

Outro exemplo citado foi de uma empresa de pequeno porte do setor de limpeza, que, ao optar por excluir os novos tributos, passaria de um pagamento de R\$ 10 mil no Simples para R\$ 26 mil, resultando em um aumento da carga tributária de 146%.

Para finalizar, destacou as propostas visando a possibilidade de transferir créditos, buscando manter a situação atual em relação à transferência de créditos de PIS e COFINS. Desse modo, solicitou que, se hoje já se transfere o crédito integral, que pelo menos se mantenha essa regra para a CBS. Nesse sentido, mencionou as emendas relacionadas à transferência de crédito integral para as micro e pequenas empresas: Emenda [606](#), do Senador Beto Martins (PL/SC), e a [1.042](#), do Senador Irajá (PSD/TO). Outra proposta apresentada para garantir essa competitividade seria **transferir o crédito integral do que essa empresa do Simples paga na guia dela**, abordada nas emendas [284](#) e [627](#), do Senador Mecias de Jesus (REP/RR), e na emenda [761](#), do Senador Alan Rick (UNIÃO/AC).