

Informe n° 13/2024

Reforma Tributária

Regulamentação

04 de outubro de 2024

Governo retira urgência do PLP 68/2024 e abre caminho para início das discussões na CCJ

A **Presidência da República** encaminhou nesta sexta (04/10) uma [Mensagem](#) ao Congresso Nacional para **retirar a urgência do principal projeto de regulamentação da Reforma Tributária**, o [PLP 68/2024](#).

No dia 23 de setembro, o projeto começou a trancar a pauta do Plenário do Senado, impedindo a apreciação de outras propostas. No entanto, desde o retorno do recesso de julho, **os líderes partidários da Casa vinham solicitando ao Executivo a retirada da urgência**, argumentando que o projeto necessita de mais tempo para ser discutido adequadamente – *com efeito, dada a complexidade do tema, a matéria já recebeu mais de 1.300 emendas até o momento*.

Agora a expectativa é que o senador **Eduardo Braga (MDB/AM) seja formalizado como relator da matéria** na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJ) e, após as eleições municipais, apresente um **cronograma de trabalho para iniciar a discussão do projeto no colegiado**. Apesar de ter sido anunciado como relator antes mesmo de a matéria ter chegado à Casa, o presidente da CCJ, **Davi Alcolumbre (UNIÃO/AP)**, **condicionou a designação formal de Braga à retirada da urgência** pelo Executivo, o que somente aconteceu agora, atrasando a discussão e **colocando em risco a possibilidade de que a regulamentação da Reforma Tributária seja concluída ainda neste ano**.



Senadores Davi Alcolumbre (UNIÃO/AP), presidente da CCJ, e Eduardo Braga (MDB/AM), relator anunciado do PLP 68/2024 na CCJ e no Plenário do Senado.

2º PROGRAMA DE ACESSORAMENTO À IMPLEMENTAÇÃO DA REFORMA DO CONSUMO

Em outra frente, o governo federal [lançou](#) nesta quarta (02) a **2ª fase do Programa de Assessoramento Técnico à Implementação da Reforma da Tributação sobre o Consumo (PAT-RTC 2)**, que terá como novidade o **Grupo Técnico nº 20**, para facilitar o **sistema de recolhimento do IBS e da CBS durante a liquidação financeira das transações** (split payment), mecanismo que está sendo objeto de muitas preocupações dos setores econômicos, quanto aos possíveis **impactos no fluxo de caixa das empresas**, e especialmente do sistema financeiro, que tem apontado os **desafios tecnológicos e os custos necessários para a completa implementação do sistema**.

Além do GT específico sobre o split payment, a 2ª fase do PAT-RTC 2 terá como objetivo principal **acompanhar a tramitação dos dois projetos de regulamentação** da reforma, no Congresso Nacional

e apoiar as administrações tributárias em sua implementação inicial. O programa contará com uma Comissão de Sistematização, um Grupo de Análise Jurídica e Grupos Técnicos, que deverão **concluir suas atividades até o final do primeiro mês após a instalação do Comitê Gestor do IBS**. Assim como na primeira fase, o PAT-RTC 2 é **composto essencialmente por representantes da União, dos Estados**, que serão indicados pelo Comitê dos Secretários de Fazenda dos Estados e do DF (Comsefaz), e **dos Municípios**, a serem indicados pela Confederação Nacional dos Municípios (CNM) e pela Frente Nacional dos Prefeitos (FNP), mas o **setor privado poderá ser convidado a oferecer suas contribuições**.

AUDIÊNCIAS DA CAE

O Grupo de Trabalho da Reforma Tributária da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) concluiu sua oitava semana de audiências públicas sobre a regulamentação da Reforma, promovendo **dois encontros para debater os impactos no Simples Nacional e na Zona Franca de Manaus e um debate sobre o [PLP 108/2024](#), que trata do Comitê Gestor do IBS**.

Nas audiências realizadas pela CAE sobre o Simples Nacional nesta terça (1º/10) e quinta (03), foi destacado que a reforma tributária exigirá ajustes no regime para que continue sendo vantajoso para os pequenos empresários. As sugestões de aprimoramento incluíram a **isenção de impostos para produtos da cesta básica de empresas do Simples e a devolução de impostos para microempreendedores individuais (MEI)**. Por outro lado, a Receita Federal apontou o **fim da substituição tributária e a possibilidade de geração de créditos tributários para empresas não optantes que compram de optantes como benefícios que aumentarão a competitividade do Simples no âmbito da Reforma**.

Além disso, representantes dos setores de comércio e serviços argumentaram que **as mudanças ameaçam a sobrevivência dos negócios ao elevar os custos e diminuir a demanda por serviços, defendendo um tratamento especial para garantir o crédito integral da CBS para as empresas do Simples**, e não apenas do montante equivalente ao pago pelos optantes do regime. Por outro lado, representantes do governo e da indústria permanecem argumentando que **as empresas do Simples poderão fazer a avaliação quanto à vantagem de continuarem ou não no regime**.

Em relação à **Zona Franca de Manaus (ZFM)**, foi ressaltado que **a regulamentação proposta pelo PLP 68/2024 reduz o direito ao crédito presumido para diversos bens**. Desse modo, foi solicitado que os bens que recebiam incentivo até 2023 sejam novamente incluídos para manter a competitividade da ZFM, pois a redução de estímulos poderia levar as empresas a migrarem para outros países.



Na quarta (02), o grupo fez sua **primeira audiência pública sobre o PLP 108/2024**, que regulamenta a distribuição do IBS e seu Comitê Gestor, além de versar sobre outros tributos, como o imposto de transmissão causa mortis e doação (ITCMD). Um dos pontos criticados pelos expositores foi a previsão de possibilidade de incidência do imposto sobre **atos societários que resultem em benefícios desproporcionais** para sócio ou acionista praticados por liberalidade e sem justificativa comercial passível de comprovação, incluindo **distribuição desproporcional de dividendos**, cisão desproporcional e aumento ou redução de capital a preços diferenciados.

Também foram feitas **críticas ao modelo de contencioso do IBS e CBS, que pode expor contribuintes a fiscalizações de diferentes entes federativos**, além de permitir a aplicação de multas acima de 100% do devido. Além disso, houve divergências sobre a administração do Comitê Gestor do IBS.

AGENDA DA CAE NA PRÓXIMA SEMANA

AUDIÊNCIA PÚBLICA: IMPOSTO SELETIVO | terça (08), às 14h

- » **Denise Lucena**, Procuradora da Fazenda Nacional;
- » **José Maria Arruda de Andrade**, Professor da USP;
- » **Beto Simonetti**, presidente do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB);
- » **José Jorge do Nascimento Júnior**, presidente da Associação Nacional de Fabricantes de Produtos Eletroeletrônicos (ELETROS);
- » **Márcio Holland**, professor da FGV;
- » **André Gelfi**, diretor-presidente do Instituto Brasileiro do Jogo Responsável (IBJR);
- » **Ana Helena Karnas Hoefel Pamplona**, representante da Associação Nacional de Jogos e Loterias (ANJL);
- » **Rodrigo Terra**, presidente da Abragames;
- » **Menndel Macedo**, Diretor Jurídico da Câmara Brasil Ásia (CBA);
- » **André Clemente Lara de Oliveira**, Conselheiro do Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF);
- » **João Hamilton Rech**, auditor fiscal da Receita Federal do Brasil;
- » **Victor Bicca Neto**, presidente da Associação Brasileira das Indústrias de Refrigerantes e de Bebidas não Alcoólicas (ABIR);
- » **Rinaldo Mancin**, representante do Instituto Brasileiro de Mineração (IBRAM); e
- » **Felipe Kertesz Renault**, diretor da Associação Brasileira de Direito Financeiro (ABDF).

AUDIÊNCIA PÚBLICA: IMPOSTO SELETIVO (2ª audiência) | quarta (09), às 14h

- » **Letícia de Oliveira Cardoso**, diretora do Departamento de Análise Epidemiológica e Vigilância de Doenças Não Transmissíveis do Ministério da Saúde;
- » **Fernanda Schmitt**, procuradora da Fazenda Nacional;
- » **Roberto Ardenghy**, presidente-executivo do Instituto Brasileiro de Petróleo e Gás (IBP);
- » **Augusto D'Alvaro Souza Salomon**, presidente-executivo da Associação Brasileira das Empresas Distribuidoras de Gás Canalizado (Abegás);
- » **Cristiane Alkmin Junqueira Schmidt**, presidente da Companhia de Gás do Estado de Mato Grosso do Sul (MSGÁS);
- » **Márcio Maciel**, presidente-executivo do Sindicerv;
- » **Gilberto Tarantino**, presidente da Associação Brasileira de Cerveja Artesanal (Abracerva);
- » **Carlos Lima**, presidente da Diretoria Executiva do Instituto Brasileiro da Cachaça (Ibrac);
- » **Eduardo Cidade**, presidente da Associação Brasileira de Bebidas Destiladas (ABBD);
- » **Felipe Fernandes Reis**, secretário-geral do Instituto Pensar Energia;
- » **Edson Vismona**, presidente-executivo do Instituto Brasileiro de Ética Concorrencial (ETCO);
- » Representante da Oceana; e
- » Representante da Associação Brasileira de Bares e Restaurantes (Abrasel);

Segue o **relato das audiências públicas** promovidas pelo GT da CAE nessa semana.

GT – CAE | AUDIÊNCIA PÚBLICA: IMPACTOS NO SIMPLES NACIONAL E NA ZONA FRANCA DE MANAUS

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 abrangidas 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 contribuíam 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).

GT – CAE | AUDIÊNCIA PÚBLICA: IMPACTOS NO SIMPLES NACIONAL E NA ZONA FRANCA DE MANAUS (2ª audiência)

O Grupo de Trabalho de Avaliação Periódica da Funcionalidade do Sistema Tributário Nacional da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) do Senado Federal realizou, nesta quinta (03), segunda audiência pública para debater os impactos da Reforma Tributária no Simples Nacional e na Zona Franca de Manaus.

Convidados:

- **Marcos Cintra Cavalcante Albuquerque**, representante da Federação Nacional das Empresas Prestadoras de Serviços de Limpeza e Conservação (Febrac), ex-deputado federal (1999-2003) e ex-secretário da Receita Federal do Brasil (2019);
- **Roni Peterson Brito**, auditor fiscal da Receita Federal do Brasil (RFB);
- **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);
- **Sarina Sasaki Manata**, assessora jurídica da Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo do Estado de São Paulo (FecomércioSP);
- **Jael Antônio da Silva**, presidente do Sindicato Patronal de Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares (SINDHOBAR); e
- **Bruno Toledo Checchia**, advogado especialista em Direito Tributário.

Marcos Cintra, da Febrac, enfatizou que é essencial a compreensão clara de que a aplicação de qualquer tipo de imposto resultará em um aumento do preço final, o que, consequentemente, acarretará uma redução na demanda e afetará toda a estrutura produtiva de um país.

Para exemplificar, realizou um exercício aplicável ao setor de serviços, ressaltando que, nesse setor, 70% a 80% do valor agregado se refere à mão de obra e apenas 20% a 30% corresponde a insumos, o que, consequentemente, envolve custos creditáveis. Diante disso, apresentou quatro hipóteses para ilustrar o impacto de mudanças tributárias sobre o setor.

Na primeira hipótese, descreveu a situação atual, em que a carga tributária é de 12%, considerando PIS-Cofins e ISS, para uma empresa de prestação de serviços que vende diretamente ao consumidor final. Também apresentou uma situação em que há uma transação intermediária, comparando como os diferentes cenários impactariam o setor, caso houvesse a substituição do regime atual por um IBS e uma CBS com alíquota de 28%. Desse modo, realçou que um **aumento para 28% teria impacto significativo, afetando a demanda, a taxa de emprego e o funcionamento da economia como um todo**.

Mencionou que o raciocínio defendido por alguns dos principais defensores do IBS parte de uma visão "imaginária", em que a demanda é totalmente inelástica, ou seja, permaneceria constante independentemente do aumento de preços. Refutou essa hipótese, afirmando que, na prática, a demanda é afetada conforme o preço aumenta. No exemplo apresentado, explicou que, se o preço de um bem subisse de 112 para 128, a demanda cairia de 1.000 unidades para 700, ilustrando como o aumento de tributos teria repercussões negativas sobre a demanda e, consequentemente, sobre o desempenho econômico das empresas.

Prosseguindo, fez uma análise mais detalhada da situação real versus a "imaginária". Expôs o impacto de um cenário com tributação de 28% em um sistema B2B, no qual a empresa A vende para a empresa B, que então vende ao consumidor final. Evidenciou que a **margem das empresas seria reduzida significativamente com a elevação da carga tributária**, afetando sua viabilidade econômica e capacidade de geração de emprego.

Assim, concluiu que a noção de que um aumento na carga tributária pode ser simplesmente repassado ao preço final, sem afetar a demanda, não é realista. Apresentou mais exemplos nos quais a redução da demanda devido ao aumento dos preços levou a uma perda de receita significativa para

as empresas, **contrariando a visão de que o aumento de tributos não afeta o volume de vendas e a margem de lucro.**

Desse modo, alertou que o **impacto de uma alíquota de 28% com IBS traria efeitos negativos para o setor de serviços** e que a alegação de que não haveria prejuízo para as empresas, por conta da possibilidade de creditamento, não se confirmaria na prática, uma vez que a maior parte dos custos das empresas de serviços não dá direito a crédito, sem contar a sensibilidade da demanda ao aumento de preços.

Realizou outro exercício para demonstrar o impacto da reforma tributária, em uma análise de equilíbrio geral, especificamente a aplicação do PLP 68/24 sobre a carga tributária de diversos setores econômicos. Utilizando as matrizes de Leontief com dados do IBGE, analisou a economia aberta em mais de 160 setores. Na primeira coluna de sua análise, apresentou a carga tributária vigente desses setores, incluindo impostos como PIS, Cofins, IPI, ICMS, ISS e a contribuição previdenciária. Na segunda coluna, exibiu o impacto do PLP 68, com a implementação do IVA a uma alíquota de 27,3%, mantendo a contribuição ao INSS, já que não há alteração nessa tributação.

Dito isso, apontou que, **para o setor de serviços, haverá um aumento médio de 8% na carga tributária, passando dos atuais 33,88% para 36%**. Nesse contexto, salientou que, enquanto o setor de serviços sofrerá aumento, o setor manufatureiro e industrial terá uma redução de 12% na carga tributária.

Adicionalmente, detalhou o impacto em setores específicos: a educação privada verá um aumento de 9% na carga tributária; serviços combinados de apoio a edifícios, inclusive condomínios, terão um aumento de 15%; serviços de limpeza em prédios e domicílios, locação de mão de obra temporária e serviços gerais de limpeza terão aumento de 16%; enquanto serviços de vigilância e segurança enfrentarão um aumento de 41%.

Para ele, a **única alternativa viável para mitigar esse impacto seria a desoneração do setor de serviços intensivo em mão de obra**, não como um privilégio, mas como compensação pelo não cumprimento da Emenda Constitucional 132, que obriga o governo a apresentar um novo projeto de tributação da mão de obra em 90 dias. Como o projeto ainda não foi apresentado, apoiou a desoneração da folha de salários enquanto a nova legislação não for apresentada, apresentando uma simulação da desoneração da folha até dois salários-mínimos, mostrando como isso poderia aliviar a carga tributária de vários setores.

Na simulação, a carga tributária do setor agropecuário, que seria reduzida em 4% com o PLP, cairia para 12% com a desoneração. A indústria de alimentos, que teria uma queda de 9,8%, passaria a ter uma redução de 23%, sendo altamente benéfica para o setor e a sociedade em geral. A própria indústria teria uma queda de 21% na carga tributária, enquanto **serviços como água, eletricidade, gás, saneamento, telecomunicações, construção civil e comércio teriam reduções de 6%, 18% e 16%, respectivamente**. Por conseguinte, destacou que, **enquanto o PLP 68 aumentaria a carga do setor de serviços em 8,8%, com a desoneração da folha proposta, haveria uma redução de 9,6%**.

Concluindo, enfatizou que sua análise tenta demonstrar o **impacto real da reforma tributária, considerando a realidade do mercado**, ao invés de uma abordagem teórica idealizada. Alertou que o **impacto no setor de serviços será significativo, dado o seu componente de mão de obra elevado**, e defendeu a necessidade de medidas para amenizar esse impacto.

Roni Peterson, da RFB, mencionou que os técnicos do Ministério da Fazenda já vêm realizando estudos de equilíbrio geral há algum tempo, utilizando não apenas a matriz de Leontief, mas também novos instrumentos e teorias. Frisou que esses estudos utilizam a base de dados da Receita Federal, que possui centenas de milhões de notas fiscais. Além disso, mencionou que, no cálculo do tax gap, foram utilizadas as contas nacionais adaptadas a um modelo do Fundo Monetário Internacional (FMI), também considerando as notas fiscais disponíveis na Receita Federal, colocando-se à disposição para apresentar os cenários, modelos, estudos de impacto e projeções realizados com esses dados.

Em relação ao debate sobre política tributária, citou o amplo processo de discussões que ocorreu durante a tramitação da PEC, envolvendo todos os setores relevantes. Lembrou que os

senadores e deputados receberam representantes de diversos setores em audiências públicas e reuniões particulares, resultando em consensos sobre serviços que necessitavam de tratamento especial ou diferenciado.

Explicou que diversos setores, como saúde, educação, produções artísticas, atividades desportivas, serviços de segurança cibernética, transporte de carga e coletivo, reciclagem, construção civil, locação, serviços financeiros, cooperativas, e o Prouni, entre outros, receberam reduções significativas nas alíquotas, algumas chegando a 60%, devido à dificuldade de se adaptarem ao modelo tradicional do IVA. Realçou que esses setores, além de terem alíquotas reduzidas na saída, têm a possibilidade de apurar créditos sobre suas entradas, sem a necessidade de redução proporcional, como ocorre no ICMS. Destacou, ainda, que, em alguns casos, esses setores poderão até ter créditos a serem ressarcidos, em vez de débitos a pagar, algo que não deve ser ignorado no debate.

Por fim, afirmou que um debate profundo já foi realizado acerca dos serviços que necessitavam de um tratamento diferenciado e que, embora seja importante continuar aprimorando, **muitos serviços já foram contemplados com medidas adequadas, enquanto outros ficaram sob a regra geral**. Assim, indicou que o impacto sobre a carga tributária dependerá de quem está adquirindo o serviço: se é uma empresa do regime geral, se é um meio da cadeia produtiva ou o consumidor final.

Diante do exposto, o senador **Izalci Lucas** (PL/DF) destacou que a prestação de serviço de mão de obra intensiva é o principal gargalo que identifica, considerando que, na fala da RFB, não parece haver grande impacto. Ressaltou que, quando o serviço é prestado diretamente ao consumidor, a situação é clara: uma instituição ou empresa que atualmente não paga ICMS, mas apenas ISS e PIS-Cofins, passará a pagar cerca de 28%, ou valores entre 26,5% e 27%, o que significa um salto significativo de alíquotas, de 3%, 5%, ou 8% para valores muito mais elevados. Se a prestação for direta ao consumidor, haverá um aumento imediato, exceto no caso de ser aplicada a questão do Simples Nacional, embora a maioria dessas empresas não se enquadre nesse regime.

Frisou a grande diferença de impacto entre a prestação de serviço ao meio da cadeia e diretamente ao consumidor final. Também mencionou a necessidade de um cálculo mais detalhado para os casos intermediários, além de referenciar o argumento de Marcos Cintra sobre a relação entre aumento de preços e a consequente diminuição da demanda. Essa é uma das principais dúvidas que ele apontou, especialmente considerando a forte demanda por um crédito relacionado à folha de pagamento. Lembrou que esse ponto ainda não foi incluído no debate, mas que está previsto na Emenda Constitucional 132, a qual estabelece que um projeto de lei será encaminhado para discutir a desoneração da folha de pagamento, visando um impacto direto nas empresas prestadoras de serviços.

Em resposta, **Marcos Cintra** afirmou que o ponto que buscou destacar é que a **simples existência de crédito concedido pelo IVA em transações intermediárias não torna o imposto neutro**, e que ele, de fato, tem impacto. Reconheceu que alguns setores, como educação e saúde, têm alíquotas favorecidas, mas ressaltou que os setores que mais empregam, especialmente a mão de obra menos qualificada – *como segurança, vigilância e limpeza* –, enfrentarão um aumento significativo da carga tributária, o que poderá resultar em uma queda no emprego.

Mário Sérgio Telles, da CNI, frisou a importância de **analisar o impacto do IVA ao longo de toda a cadeia produtiva, e não apenas em uma parte dela**, seja olhando apenas para a empresa ou para o que ocorre a partir dela. Desse modo, enfatizou a necessidade de considerar toda a cadeia, incluindo as etapas anteriores, para evitar mensagens e análises equivocadas.

Ao abordar a situação atual das empresas do Simples Nacional e como as opções propostas pela reforma tributária impactarão essas empresas, apontou que 74% das empresas do Simples estão no fim da cadeia, ou seja, vendem diretamente para o consumidor final.

Para ilustrar, utilizou um exemplo de uma empresa varejista que comercializa roupas, destacando que, atualmente, a carga tributária sobre o consumo representa 38,4% do preço líquido da roupa adquirida pelo consumidor. No exemplo, uma roupa cujo valor antes dos tributos era R\$ 100 passaria a ser vendida por R\$ 138,40, já incluindo a carga tributária. Com o acréscimo do valor agregado pelo varejista, o preço final de venda ao consumidor seria de R\$ 200.

Explicou que, no regime do Simples, o varejista pagaria os impostos de acordo com as alíquotas do Simples Nacional, resultando em um preço final de R\$ 212,40 para o consumidor. Com a reforma tributária, o empresário que vende ao consumidor final terá duas opções: permanecer totalmente no Simples ou optar pelo regime de débito e crédito do IBS.

Diante disso, esclareceu que, se a empresa permanecer no Simples, a carga tributária sobre a roupa cairá de 38,4% para 28%, gerando uma redução no preço final da roupa para o consumidor. Assim, o valor final seria de R\$ 201,36, demonstrando uma queda em relação ao preço atual.

No entanto, destacou que, se a empresa optar por sair do Simples e adotar o regime de débito e crédito, a tributação total da cadeia aumentaria, resultando em um preço final de R\$ 206,85. Diante disso, concluiu que a **tendência das empresas que vendem ao consumidor final é permanecer no Simples, pois isso permite um preço mais baixo para o consumidor.**

Em relação à complexidade da tributação dentro da cadeia produtiva, exemplificou a situação de uma empresa do setor industrial cujo cliente é uma empresa do regime PIS-Cofins cumulativo.

Nesse contexto, apresentou um exemplo de uma **indústria do Simples que adquire insumos** no valor de R\$ 4.687,50, com uma carga tributária de 28%, resultando em um custo total de R\$ 6 mil pelos insumos. A indústria, ao adicionar R\$ 4 mil em valor, passa a ter um custo total de R\$ 10 mil pela produção. Dentro do Simples, o tributo apurado é de R\$ 705,94. Também mencionou que alguns estados permitem a transferência de crédito do ICMS pelas empresas do Simples. No exemplo, o preço de venda da indústria para uma empresa varejista é de R\$ 10.705,94, e, ao recuperar o crédito de ICMS, o custo final para a varejista é de R\$ 10.283,70.

Prosseguiu abordando a situação pós-reforma tributária, destacando que a indústria teria a opção de permanecer no Simples ou sair para apurar o IBS e a CBS. Argumentou que a melhor opção seria sair do Simples, pois, nesse cenário, o custo dos insumos seria de R\$ 6 mil, e o valor de R\$ 1.312,50 seria convertido em crédito. Após calcular os débitos e créditos de IVA, a indústria passaria a vender seu produto por R\$ 11.120, e, como todo o imposto pago geraria crédito para a varejista, o custo final do produto para ela seria de R\$ 8.687,50, o que, segundo ele, reflete a lógica do IVA, onde a tributação se concentra no final da cadeia.

Comparou o custo para o comprador, mostrando que haveria uma redução de 15% em relação à situação atual. Apesar do aumento do preço para R\$ 11.120, o maior crédito disponível para o comprador resultaria em uma queda no custo final do produto. Se a empresa permanecesse no Simples, o custo seria menor do que o atual, mas ainda maior do que se saísse do Simples.

Também discutiu a questão do "**crédito ficto**", utilizando o exemplo de uma empresa industrial do Simples cujo cliente pertence ao regime não cumulativo. Atualmente, o cliente recupera créditos de ICMS e um crédito fictício de PIS-Cofins, resultando em um custo final de R\$ 9.293,40. Com a reforma, haveria uma redução ainda maior no custo do produto para o comprador devido à transferência total dos créditos de CBS e IBS. Explicou que, para uma empresa que permanecesse no Simples, o custo seria maior do que na situação atual, incentivando a saída do Simples para a apuração por débito e crédito.

Em relação aos **serviços**, utilizou o exemplo de uma empresa prestadora de serviços, com menos custo de insumos e maior valor agregado. Destacou que, atualmente, para clientes do PIS-Cofins cumulativo, o custo final é igual ao valor do serviço, pois não há recuperação de crédito. Com a reforma, o preço do serviço subiria devido à tributação pelo IVA, mas o custo final para o contratante se reduziria em virtude do crédito gerado.

Finalizando, mencionou casos de **empresas de TI**, afirmando que 92,4% dos clientes são outras empresas e apenas 7,6% são consumidores finais. Apresentou uma comparação da tributação atual e a projetada após a reforma, destacando que, **embora o preço final aumente, a possibilidade de crédito reduziria o custo efetivo para os contratantes empresariais.** Ao finalizar, destacou que, para o **consumidor final**, a carga tributária aumentaria de 18,7% para um valor ainda não especificado, indicando um possível impacto negativo nesse caso específico.

Fellipe Guerra, do CFC, explicou que, para se considerar uma tributação de 38% na aquisição por empresas do Simples Nacional, seria necessário levar em conta um regime não cumulativo de PIS-Cofins, somado ao ICMS, pois o ICMS máximo é de 20%. Ressaltou que não se pode comparar a tributação sobre o consumo com outros tributos e, por isso, nos cálculos realizados pelo Conselho Federal de Contabilidade, não se leva em consideração o imposto de renda e a contribuição social, por exemplo.

Destacou suas principais preocupações em relação ao Simples Nacional e às micro e pequenas empresas, sendo a primeira o impacto na competitividade comercial, que é bastante significativo. Além disso, mencionou o **aumento do custo de compliance tributário, que ocorrerá em todos os cenários possíveis, e a desidratação do Simples Nacional**, ou seja, a manutenção do regime sem oferecer qualquer vantagem para os optantes.

Em seguida, passou a discutir o modelo atual, exemplificando o cálculo do custo tributário mensal de uma empresa do Simples Nacional. Nesse sentido, mencionou uma aquisição de mercadorias no valor de R\$ 100 mil, na qual, devido à tributação "por dentro", muitas vezes os empresários têm a falsa impressão de que não há tributos a serem pagos. Nesse caso, o ICMS de 18% está embutido, resultando em um custo tributário de R\$ 18 mil, que muitas empresas desconhecem. Ressaltou que as empresas do Simples não têm créditos de PIS-Cofins ou ICMS e, portanto, esses tributos não interferem na composição do custo da mercadoria no momento da aquisição.

Também destacou que existe uma norma de contabilidade brasileira que rege a adequação à legislação do imposto de renda. No exemplo, a empresa vendeu as mercadorias adquiridas por R\$ 100 mil pelo valor de R\$ 130 mil, aplicando uma alíquota de 4% do Simples Nacional, resultando em R\$ 5,2 mil de tributos pagos. Assim, o custo total tributário desse período foi de R\$ 23,2 mil, considerando os R\$ 18 mil de ICMS e os R\$ 5,2 mil do Simples Nacional. Observou que, se o custo de aquisição fosse de 38%, o valor total seria muito maior, mas que, na prática contábil, a contabilização e evidência nos balanços para fins de imposto de renda e envio do Sped contábil ocorrem de forma diferente.

Em relação ao novo modelo proposto, argumentou que empresas do Simples Nacional normalmente têm pouco poder de negociação com seus fornecedores, não conseguindo adquirir mercadorias em grandes volumes, como fazem indústrias e grandes redes, o que limita sua margem de negociação.

Afirmou que, no cenário em que a empresa do Simples Nacional faz uma aquisição que anteriormente custava R\$ 100 mil, pode ocorrer, no mundo real, de o fornecedor manter o preço em R\$ 100 mil, mas repassar os tributos ao comprador. Se isso acontecer, o custo da operação aumentará de R\$ 100 mil para R\$ 126,5 mil. Considerando que a empresa comprou por R\$ 100 mil para vender por R\$ 130 mil, ela perde toda a margem de lucro. Contudo, em um cenário hipotético, o fornecedor pode agir de forma consciente e sem utilizar seu poder de negociação, dizendo que o custo da mercadoria era, na verdade, R\$ 82 mil, porque incluía 18% de ICMS. Nesse caso, ele venderia pelo valor de R\$ 82 mil, sobre o qual o IVA seria aplicado, resultando em um custo de R\$ 103 mil, ou seja, um aumento em relação ao valor original de R\$ 100 mil.

Para mais, frisou que, mesmo mantendo a venda em R\$ 130 mil e aplicando a alíquota menor do Simples Nacional de 4%, resultando em um valor de R\$ 5,2 mil, ainda há aumento de custo. Assim, a empresa do Simples pagaria um custo tributário total de R\$ 21.730, aumentando em relação ao modelo anterior. Explicou que essa situação ocorre porque a **empresa está em uma etapa final da cadeia econômica, comercializando com o consumidor final, e que, mesmo permanecendo dentro do Simples Nacional, o custo tributário total aumenta**.

No segundo cenário, mantendo as regras de aquisição no novo modelo, analisou duas possibilidades: uma em que o fornecedor não reduz o valor, mantendo-o em R\$ 126 mil, e outra em que, com maior poder de negociação, o fornecedor reduz o valor para R\$ 82 mil, resultando em um custo de R\$ 103 mil. Além disso, no cenário em que a empresa opta por pagar o IBS e a CBS fora do Simples Nacional, o débito de R\$ 130 mil é tributado a uma alíquota de 26,5%, gerando R\$3 4.450. Com o crédito de R\$ 21.730, o saldo de diferença a recolher seria de R\$ 12.720, além do valor já pago na aquisição. Assim, **em ambos os cenários, há um aumento da carga tributária para a empresa optante pelo Simples**, considerando uma empresa comercial.

Ainda, abordou a questão do **crédito presumido**, especificamente a apropriação de crédito de PIS-Cofins sobre as alíquotas da não cumulatividade, quando se trata de um adquirente tributado pelo lucro real. Utilizando o exemplo de uma empresa do Simples que vendeu por R\$ 130 mil e aplicou a alíquota do Simples, resultando em R\$ 5,2 mil de imposto, explicou que o ICMS dessa quantia é de R\$ 1.768, e o PIS-Cofins é de R\$ 806. Esses valores podem ser tomados como crédito pelo adquirente, considerando a legislação nacional que permite o crédito do ICMS para todos os estados, desde que a mercadoria seja tributada normalmente.

Com a reforma tributária, explicou que o ICMS será substituído pelo IBS, e o crédito de PIS-Cofins pela CBS. Assim, o crédito de ICMS de R\$ 1.768 se tornará um crédito de IBS de mesmo valor, e o crédito de PIS-Cofins será reduzido para R\$ 800, resultando em um total de R\$ 2.574, representando uma redução de R\$ 11.219 em créditos para o adquirente.

Enfatizou que, embora a parcela de empresas do Simples que vendem para não contribuintes seja pequena, é necessário ter cuidado ao considerar médias, pois elas podem distorcer a realidade individual. Reiterou que **todos os cenários analisados para as empresas do Simples apresentaram aumento de carga tributária em qualquer etapa da cadeia econômica**, seja no início, meio ou fim.

Por conseguinte, criticou os cálculos apresentados pela CNI, que consideravam o crédito de toda a cadeia, e ressaltou que, **para o custo tributário efetivo da última etapa, deve-se considerar o custo tributário assumido e não o crédito gerado nas etapas anteriores**.

Em resposta, **Roni Peterson** acrescentou que, nas aquisições contabilizadas para empresas optantes pelo Simples Nacional, **faltou incluir os valores referentes à substituição tributária, ao Diferencial de Alíquota (Difal) e à tributação monofásica**. Destacou que esses tributos serão pagos, estão incorporados ao custo de aquisição, e a empresa não terá direito a créditos sobre esses valores, impactando diretamente o custo final da operação.

Sarina Manata, da FercomércioSP, destacou a importância de um recorte específico, mencionando que a grande **maioria das empresas optantes pelo Simples Nacional pertence ao setor de serviços, representando mais de 61% do total**, seguidas pelo setor de comércio. Enfatizou que essa análise é crucial, pois o setor de serviços será o mais impactado pela reforma tributária. Também mencionou que existem cerca de 18 milhões de empresas optantes pelo Simples.

Em termos de arrecadação, explicou que, **embora a maioria das empresas pertença ao Simples, sua contribuição para a arrecadação não é tão significativa**, com a carga tributária atual em torno de 32% do PIB e o Simples Nacional representando quase 5%. No entanto, observou que a variação nos últimos anos mostra um aumento considerável na relevância do Simples Nacional: **enquanto o regime geral teve uma variação de apenas 2,5% na última década, o Simples Nacional teve um crescimento de 44%**, evidenciando sua importância crescente na arrecadação tributária.

Também ressaltou a **contribuição do Simples Nacional para a geração de empregos**, afirmando que ele emprega um número significativo de trabalhadores, apresentando dados que mostram que, nos últimos anos, o Simples tem aumentado a empregabilidade a uma taxa superior a de outros setores, com o percentual de admissões superando 50%.

Fez um breve histórico, afirmando que a emenda constitucional não alterou o tratamento diferenciado e favorecido destinado às micro e pequenas empresas, conforme garantido na Constituição Federal. Lembrou que, em 1996, foi criada a primeira legislação específica de tratamento diferenciado de tributação para tributos federais e, em 2006, a Lei Complementar 123 unificou a tributação em todos os níveis de governo.

Concordou com os argumentos apresentados de que haverá uma elevação de preços nesse novo sistema, o que afetará a demanda e, portanto, mesmo aqueles que estão no meio da cadeia não experimentarão neutralidade.

Abordou a situação atual das micro e pequenas empresas que optam pelo Simples Nacional, explicou que, no regime vigente, essas empresas pagam todos os tributos por meio da Documento de Arrecadação do Simples (DAS). Ao realizar operações com empresas do lucro real, elas transferem,

em relação ao ICMS, o imposto estadual devido conforme o percentual estipulado no regime único. Com relação ao PIS e Cofins, essas empresas transferem 9,25%, assegurando o crédito integral. Embora existam diferenças significativas entre os regimes, incluindo restrições de crédito do ICMS e limitações sobre o que é considerado insumo para fins de ICMS e PIS e Cofins, essa é a regra geral vigente.

Ao abordar o PLP 68, afirmou que o projeto prevê que as **empresas podem continuar pagando suas guias no regime único, mas a transferência de crédito nos casos de ICMS e PIS e Cofins será limitada em relação aos novos tributos**, CBS e IBS, gerando um desequilíbrio competitivo.

Trouxe um exemplo do setor de serviços, que compõe a maioria das optantes pelo Simples e frequentemente está no meio da cadeia. Observou que o comércio varejista não seria impactado pela mudança, enquanto o atacado poderia ser afetado.

Em sua simulação, uma microempresa do Simples com faturamento mensal de R\$ 25 mil, atualmente paga uma alíquota efetiva de 8,8%, totalizando R\$ 2 mil. Se essa empresa optar por permanecer integralmente no Simples, a transferência de novos tributos seria em torno de R\$ 900. Apontou que essa microempresa, **devido à sua condição de prestadora de serviços e contratos de preço fixo, poderia ser pressionada a excluir os novos tributos**, resultando em um sistema híbrido, onde ela pagaria o IBS e a CBS no regime não cumulativo, mantendo o Simples apenas para o Imposto de Renda, contribuição social e contribuição previdenciária patronal. Nesse cenário, ela passaria a pagar 28% como uma empresa de grande porte, gerando um aumento de 228% no total dos tributos.

Além disso, apresentou um exemplo de uma empresa de pequeno porte com faturamento mensal de R\$ 100 mil, que paga uma alíquota efetiva de 10% do Simples, totalizando R\$ 10 mil. Se essa empresa fosse compelida a excluir os novos tributos, ela passaria a pagar R\$ 26 mil, resultando em um aumento de R\$ 16 mil, pleiteando a correção dessa distorção, buscando garantir a transferência integral de crédito.

Por fim, mencionou que já existem propostas apresentadas por alguns senadores visando a correção dessas distorções. A primeira proposta, apresentadas nas emendas [616](#) e [1.042](#), busca **garantir o crédito integral relacionado ao CBS**, assegurando a regra atual do PIS e Cofins para compras de micro e pequenas empresas. A segunda, expressa nas emendas [284](#), [627](#) e [761](#), sugere que, em um sistema de pagamento de tributos como o do Simples Nacional, o **crédito integral do que foi pago no DAS também seja transferido**.

Em resposta, **Mário Sérgio Telles** argumentou que não faz sentido admitir que o IVA não seja neutro no meio da cadeia produtiva, questionando a lógica que sugere que, ao haver um aumento de preço, a demanda necessariamente cairia, enfatizando que as empresas têm a possibilidade de aproveitar o crédito do imposto.

Por outro lado, concordou que, **na ponta da cadeia, se houver um aumento significativo de preço, isso poderá afetar a elasticidade da demanda**. Além disso, mencionou a elasticidade da renda, afirmando que não é apenas a elasticidade de preço que influencia o comportamento econômico. No entanto, reiterou que, no meio da cadeia, as empresas operam de forma racional, reconhecendo que o pagamento de 28% de IVA permite que esse valor seja recuperado como crédito, o que elimina a expectativa de redução da demanda nesse segmento.

Jael Antônio da Silva, do SINDHOBAR, concordou com a apresentação da FercomércioSP, ressaltando que, **em relação ao Simples Nacional, é essencial manter um tratamento diferenciado para esse regime tributário**. Destacou que, caso essa distinção não seja garantida, a decisão de optar por sair do Simples e adotar outro regime tributário se tornará muito mais difícil e complexa. Essa complexidade poderia desestimular as micro e pequenas empresas, dificultando sua adaptação às novas regras e prejudicando sua competitividade no mercado. Portanto, enfatizou a necessidade de um suporte adequado para garantir que as empresas possam fazer essa transição de maneira mais fluida e vantajosa.

O advogado **Bruno Checchia** realizou uma recapitulação sobre a postura do Senado e da Câmara dos Deputados na aprovação da Emenda Constitucional 132, destacando que foi elogiável a

manutenção da **Zona Franca de Manaus (ZFM)**, mesmo diante da extinção de diversos regimes privilegiados e diferenciados de tributação. Enfatizou a importância da ZFM, principalmente para a Região Norte.

Apresentou dados que evidenciam o crescimento da renda per capita em Manaus, comparando-a a São Paulo, ressaltando que a diferença, que antes era de sete vezes, agora caiu para menos de duas. Mencionou que a **participação do Amazonas no PIB aumentou significativamente, de 0,3% na década de 1970 para 1,6% atualmente**, um crescimento mais que quintuplicado. Também destacou que a **Zona Franca colocou a Região Norte no mapa da indústria nacional**, contribuindo para que Manaus se tornasse a oitava maior economia do Brasil.

Ao abordar o PLP 68, contextualizou a importância da Zona Franca e a necessidade de garantir seu diferencial competitivo, conforme estipulado no artigo 92. Trouxe à tona as diversas alterações propostas pelo PLP, mas expressou preocupação em relação aos produtos intermediários, que representam 30% do faturamento da Zona Franca.

Então, pontuou que **um dos principais problemas se refere aos créditos de IPI sobre produtos intermediários**, citando exemplos como embalagens, concentrados e autopeças. Explicou que, devido a dois dispositivos normativos, a [Lei 9.779](#) e o [Decreto 1.435](#), **os adquirentes de produtos isentos têm direito a um crédito presumido de IPI**. No entanto, a Fazenda vem questionando se esse crédito deve ser estornado em casos de saídas isentas ou tributadas à alíquota zero, uma questão que não foi abordada no PLP 68. Diante disso, observou que, embora o PLP se concentre em IBS e CBS, persistem dúvidas sobre o direito à manutenção do crédito de IPI, o que gera insegurança.

Para mais, mencionou uma emenda proposta pelo Senador Mecias de Jesus (REP/RR), a [Emenda 985](#), que **eleva de 6,5% para 8% as alíquotas do IPI que serão reduzidas a zero em 2027**, abrangendo concentrados e possibilitando um crédito presumido de 6% de CBS. Contudo, destacou que, sem a aceitação dessa previsão, não haverá garantia para o crédito presumido do IPI.

Trouxe à tona a questão do **crédito presumido do IBS na aquisição de insumos produzidos localmente**. Nesse sentido, explicou que o artigo 444 do PLP concede um crédito presumido do IBS, variando de 7,5% a 13,5%, para empresas da Zona Franca que adquirem bens industrializados de fora. No entanto, manifestou preocupação com o artigo 446, que prevê a redução a zero das operações entre indústrias da Zona Franca, condicionando-se ao uso do bem na produção de bens finais. Apresentou um exemplo de uma produtora de insumos que, ao adquirir de outra produtora dentro da Zona Franca, poderia não ter acesso ao crédito presumido, levando-a a optar por comprar de fora, o que desestimularia o consumo interno.

Ao final de sua fala, reconheceu melhorias nas regras sobre créditos presumidos de IBS, destacando que a Câmara trouxe uma redação que mantém os benefícios atuais, embora com uma redução de um terço. Expressou interesse em obter mais informações sobre os cálculos realizados pelas indústrias, indicando que uma redução ideal seria de quatro quintos para preservar o diferencial competitivo da Zona Franca.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Roni Peterson enfatizou que uma questão que muitas vezes não é clara para a sociedade é que as **empresas optantes pelo Simples enfrentam um resíduo tributário significativo nas suas aquisições**. Embora muitos se concentrem apenas na alíquota reduzida que pagam, considerou crucial considerar que as aquisições dessas empresas estão sujeitas a tributações como PIS, Cofins, ISS, ICMS e IPI, gerando um resíduo que não pode ser desprezado.

Desse modo, destacou que a carga tributária de uma empresa do Simples, tanto atualmente quanto no futuro, é composta pela soma desse resíduo e pelo débito sobre a receita mensal. Adicionalmente, abordou a relação entre o Simples e as mudanças trazidas pela reforma, explicando que a **continuidade das empresas no Simples Nacional dependerá da comparação entre o resíduo tributário e a carga tributária na saída**. Com a introdução do IBS e da CBS, as empresas terão que avaliar se permanecerão no Simples ou optarão pelo regime geral.

Também mencionou que as **empresas que não sofrerem pressão do mercado em relação aos seus preços ou clientes tendem a permanecer no Simples**. Por outro lado, aquelas que perceberem que têm mais resíduos do que créditos, ou que enfrentam pressão do mercado, poderão optar por sair do Simples e passar para a regra geral.

Explicou que o modelo proposto permite que as empresas que consideram favorável permanecer no Simples continuem a fazê-lo, já que a estrutura não mudará. Sublinhou que **haverá alterações nos preços relativos, e a transição gradual dos tributos permitirá uma acomodação lenta e gradual dos preços no mercado**, evitando uma alteração abrupta que poderia causar impactos significativos. Ainda, enfatizou que a mudança nos preços relativos das aquisições no Simples será um efeito de um longo período de transição, já que a implementação das novas regras se estenderá até 2032.

Enfatizou, como um segundo fator relevante na entrada, o **fim da substituição tributária, do DIFAL e do monofásico**, afirmando que este é um aspecto de grande importância. Mencionou que a substituição tributária onera consideravelmente essas empresas e que esse assunto não pode ser excluído do debate, pois há anos se discute sua relevância.

Ao abordar a saída, explicou que essa questão depende se o adquirente é um consumidor final ou um contribuinte do regime geral. Frisou que, conforme já foi exposto, haverá variações de preços, tanto para mais quanto para menos, para o consumidor final, mas mencionou a necessidade de incluir o cashback no debate, pois a devolução de tributos será um fator que influenciará as decisões das empresas e dos consumidores. Embora seja uma variável exógena à análise do Simples, considerou que sua relevância na venda ao consumidor final é inegável. Em relação à **venda intermediária, observou que, apesar das alterações de preços, haverá um crédito integral sobre todas as aquisições, resultando em uma redução de custos** significativa na contratação de empresas do Simples.

Sobre os setores de terceirização, serviços de limpeza, segurança, call center, profissionais liberais e TI, afirmou que, na maioria das vezes, esses serviços são prestados a outras empresas, e não a consumidores finais. Embora profissionais liberais possam ter alguns prestadores com redução específica de alíquota, os serviços de limpeza, segurança e call center, em geral, não geram créditos. **No caso da TI, a concessão de crédito depende do uso do bem ou serviço na produção, como no caso de software de gerenciamento.**

Explicou que mais exemplos poderiam ser dados sobre serviços que atualmente não geram créditos e que passarão a gerar crédito integral, o que inevitavelmente resultará em uma redução de custos para quem adquire esses serviços. Salientou que, **se houver redução de custos na cadeia produtiva, isso impactará, em algum momento, a redução de custo para o consumidor final**, o que, por sua vez, aumentará a renda do consumidor e retroalimentará a economia.

Adicionalmente, pontuou que o sistema montado **permite que as empresas, por meio de análise, optem por ir para a regra geral sem abandonar o Simples**, mantendo, assim, o sistema equacionado, apesar dos desafios que isso apresenta. Reconheceu os desafios e expressou abertura para discutir soluções junto ao Congresso Nacional, mencionando que tem realizado reuniões com setores para propor medidas de simplificação e melhoria operacional para as empresas do Simples, destacando a necessidade de um sistema que, na transição, permita uma convivência harmoniosa para todas as empresas.

Reiterou o compromisso de buscar o melhor sistema operacional, um sistema mais simples e autorrealizável, especialmente na era do mobile, onde pequenos contribuintes desejam acompanhar suas informações. Desse modo, afirmou que a RFB está trabalhando em conjunto com a sociedade para oferecer sugestões de melhorias relacionadas à apuração do IBS e da CBS, visando o melhor regramento possível para que as empresas do Simples possam fazer essa transição de forma vantajosa.

Ressaltou a importância de discutir o crédito presumido ou ficto nas aquisições de empresas do Simples por empresas do lucro real. Nesse sentido, trouxe à tona dados da apresentação de Felipe Guerra, onde a empresa do Simples pagava R\$ 806 e gerava um crédito de R\$ 12.025, ressaltando

que essa diferença de R\$ 11 mil não pode ficar sem solução, pois alguém arcará com esse custo, que recairá sobre a sociedade como um todo.

Além disso, mencionou a proposta de oferecer crédito ao tomador pela quantia paga na DAS, a declaração mensal do Simples, esclarecendo que, caso uma empresa do Simples não pague tributos, o sistema tributário terá que absorver esse custo.

Por último, abordou a questão da terceirização, enfatizando que esses serviços são sempre prestados a outras empresas, que terão direito ao crédito integral, independentemente do serviço contratado. Realçou que, para quem contrata esses serviços, haverá uma redução de custos em relação ao que é praticado atualmente, apontando a importância de compreender que o sistema do IVA foi criado para tributar apenas o consumidor final, e não as etapas anteriores da cadeia produtiva.

GT – CAE | AUDIÊNCIA PÚBLICA: PLP 108/2024

O Grupo de Trabalho de Avaliação Periódica da Funcionalidade do Sistema Tributário Nacional da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) do Senado Federal realizou, nesta quarta (02), audiência pública para debater os impactos do PLP 108/2024, que institui o Comitê Gestor do IBS, dispõe sobre o processo administrativo tributário relativo ao lançamento de ofício do IBS, sobre a distribuição para os entes federativos do produto da arrecadação do IBS, e sobre o ITCMD, e dá outras providências.

Convidados:

- **Jarbas de Biagi**, presidente da Associação Brasileira das Entidades Fechadas de Previdência Complementar (ABRAPP);
- **Marcelo Rocha**, consultor tributário do Grupo de Estudos Tributários Aplicados (GETAP),
- **Susy Hoffmann**, advogada e doutora em direito tributário;
- **Felipe Scudeler Salto**, economista-chefe da Warren Investimentos;
- **Melissa Castello**, procuradora da Procuradoria Geral da Fazenda (PGFN) do Rio Grande do Sul;
- **Francelino Valença**, presidente da Federação Nacional do Fisco Estadual e Distrital (Fenafisco);
- **Fábio Macêdo**, presidente da Federação Nacional dos Auditores e Fiscais de Tributos Municipais (FENAFIM);
- **Felipe Renault**, diretor da Associação Brasileira de Direito Financeiro (ABDF);
- **Geraldo da Silva Datas**, auditor fiscal da Receita Estadual de Minas Gerais (SEFAZ/MG) e representante do Comitê dos Secretários de Fazenda dos Estados e DF (COMSEFAZ);
- **Felipe Matos Guerra**, representante do Conselho Federal de Contabilidade (CFC);
- **Ana Cláudia Borges de Oliveira**, presidente da Associação dos Conselheiros Representantes dos Contribuintes no CARF (Aconcarf);
- **Eduardo Salusse**, presidente do Movimento de Defesa da Advocacia (MDA); e
- **Fernando Mombelli**, gerente do Programa de Regulamentação da Reforma Tributária do Consumo.

Jarbas de Biasi, da ABRAPP, destacou que a previdência complementar fechada está incluída no modelo da ordem social, integrando, na Constituição, a proteção social e o programa previdenciário brasileiro de complementação. Explicou que, com a [Emenda Constitucional 20, de 1998](#), e posteriormente com a [Emenda Constitucional 103, de 2019](#), constatou-se que todos os servidores públicos contratados que ganham acima do teto – *sejam municipais, federais, distritais ou estaduais* – devem ter uma previdência complementar, em regime de capitalização.

Afirmou que esse regime de capitalização, por meio da poupança previdenciária investida na sociedade, fortalece a economia do país, esclarecendo que esses recursos dos participantes – *cerca de 4 milhões de contribuintes e 9 milhões de pessoas protegidas* – são investidos em títulos públicos e empresas, citando exemplos como Vale e Petrobras, e que **12% da dívida pública interna é financiada por esses investimentos, por meio dos títulos públicos acumulados pelas entidades de previdência** para garantir o pagamento dos benefícios.

Ressaltou que a entidade não possui patrimônio próprio, atuando apenas como fiduciária dos recursos dos participantes, os quais são destinados a garantir benefícios a esses participantes ou seus dependentes.

Referindo-se ao PLP 68, afirmou que o enquadramento na Ordem Social da Constituição Federal é protegido devido ao papel desempenhado pela previdência complementar. No entanto, no PLP 108, apontou um ponto relevante sobre o **ITCMD** e destacou a importância de ajustes para trazer mais segurança jurídica.

Nesse âmbito, enfatizou o papel de previdência complementar na segurança social como um parceiro da sociedade, buscando contribuir com pontos relevantes para o aprimoramento do sistema.

Durante o debate na Câmara, informou que surgiu a questão do ITCMD, conforme o art. 164 do projeto de lei, que menciona os aportes financeiros capitalizados sob a forma de previdência privada. Explicou que, de acordo com o art. 167, a **transmissão de aportes financeiros capitalizados em previdência privada não estaria sujeita ao ITCMD**.

Esclareceu que as **entidades fechadas de previdência complementares não operam com modelos como o VGBL ou PGBL**, oferecidos por grandes conglomerados financeiros de seguros. Desse modo, argumentou que o **VGBL, por ser juridicamente um seguro, não estaria sujeito ao ITCMD na proposta apresentada**, já que se trata de um seguro de vida utilizado para planejamento sucessório.

Quanto à tributação dos benefícios previdenciários, afirmou que esses são tributados pelo Imposto de Renda da Pessoa Física no momento da cobrança, de acordo com a [Lei 9.250, de 1995](#). Durante a fase de acumulação, não há incidência de tributos, uma vez que se trata de diferença tributária. Caso o participante falecesse, surgiria uma nova relação previdenciária com o pensionista, que receberia o benefício de prestação continuada, sem resgate de valor em espécie, o que evitaria a incidência de ITCMD.

Diante disso, expressou preocupação com a possibilidade de **bitributação no caso de falecimento do participante, caso o pensionista fosse tributado pelo ITCMD além do Imposto de Renda**. Nesse sentido, reforçou que a bitributação é vedada por lei e, portanto, ajustes são necessários para garantir a clareza e a segurança jurídica.

Solicitou uma proposta de alteração do art. 167, para que o **ITCMD não incida sobre aportes financeiros capitalizados em previdência privada por um prazo superior a cinco anos**, como uma medida para evitar interpretações oportunistas, já que a tributação incidirá no momento da saída dos recursos, conforme previsto na legislação vigente.

Marcelo Rocha, do GETAP, salientou a necessidade de revisitar a unificação do contencioso do IBS e da CBS, conforme previsto na Emenda Constitucional 132. Afirmou que, desde o início das discussões sobre o contencioso administrativo do IBS e da CBS, a posição do grupo de estudos era a de defender um contencioso único para garantir que a evolução ocorresse no sentido da simplicidade.

Entretanto, alertou que, com o texto proposto, existia o **risco de fiscalizações cruzadas entre os entes federativos**, resultando em autos de infração com padrões de multas diferentes e em contenciosos diferentes, o que poderia aumentar a complexidade, indo de encontro ao objetivo da emenda constitucional. Também abordou o **risco de “fiscalizações espelhadas”, possibilitadas pelo dispositivo que determina que o produto da arrecadação das multas seriais é de propriedade do ente que realiza a fiscalização**.

Explicou que isso poderia levar a fiscalizações duplicadas, meramente para capturar o produto da arrecadação. Para mitigar esse problema, sugeriu duas alternativas: a primeira seria a **implementação de uma fiscalização unificada**; a segunda, seria a alteração do texto para **tornar obrigatória, e não facultativa, a delegação da competência de fiscalização entre os entes federativos**. Além disso, propôs que, **se a primeira fiscalização resultasse em auto de infração, pudesse ser utilizada tanto para o IBS quanto para a CBS**, evitando a sobreposição de fiscalizações.

Outro ponto tratado foi a questão das **multas aplicadas nas autuações do IBS e da CBS**, identificando que poderiam ultrapassar 100% do valor do tributo. Nesse sentido, explicou que o **Regime Especial de Fiscalização (REF) permite a imposição de uma multa duplicada ao contribuinte, superando o limite estabelecido pelo Supremo Tribunal Federal (STF) e pela Lei do Carf**. Dessa forma, sugeriu um reflexo do que ocorre na esfera federal, para aprimorar o regime de fiscalização e evitar a imposição de multas excessivas, que poderiam resultar em reações negativas por parte dos contribuintes.

Em seguida, comentou sobre outros pontos considerados críticos, como a **necessidade de paralisação ou extinção de processos em situações determinadas**, como quando uma decisão judicial ou administrativa em primeira instância aplica um precedente vinculante. Defendeu que, nessas circunstâncias, não havia interesse processual para recurso, já que a decisão de segunda instância deveria ser idêntica. Também foi sugerido que, **em caso de afetação de um processo pelo Superior**

Tribunal de Justiça (STJ) ou pelo STF, o processo administrativo seja paralisado até a definição do conceito, para prevenir condenações dos entes federativos em verbas sucumbenciais e ressarcimento de custos.

Destacou ainda a **importância do recurso de agravo no contencioso administrativo**, defendendo que este deveria estar previsto na legislação e não apenas nos regimentos internos dos tribunais, para evitar alterações arbitrárias. Apresenta que essa questão já foi resolvida na esfera federal, por meio da incorporação do agravo à [Lei do Processo Administrativo](#).

Finalizando, sugeriu que o **expediente de uniformização de decisões conflitantes entre o IBS e a CBS tenha natureza de recurso**, garantindo ao contribuinte a suspensão da exigibilidade do crédito tributário enquanto não houvesse uniformização das decisões. Também apontou que há a necessidade de **ampliar os legitimados para opor embargos de declaração**, para incluir a própria autoridade, permitindo maior celeridade, lógica e transparência no contencioso administrativo, em conformidade com a emenda constitucional.

A advogada **Susy Hoffmann** pontuou que, com a aprovação do IVA Dual na Emenda Constitucional nº 132, ficou previsto que os dois tributos seriam idênticos, conforme indicado no art. 149-C, que dispõe que o fato gerador e a regra matriz são iguais. Assim, explicou que a **única diferença entre eles reside no sujeito ativo: enquanto a CBS é de competência da União, o IBS pertence aos estados e municípios**.

Apontou que se cada Estado tiver uma Câmara de Julgamento de 1ª Instância, uma Câmara de 2ª Instância e a Instância de Uniformização só tiver uma turma, haverá um tribunal com 387 julgadores. Se houver duas turmas em cada Câmara, o número passa para 774 julgadores.

Relatou que o número elevado de julgadores atualmente se deve ao grande volume de estoque de processos, especialmente relacionados aos julgamentos de Imposto de Renda da Pessoa Física. No entanto, após a alteração na legislação e com a notificação, não haverá mais autuações, resultando em uma redução desses processos.

Diante do exposto, apresentou uma proposta de **administração compartilhada, defendendo uma fiscalização única, um processo único e uma câmara de uniformização paritária**, devido, inclusive, ao modelo do split payment. Caso isso não seja possível, sugeriu a **criação de cinco câmaras regionais em vez de 27 estaduais**, mas mantendo o rito, já estudado pela Comissão de Juristas que propuseram a reforma dos processos administrativos tributários.

Concluiu propondo uma **estrutura única de julgamento para CBS e IBS**, ao invés dos mais de 27 tribunais administrativos estaduais e 5 mil potenciais tribunais do ISS. Além disso, defendeu **regras processuais uniformes, estudadas pela Comissão de Juristas, e julgadores escolhidos de forma independente**, manifestando preocupação com a possibilidade de indicações políticas dos estados e governadores, caso a estrutura permaneça sob o Comitê Gestor.

Felipe Salto, da Warren Investimentos, concordou com as preocupações apontadas em relação ao Comitê Gestor do IBS. Nessa frente, afirmou que os formuladores da reforma tributária deveriam ter se baseado mais nas perspectivas dos juristas e menos nas dos economistas, para evitar resultados como o formato atual do Comitê Gestor.

Explicou que a CBS, que unirá PIS-Pasep e Cofins, já era uma ideia antiga proposta por Jorge Rachid, ex-secretário da Receita Federal, para ser implementada por lei ordinária, devido à semelhança entre os tributos. Nesse sentido, realçou que a Receita Federal tem profissionais competentes para essa transição, que deverá ocorrer de forma relativamente tranquila.

Recordou que, em reunião com o secretário Bernard Appy, a proposta inicial chamava o Comitê Gestor de "Agência Centralizadora", um nome que, segundo ele, seria mais fiel à função que essa entidade desempenhará. Explicou que o **Comitê arrecadará, compartilhará recursos, devolverá créditos aos contribuintes, resolverá conflitos, e será responsável pela jurisdição dos autos de infração, o que o tornará uma agência centralizadora**.

Diante desse cenário, questionou como a governança do IBS será estruturada, principalmente no que diz respeito à atuação dos auditores, destacando a **falta de clareza sobre quem serão os auditores do IBS e como funcionará a mão de obra do Comitê Gestor**, alertando que a instituição fere o pacto federativo. Citou que o Fórum de Procuradores irá gerenciar conflitos relacionados à CBS e ao IBS, reforçando que ambos são essencialmente iguais, sendo a única diferença quem os administra. Acrescentou que o Comitê terá tanto poder que poderá ser mais influente do que qualquer governador, o que considera muito grave. Ainda, ressaltou que o **Comitê será composto por 54 membros, metade de estados e metade de municípios**, e expressou preocupações sobre sua eficácia, considerando, entretanto, a adoção do critério populacional uma vitória.

Para mais, fez uma crítica ao split payment, mencionado como cerne do Comitê Gestor, argumentando que há uma falta de clareza sobre seu funcionamento prático. Destacou que os formuladores da Emenda nº 132 não foram capazes de demonstrar claramente como esse mecanismo funcionaria. Além disso, mencionou as **dificuldades relacionadas ao desenvolvimento de um sistema que garantisse a rastreabilidade e a confiabilidade dos valores, além da devolução automática dos créditos tributários prometidos**.

Sobre os créditos tributários, explicou que o ICMS já funciona como um IVA no Brasil, operando em um regime de créditos e débitos. Nesse âmbito, frisou que o **problema dos créditos acumulados é consequência de hipóteses legais como a imunidade das exportações, levando os estados a se financiarem em cima dos contribuintes**.

Expressou surpresa com a projeção de um aumento do PIB de 15% a 20% com a implementação do IVA, afirmando que cada um dos 172 países que possuem um regime de IVA tem um modelo diferente, sendo irrealista acreditar que a adoção do IVA no Brasil geraria automaticamente um crescimento econômico significativo.

Também mencionou os potenciais desafios dos novos dispositivos constitucionais propostos pela reforma, que gerarão inúmeros questionamentos e complicarão o contencioso tributário, tanto administrativo quanto judicial.

Em conclusão, reforçou que o Comitê Gestor só funcionará de maneira adequada se for o órgão mais poderoso da República, o que ele considera extremamente preocupante, dado o **risco de centralização e perda de poder de arrecadação por parte dos estados e municípios**, afetando diretamente o financiamento de políticas públicas locais.

Melissa Castello, da PGFN, abordou a estrutura do Comitê Gestor, argumentando que o **contencioso será significativamente mais simples do que os litígios enfrentados atualmente**. Nesse sentido, apontou o **Comitê Gestor como uma ferramenta de segurança jurídica para a cobrança do IBS** e enfatizou a importância de se entender o que constitui segurança jurídica, apontando que os contribuintes buscam previsibilidade, uniformidade e obediência às normas.

Mencionou que o país tem sofrido com incertezas devido a litígios entre o Fisco e contribuintes, situação que todos os envolvidos na reforma tributária desejam superar, em busca de um cenário com menos litigiosidade. Ao analisar o PLP 108, reconheceu grandes avanços em direção à uniformidade. Segundo ela, o **modelo do IBS, ao eliminar as 27 legislações estaduais do ICMS e as 5,5 mil municipais do ISS, reunindo-as em um regulamento único que será integrado ao da CBS, promove uma uniformidade e previsibilidade** maiores no sistema tributário.

Também destacou os **instrumentos de uniformização de interpretação, como o Comitê de Uniformização e o Fórum de Harmonização, que garantem maior previsibilidade e uniformidade**. Enfatizou o avanço trazido pelo artigo 111, incluído na Câmara dos Deputados, que prevê a harmonização do contencioso do IBS e da CBS por meio do Comitê de Harmonização das Administrações Tributárias. Reconheceu a opção do legislador de criar dois tributos e **permitir aos estados e municípios a preservação de suas autonomias**, mas ressaltou a importância de um mecanismo de harmonização das decisões administrativas.

Outro ponto abordado foi a **previsão de que o Comitê de Harmonização deve ouvir obrigatoriamente o Fórum de Harmonização Jurídica das Procuradorias ao harmonizar decisões**

administrativas, o que assegura previsibilidade e alinhamento com as decisões dos tribunais superiores.

Ainda, sugeriu três melhorias para o sistema. A primeira envolve **assegurar a participação de representantes das procuradorias estaduais ou municipais como consultores jurídicos do Conselho Superior do Comitê Gestor**, com o intuito de garantir o alinhamento com boas práticas de interpretação jurídica. A segunda recomendação diz respeito ao artigo 38, que trata da Diretoria de Procuradorias, sugerindo que se deixe mais claro que a **análise jurídica dos atos normativos deve ser feita pela Diretoria de Procuradorias**. A terceira sugestão refere-se à inscrição em dívida ativa: **quando a delegação for atribuída ao Comitê Gestor, a inscrição deve ser realizada pela Diretoria de Procuradorias**, devido à importância do controle de legalidade.

Finalizou reforçando que a **inscrição em dívida ativa é uma prática consolidada em 19 estados, que representam 81% da população e 84% do PIB, e que o alinhamento dessa prática para a Diretoria de Procuradorias garantiria uniformidade** em relação ao processo realizado pela União e pelos estados.

Francelino Valença, da Fenafisco, explicou que o Comitê Gestor é estruturado com o conselho superior e as diretorias executivas, compostas pelo conselho superior, pela diretoria executiva e suas respectivas diretorias. Dentro das diretorias executivas estão as áreas de fiscalização, arrecadação, tributação e as procuradorias, que prestam assessoria jurídica.

Dito isso, demonstrou **preocupação com a administração tributária, pois acima dela encontra-se o conselho superior, composto por representantes políticos, que possivelmente são indicados por governadores, prefeitos ou secretários de fazenda**.

Diante disso, afirmou que a proposta de **colocar uma carreira não indicada como superior, que são as procuradorias, no conselho superior, subordina a fiscalização a uma atividade consultiva**. Esclareceu que, nos estados, os procuradores podem advogar, enquanto os auditores fiscais são proibidos de exercer a advocacia, devido à incompatibilidade com a OAB. Argumentou que essa diferença causa preocupação em relação ao exercício da administração tributária.

Ainda, enfatizou que o **novo modelo tributário é direcionado à defesa do bom contribuinte e ao fortalecimento da conformidade**, visando penalizar mais rigorosamente o sonegador. Assim, ressaltou a importância de se defender o empreendedor e o contribuinte formal, garantindo que o crescimento econômico beneficie toda a sociedade. Sobre a reforma tributária e a regulamentação, mencionou que o valor da alíquota do IBS ainda não está definido e que há possibilidade de aumento indireto dessa alíquota, frisando a necessidade de **cooperação entre os entes e que o tributo não seja excessivamente oneroso para o contribuinte**.

Defendeu que a **inscrição na dívida ativa ocorra em um prazo mínimo de 24 meses**, para que o contribuinte tenha tempo para regularizar sua situação tributária sem ser submetido a cobranças judiciais precipitadas, que muitas vezes geram um custo adicional de até 20% em honorários advocatícios. Também argumentou que a **transação tributária deveria ocorrer na esfera administrativa, evitando o ônus da via judicial**, que hoje conta com mais de R\$ 5,44 trilhões em processos tributários pendentes, representando cerca de 75% do PIB em 2020.

Também defendeu que o **contencioso administrativo tributário seja feito pela administração, sem que o contribuinte julgue a si mesmo**, como ocorre em outros países democráticos, onde o julgamento administrativo é realizado pela própria administração e o contribuinte pode recorrer ao Judiciário se estiver insatisfeito. Afirmou que a atual situação do Brasil é um ponto fora da curva e que o IBS seria um momento oportuno para rever essa questão. Mencionou ainda o exemplo do Carf, cujos processos administrativos tributários podem levar até dez anos para serem concluídos.

Admitiu que, em certa medida, houve uma violação do pacto federativo, pois se **confrontou o poder de tributar dos entes federados sem a convocação de uma Constituinte**, o que implicou arranhar a autonomia desses entes. Desse modo, reconheceu que o novo sistema tributário implica uma centralização significativa, que, embora necessária em alguns aspectos, traz riscos, como a possibilidade de excessos por parte de um pequeno grupo que gerenciará uma grande arrecadação.

Por fim, enfatizou a importância da transação administrativa tributária, apontando que há mais de 83,8 milhões de processos tramitando na esfera judicial e reforçando que a **conformidade e a transação são os caminhos mais apropriados para a regulamentação do novo tributo**, garantindo que não haja nenhum ônus indireto para o contribuinte ou a sociedade.

Fábio Macêdo, da FENAFIM, abordou a **transição do PLP 108**, explicando que o seu principal objetivo é **suavizar a mudança do critério de partilha de receita do modelo atual, que é baseado na origem, para o modelo futuro, que será baseado no destino** (local de consumo). Considerou essa transição fundamental para **evitar uma situação preocupante para os entes federados que perderão receita** e precisarão de recursos para manter a prestação dos serviços públicos e o funcionamento dos estados e municípios durante essa mudança.

Detalhou que o período de transição para a extinção do modelo atual vai de 2029 a 2077, e antes disso serão feitas medições para determinar as alíquotas de referência. Ainda, informou que a extinção do ISS e do ICMS começará gradualmente em 2029 e se estenderá até 2032. A transição será feita de forma a **reter inicialmente 90% da arrecadação do IBS, reduzindo essa retenção em 2% ao ano, com a repartição desse montante entre os entes federados com base em um coeficiente de participação**, definido a partir da receita média de um período de arrecadação.

Nesse sentido, destacou que há discussões sobre qual seria o melhor período para definir o coeficiente de participação. O PLP 108 propôs usar o período de 2019 a 2026, enquanto o Senado sugeriu um período mais próximo ao início da transição, de 2024 a 2028. Nessa frente, enfatizou que **o impacto da transição será maior nos municípios, e que a redistribuição de receitas no âmbito municipal será quase duas vezes maior que nos estados**, com mais de mil municípios, incluindo 14 capitais, perdendo receita. As perdas percentuais de receita nos municípios podem chegar a 30%, 40% ou até 50%, enquanto as perdas nos estados estão estimadas em até 30%.

Comparou a evolução do ICMS e do ISS ao longo do tempo, destacando que, **se a reforma tributária tivesse ocorrido em 2003, o ICMS seria 12 vezes o valor do ISS**. Em 2023, no entanto, o ICMS não é nem metade do ISS, resultado da eficiência das administrações tributárias municipais. Quanto à definição do coeficiente de participação, salientou que a **escolha de um período inadequado pode prejudicar os municípios**, que terão pouco tempo para se preparar para a reforma, mencionando que 1,8 mil municípios ainda não possuem nota fiscal eletrônica, o que os coloca em desvantagem para enfrentar as mudanças.

Também ressaltou que os efeitos do coeficiente de participação determinado para o período de 2019 a 2026 terão impacto na partilha do montante retido até 2077. Dessa forma, argumentou que um **período mais próximo da realidade, como o sugerido pelo Senado, permitiria uma transição menos impactante**, especialmente para aqueles que perderão receita. Assim, propôs considerar os três anos anteriores ao início da partilha, o que garantiria maior proximidade com a realidade que o ente federado enfrentará na mudança do critério de origem para destino.

Ademais, alertou que os **municípios estão perdendo seu principal imposto de alto desempenho, o ISS, que cresce mais rapidamente do que o ICMS**. Além disso, destacou que as **compras governamentais, que antes garantiam 100% da arrecadação do ISS para os municípios, agora representarão entre 60% e 70%**, dificultando a recuperação dos municípios que perderem receita. Com isso, afirmou que o financiamento público da educação e da saúde, que estará atrelado às compras municipais, sofrerá impacto maior caso o município deixe de comprar em comparação com um particular que deixe de gastar o mesmo valor.

Por conseguinte, reforçou que a transição é essencial para minimizar os impactos negativos para os municípios, destacando que a perda de R\$ 26 bilhões em receitas é uma preocupação séria e que o objetivo da reforma é garantir um modelo tributário mais justo e eficiente sobre o consumo.

Felipe Renault, da ABDF, falou sobre o contencioso tributário, ressaltando que sempre há litígio em questões tributárias no Brasil, com disputas que duram anos na esfera administrativa e décadas na judicial. Mesmo quando surgem precedentes que deveriam trazer resolução, alertou que acabam ocorrendo divergências interpretativas que prolongam ainda mais as disputas, resultando na

ausência de justiça. Desse modo, frisou que discutir contencioso é, sobretudo, falar sobre paz social, segurança jurídica, previsibilidade, e, no contexto do PLP 108, menor onerosidade.

Defendeu que a **unificação dos contenciosos é urgente, não apenas pelo alto custo e burocracia envolvidos na manutenção de dois contenciosos simultâneos, mas também para garantir maior segurança jurídica** tanto para os contribuintes quanto para os fiscos, que dependem de interpretações consistentes para tributar. Enfatizou que os fiscos também deixam de arrecadar enquanto o contencioso persiste na via administrativa, devido à suspensão da exigibilidade dos créditos tributários. Assim, argumentou que é do interesse de todos que haja um único contencioso e que este seja resolvido da maneira mais célere possível.

Também alertou que a **existência de dois tribunais distintos inevitavelmente levará a divergências interpretativas e prolongará o debate**, resultando na ausência de justiça em qualquer esfera. O problema, segundo ele, não está no Judiciário em si, mas no **acúmulo de processos e na insegurança causada por uma jurisprudência inconsistente**.

Diante disso, defendeu, além da unificação do contencioso, que o próprio PLP inclua os debates que já estão em curso na Casa, mencionando projetos de lei como os projetos [2.481](#), [2.486](#), [2.488](#), [124](#) e [125](#), que tratam do contencioso e propõem soluções alternativas para conflitos. Nesse sentido, destacou que o PLP 108 deve prever essas soluções na própria lei complementar, ao invés de deixar a decisão a cargo do Comitê Gestor, de forma a encurtar o contencioso.

Nessa frente, mencionou que a Emenda 132 prevê a possibilidade de **integração dos contenciosos administrativos do IBS e da CBS**. Quanto à **concentração dos julgamentos**, defendeu que isso ocorra no **Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (Carf)**, apontando uma oportunidade significativa para **melhorar sua estrutura com a integração nacional dos entes**.

Justificou sua defesa pelo Carf argumentando que este já existe, enquanto a criação de um novo tribunal implicaria em complexidade e burocracia adicionais. Sugeriu que a melhor solução, quanto à economicidade e segurança da decisão, seria a **criação de uma quarta sessão ou a redistribuição das competências entre as três sessões já existentes**. Ressaltou que isso permitiria a integração dos julgadores estaduais e municipais ao Carf, fortalecendo a estrutura do tribunal.

Para mais, destacou preocupações com o PLP 108, observando que o **contencioso previsto na proposta não prevê a repetição do indébito**, o que hoje é permitido pelo [Decreto 70.235](#). Informou que, **com a introdução do split payment, o contencioso será predominantemente de repetição do indébito, já que o tributo será pago antes da autuação** pelo banco, algo que o PLP 108 não aborda adequadamente.

Comentou ainda sobre o art. 84 do PLP, que **permite à autoridade lançadora alterar o lançamento tributário diante de um vício sanável**, destacando que o Carf até hoje não conseguiu pacificar o conceito de vício sanável. Assim, sugeriu que o PLP deveria **definir o que constitui um vício sanável** para evitar anos de discussões sobre o assunto.

Expressou preocupação também com o art. 92 do PLP, que impede que a autoridade julgadora administrativa realize o controle de legalidade dos atos infralegais da administração fazendária. Para ele, isso é uma incoerência grave, pois impede que o julgador administrativo verifique a legalidade dos atos tributários, o que seria um papel natural no caso concreto. Em relação aos arts. 111 e 112 do PLP, **criticou a criação do Comitê de Harmonização composto apenas por auditores fiscais, sem a presença de representantes da sociedade civil ou acadêmicos**.

Finalizando, reiterou a importância de se **incluir métodos alternativos de solução de conflitos no PLP 108**, citando projetos de lei que já tramitam no Senado e que poderiam contribuir para a redução do contencioso tributário. Ainda, expressou preocupação com a tributação do ITCMD, argumentando que é comum haver uma divisão equitativa nos contratos sociais dessas instituições, mas que, na prática, a distribuição de lucros é feita conforme o trabalho realizado por cada sócio ou colaborador. Portanto, **criticou a proposta de aplicar a tributação do ITCMD de forma desproporcional à participação no capital social**, pois desconsidera a realidade do trabalho efetivamente desempenhado.

Geraldo Datas, representando o COMSEFAZ, criticou a terminologia "reforma tributária", argumentando que o que estava sendo discutido não configurava uma reforma no sentido amplo, que deveria abordar as profundas desigualdades da tributação no país, reconhecidamente regressiva e concentradora de renda. Nesse âmbito, destacou a injustiça intrínseca à estrutura tributária brasileira, que, segundo ele, impacta negativamente aqueles que têm maior capacidade de contribuição, como assalariados e consumidores.

Ressaltou que os **estados e municípios são os principais responsáveis pela tributação do consumo no Brasil**. Com isso, o Comsefaz reuniu representantes de todos os estados da Federação de forma inédita, sem qualquer intenção política, para colaborar na elaboração dos textos necessários. Reafirmou a necessidade de responsabilidade dos gestores em relação à qualidade do gasto e à implementação de políticas públicas, destacando que o **PLP 108 é essencial para garantir a saúde orçamentária dos principais tributos de estados e municípios**, como o ICMS e o ISS, que agora se transformariam no IBS.

Descreveu a criação do Comitê Gestor do IBS, que coordena e integra as ações administrativas relativas à aplicação da reforma tributária do consumo, enfatizando que essa iniciativa é de natureza técnica e não política. Diante disso, defendeu que a **administração tributária deve ser exercida exclusivamente por representantes de estados e municípios**, conforme previsto no artigo 156-B, que estabelece as competências desse comitê.

Nesse sentido, argumentou que as **atividades administrativas, como interpretação e aplicação da norma tributária e resolução de contencioso, não devem ser delegadas a terceiros que não participaram da criação do ato administrativo**. Além disso, ressaltou a importância de um modelo simplificado que respeitasse a atuação das carreiras que já lidam com a complexidade da tributação do consumo, mencionando a experiência dos estados nessa área.

Expressou otimismo em relação ao processo, embora reconhecesse que houve uma supressão da autonomia em prol de um bem maior. Reiterou que o espírito público norteou a participação de mais de 300 servidores que colaboraram na construção de uma solução eficiente, comprometida com a simplificação, segurança jurídica, transparência e cooperação, essenciais para a administração tributária, inspirando-se nas melhores práticas.

Concluiu afirmando que o **PLP 108 deve ser tratado com a mesma importância que o PLP 68**, pois é fundamental para o controle da arrecadação, fiscalização e tributação no país, reforçando a disposição para o debate amplo e transparente sobre o tema. Ainda, destacou a importância da revisão de atos administrativos e a necessidade de garantir que essas decisões respeitem a legalidade, enfatizando que a questão discutida era técnica, não política.

Fellipe Guerra, do CFC, concentrou suas observações em três aspectos principais: o Comitê Gestor, o contencioso administrativo, e a ampliação do alcance do ITCMD.

Referindo-se ao artigo 164, § 5º, destacou que as **transmissões entre pessoas vinculadas, especificamente a distribuição desproporcional de dividendos, são classificadas como doações para fins de incidência do ITCMD**. Nesse contexto, ressaltou que há preocupação em relação a essa previsão, pois, apesar de a tributação sobre distribuição de lucros estar frequentemente em discussão, a justificativa para essa medida se baseia no argumento de que outros países a aplicam, sem considerar que esses países também possuem uma tributação sobre o consumo bem menor que a do Brasil. Assim, expressou preocupação de que o país acabe enfrentando uma dupla carga tributária elevada, tanto sobre o consumo quanto sobre a renda.

Segundo ele, o que está sendo previsto no PLP é que a **distribuição desproporcional seria considerada uma doação, sujeita ao ITCMD**, sugerindo uma alteração no texto para evitar uma majoração injusta e uma interpretação inadequada do fato gerador do imposto.

Em relação ao contencioso administrativo, mencionou o **impacto da reforma tributária nas normas processuais que envolvem o IBS** e enfatizou a falta de clareza sobre os impactos dessa mudança. Argumentou que o contribuinte é quem precisa de proteção, e que a administração tributária já detém poder suficiente na relação jurídico-tributária, expressando preocupação com os impactos das mudanças nos processos de execução fiscal do IBS, no direito material tributário, requerendo uma reavaliação das normas processuais de regência do contencioso em sede de IBS, podendo envolver, inclusive, eventual reorganização judiciária.

Ainda sobre o contencioso administrativo, mencionou a questão da uniformização da interpretação pelo Comitê Gestor do IBS. Destacou que o **Comitê de Harmonização, composto**

apenas por representantes da administração tributária, terá o poder de estabelecer a harmonização e a vinculação dos atos administrativos, o que poderia limitar significativamente a imparcialidade dos julgamentos, mesmo que os órgãos sejam paritários.

Por fim, ressaltou a preocupação da classe contábil com toda a discussão que envolve tanto o PLP 68 quanto o PLP 108, afirmando que ainda há muito espaço para aperfeiçoamento do texto. Reforçou que o momento e o local são adequados para aprimorar a proposta de reforma tributária e atender às expectativas da sociedade, e manifestou a disponibilidade da classe contábil em contribuir com fundamentação técnica, números e propostas de emendas que reflitam as necessidades da sociedade de forma justa e efetiva.

Ana Cláudia Oliveira, da Aconcarf, expressou preocupação com a Emenda Constitucional 132, que determinou que o Comitê Gestor decidiria o contencioso administrativo. Segundo ela, isso constitui um dos maiores erros técnicos já observados na Constituição, além de ser um equívoco gramatical, argumentando que o contencioso não é algo que se possa decidir – *não é um termo técnico para esse fim*.

Ressaltou que o **Comitê Gestor não deveria ser responsável pelo julgamento de processos**, pois essa não é a função prevista para ele. Desse modo, afirmou a necessidade de um **contencioso único, integrado e coeso para atender ao princípio da simplicidade, mencionando que há uma ideia equivocada de que órgãos federais ou estaduais têm competência exclusiva para julgar seus respectivos tributos**. No entanto, afirmou que essa regra não está escrita em lugar algum, sendo apenas uma intuição disseminada ao longo do tempo.

Além disso, discutiu seu projeto de levar o Carf pelo Brasil, explicando seu papel como órgão paritário, composto por metade de representantes do Estado e metade de representantes da sociedade civil. Apontou a **importância do Carf na uniformização da jurisprudência, afirmando que o Comitê Gestor ainda não tem a maturidade para alcançar o nível do Carf nesse aspecto**.

Narrou a história do Carf, desde sua criação em 1924, e destacou que ele foi feito para ser um conselho federal para julgar imposto de renda, inicialmente instalado no Rio de Janeiro e posteriormente em Brasília. Em 1934, a administração pública decidiu unificar os conselhos que julgavam renda e consumo, e, em 1964, o Carf passou a julgar tributos estaduais e municipais, o que demonstra que **não há impedimento legal para que tributos como o IBS sejam julgados pelo Carf**.

Para mais, destacou que, de janeiro a julho de 2024, o Carf julgou R\$ 520 bilhões, e o valor total em estoque no órgão é de cerca de R\$ 1 trilhão, que está parado e não contribui para a economia brasileira. Ainda, chamou atenção para os custos do novo contencioso do IBS, que, segundo ela, não foram divulgados.

Abordou a situação dos conselheiros da sociedade civil no Carf, que são chamados de agentes honoríficos e recebem um terço do valor pago aos auditores fiscais, sem benefícios como férias, décimo terceiro ou licença-maternidade. Nesse sentido, destacou que, se o governo quer aumentar a participação de mulheres no Carf, precisa garantir direitos como a licença-maternidade.

Finalizou enfatizando que, de janeiro a julho, julgou sozinha R\$ 2 bilhões, e que o custo para aumentar a remuneração dos conselheiros seria de R\$ 37,8 milhões ao ano, enquanto os custos do novo contencioso do IBS ainda não foram apresentados. Assim, pediu que os defensores do novo contencioso apresentassem os valores para comparar com o custo de melhorar as condições dos conselheiros atuais, reiterando sua defesa de que o IBS seja julgado pela 4ª Seção do Carf.

Eduardo Salusse, do MDA, reforçou que a questão dos tributos em discussão envolve dois tributos gêmeos, que, apesar de semelhantes, são tratados por duas fiscalizações distintas, submetidos a impugnações e processos administrativos paralelos, cada qual com regras próprias. Esses processos, eventualmente, são encaminhados a um comitê de harmonização, ainda que tenham percorrido trajetórias diferentes e possuam competências diversas. Destacou que isso está distante do que seria uma simplificação e harmonização tributária efetiva.

Focou no papel do processo administrativo, afirmando que o que realmente importa é que ele seja justo, apto a proferir decisões imparciais e equilibradas, respeitando o prazo razoável e a ampla defesa. Para ele, um processo justo deve garantir a imparcialidade dos julgadores, elemento essencial para a justiça das decisões.

Mencionou a questão da **composição paritária nos órgãos administrativos de julgamento, como o Comitê Gestor**, citando exemplos da África do Sul e da Dinamarca, e lembrou que em outros

países, como a Argentina, os julgadores recebem garantias de imparcialidade, enquanto na Alemanha os julgadores são selecionados por concurso.

Enfatizou que, na realidade brasileira, a **composição paritária busca garantir uma decisão justa e equilibrada**, o que é fundamental para que a decisão seja reconhecida e cumprida. Desse modo, ressaltou que decisões proferidas sem respeito ao devido processo legal ou à liberdade intelectual dos julgadores são vistas como injustas, até mesmo em países moralmente mais desenvolvidos que o Brasil.

Utilizou o exemplo do processo arbitral, que possui um índice de judicialização muito baixo, pois as partes reconhecem a autoridade do julgador escolhido por elas. Assim, reiterou a importância da manutenção da composição paritária nos órgãos de julgamento e destacou o papel do Comitê de Harmonização, que poderia cassar decisões não satisfatórias, vinculando todo o processo administrativo.

Também abordou a questão do controle de legalidade, destacando o artigo 92, §3º, que **retira do órgão julgador a competência para deixar de aplicar atos infralegais**, como portarias e instruções normativas, ao argumento de legalidade. Afirmou que isso contraria o princípio constitucional da legalidade e compromete a busca pela paz social e a redução da litigiosidade no Judiciário, que, em muitos casos, se arrasta por até 20 anos.

Ainda, alertou para o **risco de formar um crédito tributário com base em atos infralegais, afetando diretamente os contribuintes**, com protestos, negativas e outras sanções. Citou que a solução sugerida – *de que o contribuinte recorra ao Judiciário* – não resolve o problema, pois o processo é longo e, muitas vezes, a decisão final ainda premia o que ele chamou de "inconstitucionalidade útil".

Segundo o presidente, há um **risco significativo de se conceder poder excessivo ao Comitê Gestor, subtraindo o controle da legalidade**, algo que não deveria ser mantido. Dessa forma, defendeu que fosse aplicado o mesmo padrão do Decreto 70.235, já que são dois processos que devem tramitar em paralelo e buscar a uniformização.

Destacou a **dificuldade de harmonizar decisões provenientes de órgãos diferentes, com níveis distintos de controle de legalidade**, e ilustrou a complexidade do sistema mencionando um estudo que mostra que, em alguns casos, até 75 pessoas podem ter que se pronunciar sobre a validade de um auto de infração. Essa situação, segundo ele, estimula a litigiosidade e a ineficiência administrativa.

Reiterou que o processo administrativo é fundamental, sendo o mecanismo mais célere, seguro e técnico para que o contribuinte controle abusos da administração fazendária. Frisou que o interesse fazendário não deve ser confundido com o interesse público e que a geração de dívida ativa baseada em atos infralegais é um problema que acarreta maior litigiosidade e prejudica a arrecadação de tributos legítimos.

Para mais, afirmou que o **processo administrativo é uma garantia individual prevista na Constituição**, e não uma garantia do Erário. Assim como os processos legislativo e judicial pertencem à sociedade, o processo administrativo também deve ser um instrumento para proteger e controlar os direitos dos cidadãos.

Ao final, ressaltou a importância da composição paritária nos órgãos julgadores, a necessidade de harmonização no tratamento dado ao Comitê de Harmonização e a revisão do artigo 92, §3º, para garantir equivalência com as disposições vigentes nos processos administrativos federal e estadual.

Fernando Mombelli, do MF, realçou que a adoção do novo regime de tributação representa uma melhora significativa no sistema tributário brasileiro, seguindo o modelo do IVA, amplamente utilizado em 196 países, excetuando-se os Estados Unidos e alguns outros que utilizam o modelo de "tax sales". Enfatizou que o Brasil está progredindo ao sair de um sistema considerado o pior em tributação sobre consumo no mundo, com uma divisão complexa de base de cálculo e regimes cumulativos e não cumulativos.

Reconheceu os desafios impostos por uma nova legislação, que traz interpretações inéditas, mas defendeu que a reforma apresenta uma fundamentação teórica robusta e uma base ampla sobre bens materiais e imateriais, incluindo direitos e serviços. Apontou que a **tecnologia atual acaba por fundir as operações, eliminando a necessidade de classificar produtos ou serviços de maneira equivocada e reduzindo litígios**. Além disso, ressaltou o creditamento amplo e imediato, sem a limitação ao crédito físico, abrangendo a maioria dos bens e serviços, salvo aqueles de uso pessoal.

Outro ponto destacado foi o **ressarcimento claro e a utilização de documentos fiscais eletrônicos padronizados**, o que permitirá oferecer aos contribuintes uma declaração pré-preenchida. Para ele, o novo sistema será o melhor do mundo em termos de simplicidade e transparência, especialmente com a adoção do crédito vinculado ao pagamento, garantindo segurança contra fraudes e inadimplência. Explicou que essa simplificação também trará benefícios ao varejo, prevendo um impacto proporcional ao valor adicionado e a possibilidade de devolução imediata em três dias, quando necessário.

Ademais, esclareceu que a **criação do IVA dual foi uma solução viável para alcançar consenso entre os entes federativos**. Ressaltou a uniformidade legislativa e destacou as diferenças entre a CBS e o IBS. Mencionou o Comitê Gestor, órgão técnico e operacional, que contará com representantes dos 27 estados e de municípios, garantindo autonomia nas decisões sobre a administração conjunta do tributo.

Também abordou as questões relativas ao contencioso tributário, mencionando a **simetria do novo contencioso do IBS em relação ao processo do Carf**, com julgamento paritário e uma câmara superior para uniformizar divergências. Apontou que, neste momento, optou-se por um contencioso sem a formação de uma segunda instância, visando a agilidade no processo de harmonização entre CBS e IBS.

Além disso, mencionou o trabalho de uniformização da fiscalização entre CBS e IBS, que envolverá a cooperação entre representantes estaduais e municipais. Para processos de pequeno valor e baixa complexidade, a administração tributária da União poderá lançar e julgar ambos os tributos, assim como estados e municípios, simplificando a operação.

Além do mais, discutiu os incentivos à cooperação entre entes na arrecadação de multas, e reforçou que a CBS terá um portal próprio, mantendo separada sua arrecadação em relação ao IBS. Quanto às multas de ofício, apontou que são similares às da legislação federal.

Por conseguinte, concluiu que o PLP 108 cumpre seu papel ao estruturar o Comitê Gestor, o contencioso tributário, e estabelecer diretrizes específicas para a coordenação da fiscalização e arrecadação.

FOCO Relações Governamentais



+55 (61) 3327-1289



foco@foco-relgov.com.br



foco-relgov.com.br



Setor Comercial Norte, Quadra 1, bloco F,
Ed. America Office Tower, sala 128, Asa Norte, Brasília-DF.