

BOLETIM
DO OBSERVATÓRIO
DA REFORMA TRIBUTÁRIA

**NOVEMBRO E DEZEMBRO
DE 2024**

DIRETOR TITULAR DO DEPARTAMENTO JURÍDICO

Flávio Henrique Unes Pereira

COORDENADORES DO OBSERVATÓRIO DA REFORMA TRIBUTÁRIA

Flávio Henrique Unes Pereira

João Paulo Bachur

SUPERVISORES

Melina de Souza Rocha

Eurico Marcos Diniz Santi

Igor Lopes Rocha

Sávio Salomão de Almeida Nóbrega

COLABORADORES

Isabela Maiolino

Gabriela Santos Argôlo

O Observatório da Reforma Tributária é uma iniciativa desenvolvida pelo Departamento Jurídico da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp) e pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), com apoio da Fundação Getúlio Vargas (FGV) e colaboração do Tribunal de Contas da União (TCU), que atua como observador técnico.

A finalidade do Observatório é fomentar debates técnicos para que a reforma tributária brasileira seja regulamentada de forma justa e isonômica, proporcionar um entendimento profundo sobre temas relevantes e atuais que impactam o setor industrial, e colaborar para a melhoria das propostas de regulamentação em tramitação no Congresso Nacional.

O Boletim do Observatório da Reforma Tributária tem como objetivo divulgar as discussões e análises técnicas realizadas pelo Observatório, proporcionando a leitura do resumo expositivo dos encontros semanais, que ocorrem todas às quartas-feiras, das 8h às 9h30. A compilação didática dos pontos discutidos e a organização das atas são feitas com base nas contribuições dos participantes, refletindo os principais temas e preocupações levantados. Nessas reuniões são debatidos temas cruciais relacionados à reforma tributária, especialmente os Projetos de Lei Complementar nº 68/2024 e nº 108/2024.

Uma boa leitura!

FLÁVIO HENRIQUE UNES PEREIRA

Diretor Titular do Departamento Jurídico da Fiesp

SUMÁRIO

| | |
|---|-----------|
| <i>20ª ata de reunião – 06/11/2024: O IBS e a CBS sobre operações com bens imóveis</i> | <i>5</i> |
| <i>21ª ata de reunião – 13/11/2024: Os Fundos na EC 132/2023 e no PLP 68/2024</i> | <i>13</i> |
| <i>22ª ata de reunião – 27/11/2024: O impacto da reforma tributária sobre o agronegócio</i> | <i>23</i> |
| <i>23ª ata de reunião – 04/12/2024: Reforma tributária, gás natural e transição energética</i> | <i>32</i> |
| <i>24ª ata de reunião – 11/12/2024: Principais mudanças e avaliação do relatório do PLP 68/2024 no Senado</i> | <i>41</i> |

20ª ATA DE REUNIÃO DO OBSERVATÓRIO DA REFORMA TRIBUTÁRIA

TEMA

O IBS e a CBS sobre Operações com bens imóveis

DATA

06/11/2024, pela plataforma Zoom

EXPEDIENTE

O Observatório da Reforma Tributária é um fórum de discussão técnica com o objetivo de fomentar debates para que a Reforma Tributária brasileira seja regulamentada de forma justa e isonômica. Trata-se de parceria entre a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) e o Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), com apoio da Fundação Getúlio Vargas (FGV) e com a colaboração do Tribunal de Contas da União (TCU) como observador técnico.

COORDENAÇÃO

Flávio Unes, Diretor Jurídico da FIESP e João Paulo Bachur, professor do IDP.

SUPERVISÃO

Eurico Santi, professor da FGV, e Melina Rocha, professora da FGV.

CONVIDADO

Jefferson Valentin, Auditor fiscal da Receita Estadual do Estado de São Paulo, membro da comissão técnica da Febrafite (Associação Nacional de Fiscais de Tributos Estaduais).

GRAVAÇÃO

A gravação desta reunião está disponível na página eletrônica de *link*:

<https://www.youtube.com/watch?v=ixwBzZHXJU4>.

1. PARTICIPANTES

- Bento Antunes Maia, Centro de Cidadania Fiscal (CCiF)
- Bruna Bezerra, Núcleo de Estudos Fiscais (NEF)/FGV
- Isabela Maiolino, Departamento Jurídico (DEJUR)/FIESP
- Isaias Coelho, Núcleo de Estudos Fiscais (NEF)/FGV
- Maria Carolina Gontijo, Instituto de Ensino e Pesquisa (INSPER)

2. PAUTA

Trata-se da 20ª reunião do Observatório, com continuação da discussão sobre a reforma tributária. Jefferson Valentin foi convidado para falar sobre a implementação do IBS e da CBS no contexto das operações com bens imóveis.

São discutidos conceitos importantes no setor, como a cumulatividade dos tributos no setor imobiliário e as distorções econômicas resultantes; os critérios de incidência tributária previstos no PLP 68/2024; o conceito de redutor de ajuste para evitar a sobreposição de impostos; e o papel do Cadastro Nacional de Imóveis como ferramenta de fiscalização e controle. Nas discussões em grupo são analisados os problemas relacionados à ausência de critérios claros para habitualidade e intuito econômico, o risco de planejamento tributário abusivo no regime do Simples Nacional, e os desafios de lidar com o estoque de imóveis existentes antes da implementação do novo sistema.

A reunião foi iniciada por Bruna Bezerra, às 08:00h, na Plataforma Zoom com transmissão na plataforma Youtube pelo canal [Projeto Nossa Reforma Tributária](#).

2.1 O IBS e a CBS sobre Operações com Bens Imóveis

Jefferson Valentin inicia sua apresentação abordando o impacto do IBS e da CBS sobre operações com bens imóveis, contextualizando os desafios históricos, as questões técnicas do Projeto de Lei Complementar nº 68/2024 (PLP 68/2024) e os problemas enfrentados pelo setor imobiliário.

As operações sobre bens imóveis são transações que envolvem a compra, venda, locação ou qualquer negociação que tenha como objeto bens imóveis, como casas, apartamentos, terrenos, galpões, entre outros.

Expõe um panorama detalhado sobre a complexidade do setor imobiliário dentro do sistema tributário brasileiro e traz como exemplos a cumulatividade¹ dos tributos atuais — como ISS, ICMS e PIS/COFINS — que afeta negativamente a produtividade do setor e cria incentivos econômicos ruins. Explica que essas distorções levam a decisões alocativas ineficientes, como a fabricação de pré-moldados diretamente no canteiro de obras para evitar a incidência de ICMS.

Aborda a falta de consenso entre os entes federados durante os debates na Secretaria Extraordinária da Reforma Tributária (SERT). Segundo o convidado, as divergências resultaram na inclusão de propostas contraditórias no relatório final. O texto aprovado na Câmara dos Deputados trouxe alterações substanciais, e muitos ajustes ainda serão necessários no Senado, especialmente em pontos como o tratamento de bens imóveis no IBS e CBS.

Jefferson enfatiza que o setor imobiliário é um dos mais impactados pela disfuncionalidade do sistema atual, com características específicas que dificultam a criação de um modelo tributário justo e eficiente. Isto porque o mercado de imóveis combina valores altos, longo prazo de consumo e grande potencial para sonegação fiscal, o que exige soluções personalizadas.

2.1.1. Aspectos técnicos do PLP 68/2024

Na sequência, Jefferson detalha os principais pontos técnicos do PLP 68/2024, explicando como o projeto tenta resolver as distorções tributárias no setor imobiliário (Capítulo V do PLP 68/2024).

O regime especial proposto pelo PLP 68/2024 utiliza o mecanismo de débito e crédito para desonerar as etapas intermediárias da cadeia produtiva (artigo 245, PLP 68/2024, que trata das regras especiais para bens imóveis). Ele destaca que, ainda que o regime seja uma tentativa de simplificação, inclui exceções que podem gerar complexidade, como a exclusão de operações realizadas por pessoas físicas e empresas do Simples Nacional.

2.1.2. Problemas identificados

¹Cumulatividade tributária ocorre quando impostos são cobrados em cada etapa da produção ou comercialização sem compensação dos valores pagos anteriormente, resultando em um efeito cascata que eleva os custos finais.

Durante sua exposição, Jefferson Valentin destacou diversos problemas decorrentes da implementação do IBS e da CBS no setor imobiliário. Primeiramente, ele ressaltou a ausência de definições claras no PLP 68/2024 sobre a habitualidade e o intuito econômico, especialmente no caso das operações realizadas por pessoas físicas. Essa indefinição pode gerar interpretações divergentes e aumentar os litígios tributários.

Outro ponto relevante mencionado foi o risco de cumulatividade tributária no setor. Apesar da previsão de um regime especial de débito e crédito, as exceções criadas no texto, como a exclusão de empresas do Simples Nacional, podem manter o problema em nichos específicos do mercado. Isso afeta a competitividade e amplia o risco de sonegação fiscal.

Jefferson também abordou os desafios de implementar um sistema que contemple o estoque de imóveis existentes antes da reforma. O texto do PLP não traz soluções concretas sobre a transição de regime, o que pode gerar custos adicionais e dificuldade para as empresas do setor.

Por fim, ele enfatizou a necessidade de fiscalização eficiente e destacou que o Cadastro Nacional de Imóveis é uma ferramenta importante, mas ainda insuficiente, devido à falta de integração entre os sistemas estaduais e municipais.

2.1.3. Soluções propostas

Como resposta aos problemas apresentados, o convidado propõe soluções focadas na maior clareza legislativa e na implementação de mecanismos eficientes de fiscalização e controle.

Jefferson faz a sugestão de inclusão de critérios claros e objetivos para caracterizar a habitualidade e o intuito econômico em operações realizadas por pessoas físicas. A definição desses parâmetros é essencial para reduzir a judicialização e conferir maior segurança jurídica ao setor. Além disso, para evitar distorções, ele defende a ampliação do regime especial de IBS e CBS para as empresas enquadradas no Simples Nacional, com um modelo simplificado de cálculo de créditos tributários.

Em relação ao tratamento do estoque de imóveis, propõe um regime de transição específico para o estoque de imóveis existentes antes da implementação da reforma, com mecanismos de amortização gradativa para minimizar o impacto financeiro. Já sobre o Cadastro Nacional de Imóveis, o convidado vê como necessária a criação de um sistema integrado entre os entes federados, para oportunizar maior eficiência na fiscalização e no

combate à sonegação fiscal. Tal cadastro deve incluir informações atualizadas sobre operações de compra, venda e locação.

2.2. Debates e questionamentos

Após a apresentação de Jefferson Valentin, Bruna Bezerra abre o espaço para debates e questionamentos entre os participantes da reunião. As discussões giram em torno dos critérios de incidência e fiscalização no setor imobiliário, os impactos econômicos e sociais com a redução da carga tributária e a necessidade de ajuste de critérios para evitar uma maior judicialização da temática.

2.2.1. Critérios de incidência e fiscalização

Isaias Coelho inicia sua fala parabenizando a apresentação detalhada e aprofundamento técnico no tema. Em seguida, traz uma sugestão prática para lidar com a complexidade das novas normas tributárias aplicáveis ao setor imobiliário: a criação de um manual explicativo em formato de perguntas e respostas (FAQ). O objetivo seria elucidar dúvidas recorrentes de forma direta e acessível, abordando situações práticas que possam surgir na interpretação e aplicação do PLP 68/2024.

Isaias argumenta que o setor imobiliário, por envolver transações diversas, valores elevados e características específicas, possui um alto potencial para disputas jurídicas. Segundo ele, essa complexidade é amplificada pela ausência de definições claras no texto atual da legislação, como os critérios de incidência tributária e as regras de fiscalização. Assim, essas lacunas podem ser exploradas em litígios, criando insegurança jurídica tanto para os contribuintes quanto para a administração tributária.

Jefferson Valentin concorda com a sugestão e reforça a importância de um material orientador que traduza o conteúdo técnico do PLP 68/2024 para situações concretas do dia a dia do setor imobiliário. Explica que, embora o texto legislativo traga avanços, ainda carece de uma interpretação uniforme para pontos sensíveis, como as regras de incidência do IBS e da CBS em operações envolvendo a habitualidade e o intuito econômico.

Jefferson conclui afirmando que um manual dessa natureza poderia ser elaborado em parceria com entidades representativas do setor, como forma de facilitar a adaptação ao novo sistema tributário e minimizar o risco de judicialização. O material serviria como

uma ferramenta de orientação prática tanto para contribuintes quanto para agentes fiscais, promovendo maior clareza, previsibilidade e segurança jurídica nas operações imobiliárias.

2.2.2. Impacto econômico e social

Maria Carolina Gontijo comenta sobre a relevância do setor imobiliário para a economia brasileira, destacando sua forte influência na geração de empregos, investimentos e desenvolvimento urbano. Ela enfatiza, no entanto, a necessidade de reduzir a carga tributária sobre imóveis populares, como forma de garantir o acesso à moradia para as camadas mais vulneráveis da população. Nesse contexto, menciona o redutor social previsto no PLP 68/2024 como uma medida positiva e promissora, capaz de promover justiça tributária e alinhar o sistema às demandas sociais.

A participante explica que o redutor social tem como objetivo proporcionar alívio fiscal para imóveis de menor valor, contribuindo para a progressividade tributária, ou seja, cobrando mais de quem tem maior capacidade econômica e menos de quem possui menos recursos.

Jefferson Valentin concorda com a análise e reforça que a criação desse redutor social atende a uma demanda histórica por tributação mais equitativa no setor imobiliário. Ele salienta que o mecanismo também facilita o cumprimento de direitos fundamentais, como o direito à moradia, ao incentivar a construção e a aquisição de imóveis populares. Além disso, Jefferson destaca que a redução da carga tributária sobre essa categoria pode ter efeitos econômicos positivos, estimulando investimentos e ajudando a corrigir distorções que penalizam desproporcionalmente a população de baixa renda.

2.2.3. Judicialização e critérios objetivos

Bento Antunes Maia traz novamente para a discussão um ponto crítico do texto legislativo: a falta de critérios objetivos para definir a habitualidade e o intuito econômico em operações realizadas por pessoas físicas no mercado imobiliário. Ele alerta que a ausência de definições claras pode gerar interpretações divergentes entre contribuintes e fiscais, resultando em um aumento expressivo de litígios tributários.

Bento argumenta que, sem uma regulamentação precisa, situações cotidianas podem ser questionadas judicialmente, prejudicando tanto a administração tributária

quanto os contribuintes. Exemplifica que uma pessoa física que realiza algumas vendas de imóveis em um curto período pode ser interpretada como tendo intuito econômico, mesmo sem atuar como um operador profissional no mercado. Essa incerteza gera riscos significativos de judicialização e insegurança jurídica.

Jefferson enfatiza que a definição de parâmetros concretos deve considerar as particularidades do setor imobiliário, como a natureza das transações e o perfil dos vendedores. Além disso, ele destaca que um sistema mais transparente e previsível fortalece a segurança jurídica, criando um ambiente mais favorável para o desenvolvimento do mercado.

Em suas considerações finais, o convidado reitera que a reforma tributária representa uma oportunidade essencial para corrigir as distorções do sistema atual, especialmente no setor imobiliário, em um modelo tributário que seja simples, eficiente e justo, com critérios claros para incidência tributária e redução da carga sobre imóveis populares, oportunizando maior segurança jurídica e equidade.

Por fim, Jefferson enfatiza que os ajustes no Senado são fundamentais, especialmente para estabelecer parâmetros objetivos que evitem judicialização e fortaleçam a transparência nas operações imobiliárias, com soluções específicas que conciliem o desenvolvimento econômico com a promoção do direito à moradia.

3. ENCERRAMENTO

A reunião foi encerrada por Bruna Bezerra, com agendamento do próximo encontro para quarta-feira seguinte, período da manhã, por videoconferência.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Código Tributário Nacional**. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Institui o Código Tributário Nacional e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 27 out. 1966. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172.htm. Acesso em: 06 nov. 2024.

BRASIL. **Projeto de Lei Complementar nº 68, de 2024**. Estabelece normas gerais sobre o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS).

Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2328357>. Acesso em: 06 nov. 2024.

BRASIL. **Projeto de Lei Complementar nº 108, de 2024**. Institui o Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços – CG/IBS e dá outras providências. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2438459>. Acesso em: 06 nov. 2024

21ª ATA DE REUNIÃO DO OBSERVATÓRIO DA REFORMA TRIBUTÁRIA

TEMA

Os fundos na Emenda Constitucional e no Projeto de Lei Complementar 68/2024

DATA

13/11/2024, pela plataforma Zoom

EXPEDIENTE

O Observatório da Reforma Tributária é um fórum de discussão técnica com o objetivo de fomentar debates para que a Reforma Tributária brasileira seja regulamentada de forma justa e isonômica. Trata-se de parceria entre a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) e o Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), com apoio da Fundação Getúlio Vargas (FGV) e com a colaboração do Tribunal de Contas da União (TCU) como observador técnico.

COORDENAÇÃO

Flávio Unes, Diretor Jurídico da FIESP e João Paulo Bachur, professor do IDP.

SUPERVISÃO

Eurico Santi, professor da FGV, e Melina Rocha, professora da FGV.

CONVIDADO

José Barroso Tostes Neto, Ex-Secretário da Receita Federal do Brasil e consultor internacional

GRAVAÇÃO

A gravação desta reunião está disponível na página eletrônica de *link*:

<https://www.youtube.com/watch?v=d-1JFt5ClRg>.

1. PARTICIPANTES

- Ângelo de Angelis, Núcleo de Estudos Fiscais (NEF)/FGV
- Bento Antunes Maia, Centro de Cidadania Fiscal (CCiF)
- Bruna Bezerra, Núcleo de Estudos Fiscais (NEF)/FGV
- Cristiane Schmidt, Presidente da Companhia de Gás do Estado de Mato Grosso do Sul (MSGÁS); FGV
- Eurico Santi, Núcleo de Estudos Fiscais (NEF)/FGV
- Gabriela Argôlo, Departamento Jurídico (DEJUR)/FIESP
- Isaias Coelho, Núcleo de Estudos Fiscais (NEF)/FGV
- Javier Sánchez Gallardo, Núcleo de Estudos Fiscais (NEF)/FGV
- Maria Carolina Gontijo, Instituto de Ensino e Pesquisa (INSPER)

2. PAUTA

Trata-se da 21ª reunião do Observatório, com continuação da discussão sobre a reforma tributária. José Barroso Tostes Neto foi convidado para falar sobre os fundos públicos na Emenda Constitucional nº 132/23 (EC 132/23) e no PLP 68/2024, detalhando os impactos financeiros e fiscais da criação desses instrumentos e suas implicações para a União.

São discutidos conceitos importantes no setor: aspectos estruturais e financeiros dos fundos criados pela reforma, as dificuldades práticas de implementação, os riscos de judicialização devido a critérios controversos de distribuição, e os desafios de sustentabilidade fiscal no contexto das novas obrigações impostas à União.

A reunião foi iniciada por Bruna Bezerra, às 08:00h, na Plataforma Zoom com transmissão na plataforma Youtube pelo canal [Projeto Nossa Reforma Tributária](#).

2.1 Os Fundos na EC 132/23 e no PLP 68/2024

José Barroso Tostes inicia sua apresentação pontuando que os fundos criados pela EC 132/2023 são mecanismos cruciais para a viabilização política da reforma tributária. No entanto, chama atenção para os desafios fiscais e estruturais envolvidos, diante da complexidade de sua implementação e as dificuldades de regulamentação.

2.1.1. Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR)

Tostes apresenta o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR) como um dos principais instrumentos previstos no artigo 159-A da Constituição Federal, alterado pela EC 132/2023. O objetivo central do fundo é financiar projetos de infraestrutura, sustentabilidade ambiental, inovação tecnológica e desenvolvimento científico e tecnológico, priorizando ações que reduzam emissões de carbono e promovam geração de emprego e renda. Ele explica que o fundo será regulamentado por lei complementar, que determinará os detalhes para aplicação dos recursos.

O FNDR conta com dois critérios principais para distribuição dos recursos:

- População dos estados (30%): esse critério beneficia estados mais populosos.
- Coeficiente de participação no Fundo de Participação dos Estados (FPE) (70%): tal índice considera a repartição do FPE entre os estados e o Distrito Federal. Tostes comenta que o FPE tem histórico de disputas judiciais, agravado pela lentidão legislativa em revisar seus critérios de distribuição. Ele menciona que o [Supremo Tribunal Federal \(STF\), em 2010, já havia declarado inconstitucionais os parâmetros anteriores, estabelecendo novos critérios por meio da Lei Complementar nº 143/2013.](#) Contudo, os ajustes determinados ainda não foram totalmente implementados, o que gera preocupação quanto à aplicação desses critérios no FNDR.

Os aportes do FNDR começam com R\$ 8 bilhões em 2029 e atingirão R\$ 60 bilhões anuais em 2043, acumulando um impacto fiscal estimado de R\$ 630 bilhões, corrigidos pelo IPCA. Tostes destaca que os valores anuais serão repassados sem prazo final definido, configurando uma obrigação fiscal permanente para a União.

2.1.2. Fundos de Compensação de Benefícios Fiscais do ICMS

Regulamentado pelo artigo 12 da EC 132/2023, tal fundo de compensação tem como finalidade compensar os estados pela extinção gradual do ICMS, que será substituído pelo Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) durante o período de transição entre 2025 e 2032. Tostes explica que o ICMS será progressivamente reduzido enquanto o IBS terá alíquotas crescentes, até que o primeiro seja completamente extinto em 2033.

O fundo compensa a perda de arrecadação gerada pela extinção de benefícios fiscais vinculados ao ICMS, como isenções e incentivos concedidos por prazo certo e sob

condição. Ele menciona que os aportes previstos começam em 2025, com valores de R\$ 8 bilhões anuais, totalizando R\$ 100 bilhões ao longo do período. Caso os recursos sejam insuficientes, a União estará obrigada a complementar os valores, o que amplia o impacto fiscal dessa medida.

Tostes também alerta para o fato de que o orçamento de 2025 não contempla os R\$ 8 bilhões previstos para o fundo, o que pode comprometer sua implementação. Além disso, ele observa que a regulamentação do fundo depende de lei complementar que ainda não foi enviada ao Congresso Nacional.

2.1.3. Fundo de Sustentabilidade e Diversificação Econômica do Amazonas

Tostes aborda o Fundo de Sustentabilidade e Diversificação Econômica do Amazonas como uma medida específica para mitigar os impactos da reforma tributária na Zona Franca de Manaus. O fundo visa promover o desenvolvimento econômico do estado, fomentando atividades produtivas que garantam competitividade e sustentabilidade ambiental.

Diferentemente dos demais fundos, o montante anual de recursos ainda não foi definido. Tostes menciona que estimativas preliminares indicam valores entre R\$ 6 e R\$ 8 bilhões anuais. Ele enfatiza que a regulamentação por lei complementar será crucial para determinar os critérios e limites de utilização dos recursos, além de assegurar sua aplicação em projetos alinhados aos objetivos estabelecidos.

O fundo também poderá ser usado como contrapartida para compensar a perda de arrecadação do Amazonas e a redução de incentivos financeiros que sustentam o modelo econômico da Zona Franca.

2.1.4. Fundo do Desenvolvimento Sustentável da Amazônia Ocidental e do Amapá

Por fim, Tostes apresenta o Fundo de Desenvolvimento Sustentável da Amazônia Ocidental e do Amapá, que segue objetivos semelhantes ao fundo anterior, mas com abrangência ampliada para incluir os estados do Acre, Rondônia, Roraima, Amazonas e Amapá. Este fundo busca apoiar as áreas de livre comércio localizadas nessas regiões, promovendo atividades econômicas sustentáveis e compensando eventuais perdas fiscais decorrentes da reforma.

Assim como no caso do fundo do Amazonas, os valores anuais e critérios de aplicação ainda serão definidos por lei complementar. Tostes destaca que esse fundo é mais uma obrigação fiscal perene imposta à União, com desafios relacionados à governança e à eficácia na destinação dos recursos.

2.1.5. Outras obrigações fiscais

Tostes complementa que, além dos fundos, a Emenda Constitucional nº 132/2023 impõe outras obrigações fiscais significativas à União, que ampliam os desafios de sustentabilidade financeira no contexto da reforma tributária. Menciona como um dos principais compromissos a necessidade de compensar a diferença entre a arrecadação do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e do novo Imposto Seletivo, que entra em vigor em 2027. Essa medida busca evitar perdas nos repasses a estados e municípios, considerando que 60% da arrecadação do IPI é atualmente redistribuída via fundos de participação e constitucionais. Tostes estima que essa diferença pode alcançar até R\$ 20 bilhões anuais, dado que a arrecadação do Imposto Seletivo deve ser significativamente inferior à do IPI.

Outro ponto crucial levantado é a dedução do IBS de tributos federais, como PIS e Cofins, durante o período de transição entre 2026 e 2028. Tostes detalha que essa compensação, que prevê a redução proporcional desses tributos em função dos valores pagos a título de IBS, configura uma renúncia fiscal que adiciona pressões ao orçamento da União. Ele também menciona que os contribuintes poderão optar por compensações com outros tributos federais ou ressarcimentos, ampliando o impacto dessa medida.

Por fim, o apresentador aborda os custos associados à instalação do Comitê Gestor do IBS, estimados em R\$ 3,8 bilhões. Esse montante será financiado por meio de operação de crédito, com desembolsos programados entre 2025 e 2028. Ele observa que essas despesas são imprescindíveis para garantir a governança e a operação do novo sistema tributário, mas alertam sobre o peso fiscal adicional trazido pela reforma.

Encerrando sua apresentação, Tostes reitera que, mesmo que os fundos e outras obrigações fiscais sejam ferramentas essenciais para a implementação da reforma tributária, suas implementações trazem riscos significativos. Ele alerta para a possibilidade de judicializações decorrentes de critérios de distribuição controversos, como os relacionados ao Fundo de Participação dos Estados (FPE), e para problemas

históricos de má gestão e ineficiência dos fundos regionais no Brasil². Esses elementos, segundo Tostes, reforçam a necessidade de uma abordagem cuidadosa e realista para evitar que as novas medidas resultem em uma crise de insustentabilidade fiscal.

2.2. Debates e questionamentos

Após a apresentação de José Tostes, Bruna Bezerra abre o espaço para debates e questionamentos entre os participantes da reunião. As discussões giram em torno de quatro eixos principais: governança e transparência dos fundos, impactos fiscais, comparações internacionais e sugestões de boas práticas na implementação dos fundos públicos.

2.2.1. Governança e transparência dos Fundos

Javier Sánchez comenta sobre a experiência da Espanha em relação ao financiamento descentralizado, apontando desafios e aprendizados que podem ser úteis para o caso brasileiro. Na Espanha, o sistema de financiamento regional é altamente descentralizado, com uma significativa parcela de impostos, como o Imposto de Renda e o Imposto sobre Valor Agregado (IVA), destinada às comunidades autônomas. No entanto, alerta que a falta de clareza sobre a destinação dos recursos arrecadados gera confusão tanto para os cidadãos quanto para os especialistas. Javier acrescenta que a transparência na alocação de recursos é um aspecto essencial para evitar desinformação e descontentamento.

José Tostes aproveita a intervenção de Javier para aprofundar o debate sobre a governança dos fundos criados pela EC 132/2023, destacando que a ausência de critérios claros e a dependência de regulamentação por leis complementares podem gerar conflitos similares aos enfrentados pela Espanha. Ele questiona quais critérios redistributivos

² Em 2021, um levantamento do Tribunal de Contas da União (TCU) identificou fragilidades na gestão e execução de fundos públicos no Brasil, apontando problemas como a ausência de informações consolidadas sobre a execução orçamentária, falhas no acompanhamento sistemático e limitações na fiscalização dos recursos. O relatório destacou a necessidade de maior transparência e eficiência na aplicação dos fundos para assegurar que cumpram suas finalidades e evitar desperdícios. Para mais informações: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/levantamento-identifica-fragilidades-na-gestao-e-execucao-de-fundos-publicos.htm>.

poderiam ser aplicados no Brasil de maneira mais eficaz, considerando as profundas desigualdades regionais e a necessidade de sustentabilidade fiscal.

2.2.2. Impactos fiscais e sustentabilidade

Cristiane Schmidt demonstra preocupação com os impactos fiscais dos fundos públicos e discute sobre a viabilidade de sua implementação no cenário atual. Observa que o histórico de má gestão dos fundos regionais no Brasil levanta dúvidas sobre o potencial de sucesso das novas medidas. Cristiane cita, como exemplo, a Zona Franca de Manaus, que, apesar de décadas de incentivos fiscais, não conseguiu se consolidar como uma potência econômica na região Norte.

José Tostes concorda com as observações de Cristiane e complementa que a sustentabilidade fiscal é um ponto crítico. O compromisso de repasses permanentes, como os previstos no Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional, pode gerar pressões insustentáveis sobre o orçamento da União, especialmente considerando a correção dos valores pelo IPCA e o impacto acumulado superior a R\$ 1 trilhão até 2046.

Bento Maia contribui com uma visão otimista, defendendo que os fundos podem ser instrumentos úteis desde que sejam bem estruturados e monitorados. Ele sugere que o Brasil adote boas práticas internacionais em políticas de incentivo ao desenvolvimento, como aquelas observadas no sudeste asiático, onde políticas industriais bem desenhadas resultaram em crescimento econômico sustentado. Bento defende que os fundos sejam utilizados para fomentar setores estratégicos com alto potencial de geração de emprego e renda, vinculando os recursos a metas claras de desempenho e exigindo contrapartidas das empresas beneficiadas.

A adoção de fundos de desenvolvimento como instrumentos eficazes requer uma estruturação sólida e monitoramento contínuo. Estudos indicam que a implementação de boas práticas internacionais pode aprimorar a eficácia dessas políticas no Brasil. Por exemplo, o Banco Asiático de Desenvolvimento (ADB)³ tem desempenhado um papel central na promoção de uma economia de baixo carbono na região Ásia-Pacífico, atuando como elo entre instituições financeiras, investidores privados e iniciativas sustentáveis.

³ Para mais informações: <https://institutopropague.org/financas-verdes/insight-bancos-de-desenvolvimento-sao-a-chave-para-a-transicao-sustentavel-para-a-regiao-asia-pacifico-sim/>

Essa abordagem tem acelerado a transição para economias mais verdes em países como Singapura e Vietnã.

No Brasil⁴, iniciativas recentes buscam incorporar experiências internacionais bem-sucedidas na formulação de políticas industriais. O Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI) tem promovido workshops com representantes de países como Coreia do Sul, Vietnã e China para discutir a implementação de políticas industriais eficazes. Esses debates visam construir uma nova política industrial brasileira que estimule o desenvolvimento sustentável e a inovação, inspirando-se em modelos que resultaram em crescimento econômico sustentado no sudeste asiático.

2.2.3. Comparações internacionais, boas práticas e recomendações

Javier Sánchez retoma a experiência europeia e menciona que, na Espanha, a distribuição dos recursos arrecadados pelo IVA é feita com base no consumo regional, enquanto o Imposto de Renda é redistribuído com base no domicílio fiscal dos contribuintes. Ele observa que, apesar desses critérios terem contribuído para reduzir as desigualdades regionais, o sistema ainda enfrenta desafios, como a contestação de critérios de alocação e a falta de compreensão por parte da população sobre o destino de seus impostos.

Cristiane Schmidt complementa com uma análise de modelos europeus de fundos de desenvolvimento, citando o caso de Portugal⁵, que utilizou recursos da União Europeia de forma planejada e monitorada para modernizar sua infraestrutura e promover o desenvolvimento regional. Ela lamenta que no Brasil faltem mecanismos semelhantes de planejamento e controle, o que compromete a eficiência do uso dos recursos públicos.

Bento Maia amplia o debate trazendo a necessidade de um desenho robusto para os fundos, com governança clara, metas de longo prazo e avaliação constante de

⁴ Para mais informações: <https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/noticias/2023/outubro/experiencias-internacionais-inspiram-construcao-da-politica-industrial-do-brasil-em-workshop>.

⁵ A experiência de Portugal na utilização planejada e monitorada dos recursos da União Europeia para modernizar sua infraestrutura e promover o desenvolvimento regional tem sido amplamente estudada. No artigo "A Avaliação dos Fundos Europeus em Portugal", de Ana Sofia Amândio, publicado em 2022 na revista Ciência e Políticas Públicas, analisa a institucionalização da avaliação dos Fundos Estruturais Europeus de Investimento (FEEI) na administração pública portuguesa, destacando a importância de uma gestão eficiente e monitoramento rigoroso para alcançar os objetivos de coesão e desenvolvimento regional. Para mais informações: <https://cpp.iscsp.ulisboa.pt/index.php/cpp/article/view/115>

resultados. Num planejamento em que recursos sejam direcionados para setores com alto potencial de inovação e competitividade, evitando o financiamento de atividades que perpetuem dependência de subsídios. Bento também pontua que é fundamental incluir mecanismos de porta de saída, para que empresas ou setores que não atinjam os objetivos estipulados deixem de receber benefícios.

Isaias Coelho afirma que os problemas históricos dos fundos regionais brasileiros indicam que esses instrumentos são, muitas vezes, usados de forma ineficiente e pouco republicana. Ele alerta que a introdução de novos fundos, sem uma governança sólida, pode apenas agravar as distorções existentes. Para o participante, os critérios de distribuição baseados no FPE são especialmente preocupantes, pois não refletem as reais necessidades econômicas das regiões e são fruto de acordos políticos muitas vezes arbitrários.

2.2.4. Considerações finais

Finalizando os debates, José Tostes agradece as contribuições dos participantes e reconhece que as questões levantadas refletem a complexidade do tema. Ele assinala que a implementação dos novos fundos públicos criados pela EC 132/2023 dependerá de regulamentações criteriosas e de uma gestão eficiente para evitar que os recursos sejam mal utilizados. Tostes também pontua a importância da clareza e planejamento no uso dos fundos, além de atenção às lições aprendidas com experiências internacionais e históricas no Brasil.

3. ENCERRAMENTO

A reunião foi encerrada por Bruna Bezerra, com agendamento do próximo encontro para quarta-feira seguinte, período da manhã, por videoconferência.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 132, de 2023**. Altera o sistema tributário nacional e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm. Acesso em: 16 nov. 2024.

_____. **Lei Complementar nº 143, de 17 de julho de 2013.** Regulamenta o artigo 159, inciso I, alínea "a", da Constituição Federal, dispondo sobre os coeficientes de distribuição dos recursos do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 18 jul. 2013. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp143.htm. Acesso em: 16 nov. 2024.

_____. **Lei Complementar nº 62, de 28 de dezembro de 1989.** Dispõe sobre os critérios de rateio dos recursos do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal, de que trata o artigo 159, inciso I, alínea "a", da Constituição Federal. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 29 dez. 1989. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp62.htm. Acesso em: 16 nov. 2024.

_____. **Projeto de Lei Complementar nº 68, de 2024.** Estabelece normas gerais sobre o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS). Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2328357>. Acesso em: 16 nov. 2024.

_____. **Código Tributário Nacional.** Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Institui o Código Tributário Nacional e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 27 out. 1966. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172.htm. Acesso em: 16 nov. 2024.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **STF julga inconstitucionais novas regras da distribuição do Fundo de Participação dos Estados.** Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-julga-inconstitucionais-novas-regras-da-distribuicao-do-fundo-de-participacao-dos-estados/>. Acesso em: 16 nov. 2024.

22ª ATA DE REUNIÃO DO OBSERVATÓRIO DA REFORMA TRIBUTÁRIA

TEMA

O impacto da Reforma Tributária sobre o agronegócio

DATA

27/11/2024, pela plataforma Zoom

EXPEDIENTE

O Observatório da Reforma Tributária é um fórum de discussão técnica com o objetivo de fomentar debates para que a Reforma Tributária brasileira seja regulamentada de forma justa e isonômica. Trata-se de parceria entre a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) e o Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), com apoio da Fundação Getúlio Vargas (FGV) e com a colaboração do Tribunal de Contas da União (TCU) como observador técnico.

COORDENAÇÃO

Flávio Unes, Diretor Jurídico da FIESP e João Paulo Bachur, professor do IDP.

SUPERVISÃO

Eurico Santi, professor da FGV, e Melina Rocha, professora da FGV.

CONVIDADO

Bento Antunes Maia, economista do Centro de Cidadania Fiscal (CCiF)

GRAVAÇÃO

A gravação desta reunião está disponível na página eletrônica de *link*:

<https://www.youtube.com/watch?v=F9VVOQU8Tv0>.

1. PARTICIPANTES

- Ângelo de Angelis, Núcleo de Estudos Fiscais (NEF)/FGV
- Bruna Bezerra, Núcleo de Estudos Fiscais (NEF)/FGV
- Eurico Santi, Núcleo de Estudos Fiscais (NEF)/FGV
- Gabriela Argôlo, Departamento Jurídico (DEJUR)/FIESP
- Isaias Coelho, Núcleo de Estudos Fiscais (NEF)/FGV
- Javier Sánchez Gallardo, Núcleo de Estudos Fiscais (NEF)/FGV
- Maria Carolina Gontijo, Instituto de Ensino e Pesquisa (INSPER)

2. PAUTA

Trata-se da 22ª reunião do Observatório, com continuação da discussão sobre a reforma tributária. Bento Antunes Maia foi convidado para falar sobre o seu impacto no setor do agronegócio.

São discutidos aspectos relevantes da temática, como o regime diferenciado de tributação, os benefícios para cooperativas e biocombustíveis, e os desafios na implantação do novo sistema tributário. Também são tratadas as temáticas sobre a transição para o IBS e CBS, a desoneração das exportações e os impactos sobre os macro setores da economia.

A reunião foi iniciada por Bruna Bezerra, às 08:00h, na Plataforma Zoom com transmissão na plataforma Youtube pelo canal [Projeto Nossa Reforma Tributária](#).

2.1 O impacto da reforma tributária sobre o agronegócio

Bento Antunes Maia inicia sua apresentação explicando que o principal objetivo da reforma tributária é simplificar o sistema atual e corrigir distorções que prejudicam setores importantes da economia, como o agronegócio. Começa tratando de mudanças específicas, como a revisão da tributação sobre a cesta básica de alimentos, e avançando para questões mais amplas, como a busca pela neutralidade tributária (para que os impostos não influenciem negativamente a produção e o consumo) e a desoneração das exportações, medida relevante para tornar os produtos brasileiros mais competitivos no mercado internacional.

2.1.1. Cesta básica nacional de alimentos

Bento explica que o art. 120 do PLP 68/2024 mantém a alíquota zero⁶ para itens da cesta básica, tanto para o IBS quanto para a CBS. Produtos como arroz, feijão, leite, carnes e farinhas estão incluídos nesta lista, enquanto itens considerados de maior valor, como salmão, ficaram de fora. Segundo ele, a inclusão de carnes bovinas, suínas e de aves foi uma conquista relevante, obtida por pressão do agronegócio, que argumentou que tais alimentos são essenciais para a população.

Além de beneficiar o consumidor, Bento afirma que a medida alivia os custos da cadeia produtiva, incentivando maior eficiência no setor. Ele comenta ainda que a desoneração desses produtos é amplamente aceita no Congresso, sendo vista como uma forma de atender às demandas da sociedade de maneira direta.

2.1.2. Regime diferenciado para o agronegócio

Bento explora o art. 121 do PLP 68/2024, que introduz um regime especial de tributação voltado ao agronegócio, com o intuito de reduzir a carga tributária e facilitar a atuação do setor. Ele explica que essa proposta se sustenta em dois mecanismos centrais: a redução das alíquotas e a concessão de créditos presumidos, medidas que buscam aliviar os custos do produtor e incentivar a competitividade econômica.

No caso da redução das alíquotas, produtos de origem agropecuária, pesqueira, florestal e extrativista vegetal terão seus tributos reduzidos em 60%, conforme disposto no art. 123 e no Anexo 7 do PLP. Na prática, isso significa que, em vez de pagar o imposto integral, os agentes econômicos arcam com uma parcela reduzida, o que minimiza os custos de produção e cria um cenário mais favorável ao setor.

Já a concessão de créditos presumidos representa uma espécie de compensação tributária, permitindo que o produtor deduza um valor estimado do tributo devido, mesmo que ele não tenha sido recolhido previamente em determinadas etapas da cadeia.

Além disso, Bento enfatiza a relevância do recolhimento diferido do IBS e da CBS em relação a insumos essenciais, como fertilizantes, defensivos agrícolas e vacinas. O

⁶ Alíquota zero significa que a incidência de um tributo sobre determinado produto ou serviço é reduzida a 0%, eliminando, na prática, a cobrança do imposto. No entanto, diferentemente de uma isenção, a alíquota zero mantém a obrigatoriedade de cumprir as demais obrigações acessórias, como a emissão de notas fiscais e escrituração contábil. Além disso, permite o aproveitamento de créditos tributários em sistemas que utilizam o mecanismo de débito e crédito, como no caso do IBS e da CBS.

diferimento, nesse contexto, permite que o imposto não seja pago no momento da aquisição dos insumos, mas apenas na fase subsequente, geralmente na comercialização do produto final. Essa postergação do recolhimento contribui para um fluxo de caixa mais equilibrado, aliviando a pressão financeira sobre os produtores rurais e possibilitando reinvestimentos que sustentam o crescimento do setor.

Bento também traz a situação de itens como frutas, hortícolas e ovos, que terão alíquota zero de tributação, conforme previsto no art. 138 do PLP 68/2024. Essa isenção diminui diretamente os custos desses produtos, tornando-os mais acessíveis ao consumidor final e fortalecendo a oferta de alimentos básicos. Contudo, ele pondera que esses itens poderiam ter sido incorporados à cesta básica, uma vez que o efeito econômico seria semelhante, mas a uniformidade do tratamento tributário seria mais clara e eficiente.

2.1.3. Não incidência do Imposto Seletivo, modelo de transição e alíquotas estimadas

Bento pontua que a cadeia do agronegócio foi excluída da aplicação do Imposto Seletivo (IS)⁷, o que diferencia o Brasil de países como França, Canadá e Suécia, onde produtos como defensivos agrícolas são tributados de forma adicional. Ele explica que essa isenção elimina a cumulatividade na cadeia produtiva e preserva a competitividade do setor exportador.

Segundo Bento, a ausência do IS reflete a estratégia de priorizar a sustentabilidade econômica de um dos setores mais relevantes para a balança comercial brasileira. Ele comenta que a medida também reduz a complexidade tributária para os produtores, o que é fundamental para manter a eficiência do sistema.

Bento detalha o cronograma de transição previsto na *Emenda Constitucional 132/2023*. Ele informa que, a partir de 2026, a CBS terá uma alíquota inicial de 0,9% e o IBS começará com 0,11%, totalizando 1%. Esses valores serão ajustados gradualmente até

⁷ Em países como França, Canadá e Suécia, produtos como defensivos agrícolas são sujeitos a tributações adicionais devido aos seus potenciais impactos ambientais e à saúde pública. Por exemplo, na França, 11% dos agrotóxicos se enquadram no grupo chamado de Agrotóxicos Altamente Perigosos (AAP) e são tributados de forma mais onerosa. No Brasil, a reforma tributária propõe a criação do Imposto Seletivo (IS), também conhecido como *sin tax* ou "imposto do pecado", inspirado na modalidade americana de mesmo nome "Sin Tax". O IS é um tributo federal que incidirá sobre produtos e serviços prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente, como cigarros, bebidas alcoólicas e alimentos com alto teor de açúcar. Para mais informações:

2033, quando o IBS alcançará uma alíquota plena de 18% e a CBS atingirá aproximadamente 9%.

Ele destaca que essa transição é essencial para que os agentes econômicos se adaptem ao novo sistema tributário, evitando impactos abruptos. Em relação aos produtos da cesta básica, Bento esclarece que, embora tenham alíquota zero, a cumulatividade atual impõe uma carga tributária indireta de cerca de 11,6%. Com a reforma, essa carga será eliminada, beneficiando diretamente os consumidores e os produtores.

2.1.4. Regime específico para cooperativas, biocombustíveis e neutralidade tributária

Bento explica que o Art. 270 e 271 do PLP 68/2024 estabelece um regime tributário específico para cooperativas, reduzindo a zero as alíquotas incidentes nas operações entre associados e cooperativas. Ele comenta que essa medida não apenas incentiva a competitividade das cooperativas, mas também aumenta a eficiência no uso de recursos, uma vez que os créditos presumidos gerados nessas operações podem ser transferidos entre os associados.

Quanto aos biocombustíveis, Bento ressalta que a EC 132/2023 assegura um tratamento tributário favorecido, preservando a competitividade em relação aos combustíveis fósseis. Ele enfatiza que essa política reforça os compromissos ambientais do Brasil e contribui para uma transição energética sustentável.

Bento afirma que a neutralidade tributária é um dos princípios centrais da reforma, garantindo que as exportações estejam desoneradas de tributos e que os créditos acumulados ao longo da cadeia produtiva sejam devolvidos de forma ágil. Ele detalha que o Comitê Gestor do IBS será responsável por centralizar a arrecadação e gerenciar a devolução desses créditos, com prazos que variam entre 30 e 180 dias, dependendo do perfil do contribuinte.

Ele destaca que, com o fim da cumulatividade, o agronegócio terá uma carga tributária mais uniforme e previsível, incentivando investimentos no setor. Bento também observa que a desoneração total das exportações é um avanço significativo, garantindo maior competitividade no mercado internacional.

Ao concluir, Bento reforça que a reforma traz benefícios significativos para o agronegócio, incluindo a desoneração da cesta básica, a redução de 60% nas alíquotas de insumos, o tratamento diferenciado para cooperativas e biocombustíveis, e a eliminação

da cumulatividade na cadeia produtiva. Ele também destaca que o produtor rural terá maior flexibilidade, podendo optar pelo regime regular ou não, dependendo de seu faturamento.

Bento encerra afirmando que essas mudanças não apenas fortalecem o agronegócio, mas também promovem um sistema tributário mais justo e eficiente para o país como um todo.

2.2. Debates e questionamentos

Após a apresentação de Bento Maia, Bruna Bezerra abre o espaço para debates e questionamentos entre os participantes da reunião. São discutidos diversos aspectos da reforma tributária, com destaque para os impactos no setor agropecuário, os desafios operacionais do novo sistema tributário e temas polêmicos como a destinação de receitas e os incentivos fiscais a agrotóxicos. Foram analisadas questões como a lógica da redistribuição de receitas, as preocupações com o fim do Convênio 100, o impacto da alíquota zero para pequenos produtores e a viabilidade de implementação do regime proposto. O debate também abordou questões jurídicas, como a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) apresentada pelo Partido Verde.

2.2.1. Aquisições de não contribuintes e receitas

Ângelo de Angelis questiona Bento Maia sobre a destinação da receita arrecadada nas aquisições realizadas por não contribuintes, destacando que esses valores não são distribuídos diretamente aos entes de origem, mas sim proporcionalmente à média de arrecadação dos últimos 12 meses, conforme previsto no PLP 108/2024.

Bento explica que essa previsão busca garantir maior equilíbrio federativo, especialmente em regiões onde há uma concentração significativa de pequenos produtores. Ele ressalta que, se os recursos fossem destinados exclusivamente aos estados de origem, poderia haver desequilíbrios na arrecadação, beneficiando desproporcionalmente algumas regiões. Ângelo concorda com a lógica apresentada, mas sugere que sejam feitas simulações para avaliar o impacto dessa redistribuição.

2.2.2. Convênio 100 e benefícios

Maria Carolina Gontijo levanta a preocupação recorrente do setor agropecuário em relação ao fim do Convênio 100⁸, que há quase 27 anos reduz a carga tributária sobre operações interestaduais. Ela argumenta que o Convênio se tornou uma espécie de "entidade" para o setor, sendo uma solução que funcionava dentro do sistema tributário atual, mas que perde sentido no novo modelo proposto pela reforma.

Bento afirma que as principais demandas do agronegócio foram atendidas na Emenda Constitucional 132/2023 e no PLP 68/2024, como a devolução célere de créditos, a alíquota zero para produtos da cesta básica e o tratamento diferenciado para insumos. Ele destaca que, embora o Convênio 100 tenha sido relevante, os benefícios trazidos pela reforma superam as possíveis perdas, incentivando uma tributação mais uniforme e equitativa.

2.2.3. Pequenos negócios e alíquota zero

Isaias Coelho expressa preocupação com a operacionalização do regime de alíquota zero para pequenos produtores rurais, questionando se o número elevado de beneficiários pode representar um desafio para a administração tributária, especialmente em relação à restituição de créditos em prazos curtos.

Bento explica que quase 80% dos estabelecimentos agropecuários no Brasil são familiares, mas que representam menos de 20% do faturamento total do setor. O apresentador entende que o limite de R\$ 3,6 milhões para a opção de não se tornar contribuinte é adequado, pois oferece flexibilidade para pequenos produtores sem gerar custos adicionais, como a necessidade de contratar contadores. Além disso, Bento avalia que o modelo é vantajoso tanto para os produtores quanto para o fisco, promovendo maior inclusão tributária sem comprometer a eficiência administrativa.

2.2.4. Incentivos fiscais e ADI

⁸ O Convênio ICMS nº 100/1997, conhecido como Convênio 100 é um acordo que reduz ou isenta o ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços) em insumos agropecuários, como fertilizantes, defensivos agrícolas e rações. Ele foi pensado para baratear custos e fortalecer o agronegócio no Brasil. Embora renovado ao longo dos anos, o Convênio é frequentemente discutido em reformas tributárias, já que beneficia o setor agropecuário, mas pode gerar desigualdades na arrecadação entre os estados. Para mais informações: https://www.confaz.fazenda.gov.br/legislacao/convenios/1997/CV100_97.

Gabriela Argôlo retoma o tema dos incentivos fiscais a agrotóxicos mencionado durante a apresentação, e comenta sobre a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) apresentada pelo Partido Verde⁹, que contesta a constitucionalidade desses benefícios e os seus impactos para a reforma tributária.

Bento complementa que, embora pessoalmente tenha reservas quanto à ampla liberalização de defensivos agrícolas no Brasil, considera que os incentivos fiscais foram cruciais para garantir o apoio do setor agropecuário à reforma. Ele ressalta que, do ponto de vista econômico, a medida foi válida para viabilizar mudanças estruturais mais amplas no sistema tributário.

Bruna Bezerra e Maria Carolina Gontijo argumentam que ações como a ADI serão comuns e frequentes no contexto da implementação da reforma, mas que não comprometem seus pilares principais, como a não cumulatividade e a tributação no destino. Isaías Coelho afirma que a ADI carece de mérito jurídico e reflete mais uma posição ideológica contrária ao agronegócio do que questões tributárias concretas. Ele também critica a ausência de mecanismos mais robustos para avaliar a eficiência de incentivos fiscais no Brasil.

As discussões reafirmaram os avanços trazidos pela reforma tributária para o agronegócio, como a desoneração de produtos essenciais, a devolução rápida de créditos e o tratamento diferenciado para pequenos produtores. Apesar das preocupações levantadas, os participantes concordaram que as medidas propostas promovem maior justiça tributária e fortalecem o setor. O consenso foi de que a reforma apresenta mais benefícios do que desafios, sendo um marco para a modernização do sistema tributário brasileiro.

3. ENCERRAMENTO

A reunião foi encerrada por Bruna Bezerra, com agendamento do próximo encontro para quarta-feira seguinte, período da manhã, por videoconferência.

REFERÊNCIAS

⁹ Para mais informações: <https://valor.globo.com/legislacao/noticia/2024/11/23/primeira-acao-contr-a-reforma-tributaria-e-protocolada-no-stf.ghtml>.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 132, de 2023.** Altera o sistema tributário nacional e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 19 jul. 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm. Acesso em: 04 dez. 2024.

BRASIL. **Projeto de Lei Complementar nº 68, de 2024.** Estabelece normas gerais sobre o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS). Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2328357>. Acesso em: 04 dez. 2024..

BRASIL. **Projeto de Lei Complementar nº 108, de 2024.** Institui o Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços – CG/IBS e dá outras providências. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2438459>. Acesso em: 04 dez. 2024..

BRASIL. **Código Tributário Nacional.** Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 27 out. 1966. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172.htm. Acesso em: 04 dez. 2024..

23ª ATA DE REUNIÃO DO OBSERVATÓRIO DA REFORMA TRIBUTÁRIA

TEMA

Reforma tributária, gás natural e a transição energética

DATA

04/12/2024, pela plataforma Zoom

EXPEDIENTE

O Observatório da Reforma Tributária é um fórum de discussão técnica com o objetivo de fomentar debates para que a Reforma Tributária brasileira seja regulamentada de forma justa e isonômica. Trata-se de parceria entre a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) e o Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), com apoio da Fundação Getúlio Vargas (FGV) e com a colaboração do Tribunal de Contas da União (TCU) como observador técnico.

COORDENAÇÃO

Flávio Unes, Diretor Jurídico da FIESP e João Paulo Bachur, professor do IDP.

SUPERVISÃO

Eurico Santi, professor da FGV, e Melina Rocha, professora da FGV.

CONVIDADO

Camila Galvão, especialista em Direito Tributário e sócia do Machado Meyer Advogados

GRAVAÇÃO

A gravação desta reunião está disponível na página eletrônica de *link*:

<https://www.youtube.com/watch?v=zou2zFtzVf4&t=1989s>.

1. PARTICIPANTES

- Ângelo de Angelis, Núcleo de Estudos Fiscais (NEF)/FGV
- Bruna Bezerra, Núcleo de Estudos Fiscais (NEF)/FGV
- Cristiane Schmidt, Presidente da Companhia de Gás do Estado de Mato Grosso do Sul (MSGÁS); FGV
- Eurico Santi, Núcleo de Estudos Fiscais (NEF)/FGV
- Gabriela Argôlo, Departamento Jurídico (DEJUR)/FIESP
- Isaias Coelho, Núcleo de Estudos Fiscais (NEF)/FGV

2. PAUTA

Trata-se da 23ª reunião do Observatório, com continuação da discussão sobre a reforma tributária. Camila Galvão foi convidada para falar sobre a reforma tributária nos setores de gás natural e a transição energética brasileira.

São discutidos aspectos relevantes da temática, abordando a estrutura da cadeia do gás natural, os desafios tributários anteriores à reforma e as soluções trazidas pela nova legislação.

A reunião foi iniciada por Bruna Bezerra, às 08:00h, na Plataforma Zoom com transmissão na plataforma Youtube pelo canal [Projeto Nossa Reforma Tributária](#).

2.1 Reforma tributária, gás natural e a transição energética

Camila Galvão inicia sua apresentação destacando as peculiaridades da cadeia do gás natural, evidenciando que, embora compartilhe algumas similaridades com outras cadeias energéticas, como a de energia elétrica, possui características únicas que exigem atenção especial no desenvolvimento de políticas tributárias e regulatórias.

No caso da cadeia de energia elétrica, ela está estruturada de forma mais uniforme, com uma malha de transmissão e distribuição amplamente consolidada, enquanto o gás natural demanda um planejamento diferenciado, tanto pela complexidade de sua cadeia logística quanto pela sua diversidade de aplicações, como no uso industrial, residencial e veicular.

2.1.1. A cadeia do gás natural

A palestrante detalha as etapas da cadeia produtiva do gás natural, iniciando pela extração em jazidas terrestres (*onshore*) e marítimas (*offshore*). Durante a produção, o gás natural frequentemente é encontrado em associação ao petróleo, o que demanda operações conjuntas para o seu aproveitamento. Após extraído, o gás passa por um processo de separação de impurezas, como água, dióxido de carbono e sulfeto de hidrogênio. Essa etapa, denominada tratamento ou processamento, é essencial para garantir a qualidade do gás para transporte e consumo.

Para transporte a longas distâncias, o gás pode ser submetido ao processo de liquefação, momento em que é resfriado a temperaturas extremamente baixas para ser convertido em gás natural liquefeito (GNL). Esse estado reduz seu volume, facilitando o transporte por navios-tanque. No destino, ele passa pelo processo de regaseificação, retornando à sua forma original para utilização. Camila destaca que, em países como o Brasil, o transporte por gasodutos ainda enfrenta desafios logísticos e regulatórios, o que limita a expansão do mercado interno.

Importante frisar que o gás natural desempenha diversas funções em múltiplos contextos: no âmbito doméstico, é utilizado em residências para aquecimento e cocção; no setor comercial, atende estabelecimentos como restaurantes e hotéis. Já na indústria, serve tanto como fonte de energia quanto como matéria-prima em processos químicos. Outro uso relevante é na geração de energia elétrica, especialmente em termelétricas, sendo uma opção estratégica para a transição energética, por emitir menos gases de efeito estufa em comparação com outros combustíveis fósseis. Além disso, o gás natural é amplamente utilizado como combustível veicular na forma de GNV (gás natural veicular) e em sistemas de cogeração, onde é empregado para gerar simultaneamente energia elétrica e térmica, aumentando a eficiência energética.

2.1.2. Cenário pré-reforma tributária

Camila detalha os problemas enfrentados pelo setor de gás natural no regime tributário anterior à proposta da reforma, destacando que muitas das dificuldades decorrem de um sistema tributário excessivamente complexo, com sobreposição de competências e falta de uniformidade nas regras aplicáveis. Essas questões criavam insegurança jurídica, aumentavam os custos para os agentes do setor e prejudicavam a competitividade do gás natural, especialmente em relação a outras fontes de energia.

Um dos principais problemas apontados foi a cumulatividade na cadeia produtiva do gás natural, que ocorria devido à incidência de tributos em diversas etapas, sem que houvesse a possibilidade de compensação integral nos estágios seguintes. Essa característica impactava diretamente o custo final do gás, sobretudo na geração termoeletrônica, em que o gás natural compete com outras fontes, como carvão e diesel. A cumulatividade eleva os custos de produção de energia e diminui a atratividade do gás natural como uma opção competitiva para a transição energética.

Outro ponto central diz respeito ao conflito de competência tributária entre os entes federativos. Camila explica que a fungibilidade do gás natural — ou seja, sua característica de ser tratado como um bem indistinto e substituível por gás de outras fontes — tornava difícil determinar com precisão qual imposto seria aplicável em cada etapa da cadeia. A sobreposição de incidência entre o ICMS, imposto estadual sobre circulação de mercadorias, e o ISS, imposto municipal sobre prestação de serviços, gerava disputas constantes entre estados e municípios.

Por exemplo, enquanto o transporte dutoviário de gás natural era frequentemente tributado pelo ICMS, municípios argumentavam que a prestação de serviços de distribuição também deveria ser tributada pelo ISS, resultando em uma dupla incidência tributária. Essa indefinição de competências criava um ambiente de insegurança jurídica, dificultando o planejamento tributário e desestimulando investimentos no setor.

A palestrante também chama atenção para a regulamentação inadequada do transporte de gás natural, especificamente no que se refere ao regime de entradas e saídas nos gasodutos. O modelo anterior vincula diretamente as capacidades de entrada e saída do gás, o que dificultava a comercialização mais flexível entre diferentes agentes do mercado. Além disso, o Ajuste SINIEF nº 03/18¹⁰, que buscava regulamentar obrigações

¹⁰ O Ajuste SINIEF nº 03/18, criado em 3 de abril de 2018, trouxe regras específicas para as operações de transporte de gás natural por gasoduto. Esse tratamento diferenciado depende do envio regular de informações sobre como o gás é movimentado e transportado. As empresas que realizam esse tipo de transporte precisam usar um sistema de informações aprovado pela Comissão Técnica Permanente do ICMS (COTEPE/ICMS) para registrar os dados. Além disso, os documentos fiscais podem ser emitidos uma vez por mês, até o quinto dia útil do mês seguinte ao transporte. Esses documentos devem incluir informações como o volume transportado (medido em metros cúbicos), um fator que ajusta o poder calorífico do gás e o valor de referência previsto no contrato. Esses dados ajudam a garantir que tudo seja registrado de forma clara e padronizada. Em 4 de outubro de 2023, o Ajuste SINIEF nº 03/18 foi atualizado pelo Ajuste SINIEF nº 32/23, trazendo melhorias nas regras para acompanhar as operações de transporte de gás natural. Para mais informações: https://www.confaz.fazenda.gov.br/legislacao/ajustes/2018/AJ_003_18.

principais e acessórias para o setor, era considerado insuficiente, pois baseava as regras no fluxo contratual do gás, desconsiderando as particularidades operacionais e econômicas do setor. Essa lacuna regulatória limitava a eficiência do transporte dutoviário e aumentava os custos operacionais.

Por fim, Camila aponta sobre a falta de uniformidade na carga tributária entre os estados e regiões do país. Essa desigualdade ocorre devido à ausência de uma política tributária padronizada e à prática de concessão de incentivos fiscais estaduais, que cria disparidades significativas entre diferentes mercados regionais. Enquanto alguns estados oferecem benefícios fiscais para atrair investimentos no setor de gás natural, outros aplicavam alíquotas elevadas, reduzindo a competitividade regional. Essa variação nas políticas tributárias dificulta o planejamento setorial e contribuía para a fragmentação do mercado, prejudicando o crescimento uniforme do setor no território nacional.

A combinação desses problemas — cumulatividade, conflitos de competência, regulamentação inadequada e falta de uniformidade — resultava em um sistema tributário que desestimulava o desenvolvimento do setor de gás natural no Brasil, mesmo sendo essa uma fonte estratégica para a transição energética e a diversificação da matriz energética nacional. A reforma tributária busca endereçar essas questões, mas sua implementação ainda apresenta desafios que exigem atenção contínua dos formuladores de políticas públicas e reguladores.

2.1.3. Impactos da reforma tributária no gás natural

A palestrante apresenta as mudanças trazidas pela reforma, que têm como objetivo solucionar os desafios estruturais que atualmente comprometem o setor de gás natural. De acordo com a especialista, o novo modelo tributário busca ampliar a eficiência econômica e fomentar a competitividade do gás natural, especialmente no cenário da transição energética brasileira.

Uma das mudanças mais relevantes sugeridas pela reforma é a implantação da tributação no destino, cujo propósito é eliminar a cumulatividade existente na cadeia produtiva. Atualmente, os tributos incidem de forma repetida em várias etapas — da extração ao consumo final — sem permitir a compensação adequada, o que eleva os custos para os agentes econômicos e prejudica a competitividade do produto. Com a proposta, a incidência tributária passaria a ocorrer apenas no ponto de consumo,

reduzindo a sobrecarga fiscal nas etapas intermediárias. Camila destaca que esta alteração pretende incentivar o uso do gás natural em setores estratégicos, como a geração de energia termoeleétrica, além de aumentar sua atratividade econômica.

Outro aspecto essencial abordado pela reforma é a criação de uma base tributária ampla para o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), que unificaria tributos como ICMS e ISS, hoje aplicados separadamente pelos entes federativos. Camila explica que essa medida tem como meta resolver os conflitos de competência que, atualmente, geram insegurança jurídica e complexidade operacional para o setor. Ao consolidar a base de tributação, o IBS pretende simplificar o sistema fiscal, eliminar disputas entre estados e municípios e proporcionar maior clareza nas regras aplicáveis. Além disso, essa unificação tem o potencial de reduzir custos operacionais para as empresas, que atualmente precisam lidar com legislações diversas e desarmonizadas em todo o país.

Camila informa que a adoção de uma alíquota uniforme é outro elemento central da proposta, visando equalizar a carga tributária em todo o território nacional. Ela menciona que, no cenário atual, as diferenças entre as alíquotas aplicadas por estados e regiões criam distorções e dificultam o planejamento das empresas que atuam no setor. A introdução de uma alíquota única pretende corrigir essas desigualdades e promover maior coesão no mercado de gás natural. Contudo, a especialista alerta que o modelo ainda gera debates, principalmente sobre a necessidade de atender às peculiaridades regionais e setoriais, considerando que algumas localidades dependem fortemente da arrecadação vinculada a esse segmento.

Outro ponto destacado pela convidada é a regulamentação do transporte dutoviário de gás natural, que procura desvincular as capacidades de entrada e saída nos gasodutos. Camila observa que, no sistema vigente, essa vinculação representa um obstáculo à comercialização mais dinâmica do gás, limitando o desenvolvimento de um mercado competitivo. A proposta da reforma prevê critérios claros para a movimentação no duto, permitindo maior flexibilidade operacional e incentivando o crescimento do setor. Essa mudança é considerada essencial para atrair novos investimentos e para a expansão da infraestrutura de transporte no Brasil.

Por fim, Camila aborda a simplificação das obrigações acessórias, enfatizando que, no modelo atual, as empresas do setor enfrentam uma carga burocrática excessiva para cumprir as exigências fiscais, que variam significativamente entre estados e municípios. A

reforma visa padronizar e desburocratizar essas obrigações, proporcionando um ambiente mais favorável aos negócios e reduzindo os custos administrativos associados ao cumprimento dessas regras.

A palestrante conclui enfatizando que, embora as propostas da reforma tributária ofereçam soluções promissoras para o setor, sua implementação depende de articulações políticas robustas e de regulamentações complementares que garantam a eficácia das mudanças. Segundo Camila, a expectativa é que essas transformações permitam integrar o gás natural de forma mais estratégica à matriz energética nacional, promovendo um avanço significativo na transição para fontes de energia mais sustentáveis e eficientes.

2.2. Debates e questionamentos

Após a apresentação de Camila Galvão, Bruna Bezerra abre o espaço para debates e questionamentos entre os participantes da reunião. São discutidos diversos aspectos da reforma tributária, com destaque para a monofasia do gás natural, alíquota única e diversidade regional.

2.2.1. Monofasia, alíquotas únicas e simplificação tributária no setor de gás natural

Cristiane Schmidt levanta dúvidas sobre os efeitos adversos da tributação concentrada no início da cadeia produtiva. Em seguida, Isaias Coelho expressa preocupações sobre a uniformização tributária em um mercado marcado por diferenças regionais e setoriais.

Camila Galvão inicia reiterando que a monofasia é um modelo tributário que centraliza a cobrança do imposto em uma única etapa da cadeia produtiva, geralmente na fase inicial, como na extração ou importação do gás natural. Esse formato é elogiado por sua capacidade de simplificar a arrecadação, uma vez que reduz o número de contribuintes diretos e facilita o controle tributário. No setor de gás natural, a implementação da monofasia significaria que apenas grandes produtores ou importadores seriam responsáveis pelo pagamento do tributo, desonerando as etapas subsequentes, como transporte e distribuição.

Apesar da simplificação aparente, Camila destaca que a monofasia apresenta desafios relevantes, especialmente em mercados dinâmicos e fragmentados, como o de gás natural. Um dos principais pontos de atenção é que esse modelo pode não captar as especificidades econômicas de cada etapa da cadeia, como as flutuações de preço e demanda em diferentes regiões ou usos. No caso do gás, que é comercializado de múltiplas formas — geração termoelétrica, uso veicular e doméstico, por exemplo —, a concentração tributária na origem pode gerar distorções nos preços finais, dificultando o equilíbrio competitivo entre os diversos segmentos.

Ao abordar a alíquota única, Camila detalha que a proposta da reforma busca uniformizar a carga tributária em todo o país, eliminando disparidades regionais que fragmentam o mercado. No modelo atual, variações nas alíquotas entre estados e municípios criam desigualdades significativas, dificultando o planejamento empresarial e desincentivando investimentos em regiões menos competitivas. A ideia de uma alíquota única visa promover maior coesão nacional, permitindo que as empresas operem em um ambiente mais previsível e com menor carga burocrática.

Por outro lado, Camila aponta que a uniformização tributária pode trazer desafios para setores que dependem de condições locais, como o transporte dutoviário. Nesse segmento, os custos são influenciados por fatores como a extensão da malha de gasodutos, a eficiência da infraestrutura e as particularidades logísticas de cada região. Uma alíquota única, aplicada sem distinção, pode não refletir essas diferenças, prejudicando regiões que enfrentam custos estruturais mais elevados. Além disso, setores específicos, como a geração termoelétrica, podem sofrer impactos desproporcionais, já que a alíquota única não considera as oscilações de demanda ou o papel estratégico do gás natural na matriz energética.

Camila comenta que é fundamental que regulamentações complementares sejam introduzidas para mitigar os impactos negativos em setores e regiões mais vulneráveis. Medidas como regimes especiais de tributação ou incentivos direcionados poderiam equilibrar a aplicação da alíquota única, permitindo que o setor de gás natural mantenha sua competitividade e atenda às demandas locais sem comprometer a coesão nacional.

A palestrante conclui frisando que, além dessas mudanças, a simplificação das obrigações acessórias é um avanço promissor da reforma. Hoje, o setor enfrenta um emaranhado de exigências fiscais, com regras que variam amplamente entre estados e

municípios, gerando custos administrativos elevados. A padronização dessas obrigações proposta pela reforma promete reduzir significativamente essa carga burocrática, tornando o ambiente regulatório mais eficiente e atrativo para novos investimentos.

Os participantes concordam que, para garantir o sucesso dessas medidas, será crucial que a reforma seja acompanhada de regulamentações ajustadas e de uma execução equilibrada, capaz de unir simplificação e competitividade em benefício de todos os agentes envolvidos no mercado.

3. ENCERRAMENTO

A reunião foi encerrada por Bruna Bezerra, com agendamento do próximo encontro para quarta-feira seguinte, período da manhã, por videoconferência.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 132, de 2023.** Altera o sistema tributário nacional e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 19 jul. 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm. Acesso em: 06 dez. 2024.

BRASIL. **Projeto de Lei Complementar nº 68, de 2024.** Estabelece normas gerais sobre o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS). Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2328357>. Acesso em: 06 dez. 2024.

BRASIL. **Projeto de Lei Complementar nº 108, de 2024.** Institui o Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços – CG/IBS e dá outras providências. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2438459>. Acesso em: 06 dez. 2024.

24ª ATA DE REUNIÃO DO OBSERVATÓRIO DA REFORMA TRIBUTÁRIA

TEMA

Principais mudanças e avaliação do relatório do PLP 68/2024 do Senado

DATA

11/12/2024, pela plataforma Zoom

EXPEDIENTE

O Observatório da Reforma Tributária é um fórum de discussão técnica com o objetivo de fomentar debates para que a Reforma Tributária brasileira seja regulamentada de forma justa e isonômica. Trata-se de parceria entre a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) e o Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), com apoio da Fundação Getúlio Vargas (FGV) e com a colaboração do Tribunal de Contas da União (TCU) como observador técnico.

COORDENAÇÃO

Flávio Unes, Diretor Jurídico da FIESP e João Paulo Bachur, professor do IDP.

SUPERVISÃO

Eurico Santi, professor da FGV, e Melina Rocha, professora da FGV.

GRAVAÇÃO

A gravação desta reunião está disponível na página eletrônica de *link*:

<https://www.youtube.com/watch?v=elx5pdU4F04>.

1. PARTICIPANTES

- Ângelo de Angelis, Núcleo de Estudos Fiscais (NEF)/FGV
- Bento Antunes Maia, Centro de Cidadania Fiscal (CCiF)
- Bruna Bezerra, Núcleo de Estudos Fiscais (NEF)/FGV
- Cristiane Schmidt, Presidente da Companhia de Gás do Estado de Mato Grosso do Sul (MSGÁS); FGV
- Eurico Santi, Núcleo de Estudos Fiscais (NEF)/FGV
- Gabriela Argôlo, Departamento Jurídico (DEJUR)/FIESP
- Isaias Coelho, Núcleo de Estudos Fiscais (NEF)/FGV
- Javier Sánchez Gallardo, Núcleo de Estudos Fiscais (NEF)/FGV
- José Tostes Neto, Receita Federal do Brasil (RFB)
- Rodrigo Frota, Núcleo de Estudos Fiscais (NEF)/FGV

2. PAUTA

Trata-se da 24ª reunião do Observatório, com continuação da discussão sobre a reforma tributária.

O último encontro do ano é dedicado à análise do relatório final¹¹ do PLP 68/2024, enviado ao Senado Federal para votação. Durante o encontro, são discutidas as principais alterações trazidas pelo relatório, que visaram aperfeiçoar o texto da reforma tributária em sua etapa final de tramitação naquela casa legislativa. É importante destacar que o texto passou por ajustes posteriores, em razão da sua aprovação em 17/12/2024¹², refletindo o processo contínuo de aprimoramento característico de uma matéria tão complexa e ampla.

A reunião foi iniciada por Eurico Santi, às 08:00h, na Plataforma Zoom com transmissão na plataforma Youtube pelo canal [Projeto Nossa Reforma Tributária](#).

2.1 Principais mudanças e avaliação do relatório do PLP 68/2024 do Senado

¹¹ Para acesso ao inteiro teor do relatório, acesse:

<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/164914>.

¹² Para mais informações: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2024/12/12/reforma-tributaria-aprovado-o-texto-base-da-regulamentacao-sobre-consumo>.

O relatório do PLP 68/2024 trouxe mudanças substanciais no núcleo da reforma tributária, avançando em questões como a harmonização fiscal, melhorias na redação e ajustes técnicos em áreas como Zona Franca de Manaus, energia elétrica, e mecanismos de split payment. A seguir, destacam-se os principais temas discutidos pelos participantes.

2.1.1 Criação da Escola Fazendária Nacional

José Tostes enfatiza a importância da emenda que propõe a criação da Escola Fazendária Nacional, uma iniciativa destinada a capacitar servidores públicos das administrações tributárias em todos os níveis: federal, estadual e municipal. Essa escola tem como objetivo não apenas oferecer formação técnica, mas também promover uma mudança cultural essencial para a implementação harmoniosa dos novos tributos, como o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS).

A Escola Fazendária Nacional será responsável por formar quadros técnicos especializados e disseminar conhecimento tributário, buscando integrar os diferentes níveis de governo e fortalecer a relação entre o fisco e os contribuintes. Inspirada em iniciativas bem-sucedidas, como a antiga Escola de Administração Fazendária (ESAF) e as escolas fazendárias estaduais, a nova instituição pretende consolidar as bases do novo sistema tributário por meio da colaboração entre as diversas administrações tributárias brasileiras.

Tostes destaca que essa formação é essencial para adaptar as administrações ao novo paradigma tributário estabelecido pela reforma, promovendo uma gestão mais eficiente e colaborativa. A criação da escola é vista como um instrumento fundamental para qualificar e catalisar a implementação da reforma tributária, assegurando que os operadores do sistema estejam preparados para a nova realidade.

A proposta de criação da Escola Fazendária Nacional tem recebido apoio de diversas entidades ligadas às administrações tributárias e especialistas na área. Entre os defensores da iniciativa estão a Receita Federal e o Comitê Nacional dos Secretários de Fazenda dos Estados e do Distrito Federal (COMSEFAZ), que reconhecem a importância de uma instituição dedicada à formação e atualização dos profissionais que atuarão no novo sistema tributário brasileiro.

A implementação da Escola Fazendária Nacional representa um passo significativo para assegurar que a transição para o novo sistema tributário ocorra de maneira eficiente e integrada, promovendo a capacitação contínua dos servidores e fortalecendo a administração tributária em todo o país.

2.1.2. Parte Geral da Tributação

Rodrigo Frota aborda mudanças substanciais na parte geral do tributo. Ele explica que o conceito de fato gerador foi ajustado, eliminando o pagamento como marco temporal. Agora, o fato gerador ocorre exclusivamente com a entrega do bem ou serviço, um ajuste que alinha o modelo ao padrão de tributos como PIS e Cofins. Frota destacou que essa alteração, embora técnica, afeta profundamente a sistemática de apuração e pode ter impactos operacionais significativos.

Além disso, Frota menciona que o lançamento ordinário do tributo sofreu alterações. Anteriormente, o lançamento ocorria no momento da emissão do documento fiscal. No texto atual, o lançamento é realizado apenas com a entrega do documento da operação. Essa mudança retira o modelo da lógica do ICMS e aproxima-o do padrão de apuração dos tributos federais, centralizando a apuração ao final do período. Frota enfatiza que essa modificação impacta não apenas o núcleo do tributo, mas também as regras de apuração especial.

Eurico Santi complementa que a reorganização de conceitos, como a separação de operações com bens móveis, imóveis e serviços, trouxe maior clareza ao texto. No entanto, ele aponta que a desvinculação entre o pagamento e o fato gerador representa uma transformação estrutural que demandará adaptações significativas por parte dos contribuintes.

2.1.3. Zona Franca de Manaus

José Tostes explora as mudanças propostas para a Zona Franca de Manaus, um dos temas centrais do relatório. Ele detalha que o redutor de 1/3 aplicado aos percentuais de crédito presumido do IBS foi eliminado, o que simplifica e uniformiza o cálculo dos créditos. Além disso, a regra geral de cinco anos para utilização do crédito presumido foi estendida às operações que anteriormente estavam limitadas a seis meses.

Tostes destaca ainda que a incidência do IPI foi ampliada para projetos aprovados entre 2022 e 2024, independentemente de já terem sido implementados. Essa mudança beneficia a indústria local e promove maior previsibilidade para os investidores. Outra alteração significativa foi a desoneração da CBS para operações internas na Zona Franca, além da concessão de créditos presumidos para bens intermediários por encomenda, que anteriormente estavam excluídos desse benefício.

Bento Maia complementa, explicando que a inclusão de créditos presumidos de 6% para produtos com alíquota zero do IPI é medida polêmica, mas que pode fomentar a competitividade da região. Ele ressaltou que esses ajustes promovem maior equilíbrio tributário para a Zona Franca, embora ainda demandem atenção em termos de implementação.

2.1.4 Tributação de Energia Elétrica

Rodrigo Frota discorre sobre o tratamento da energia elétrica no texto do PLP, que foi significativamente alterado, com dezenas de dispositivos específicos incluídos, reconhecendo a complexidade desse mercado. Frota frisa que o Brasil enfrenta mudanças simultâneas no setor de energia, incluindo a expansão da geração distribuída, predominantemente solar, e a abertura do mercado para consumidores escolherem seus fornecedores. Essas alterações exigem que a legislação tributária acompanhe as dinâmicas do mercado, evitando insegurança jurídica e distorções fiscais.

Frota também chama a atenção para a necessidade de cuidado ao tratar questões como substituição tributária e compensação energética, que são sensíveis e podem gerar conflitos no futuro. Ele alertou que o tratamento inadequado desses temas pode reproduzir problemas históricos enfrentados com o ICMS no setor de energia.

2.1.5 Bens de Capital e crédito tributário

Isaías Coelho analisa o tratamento de bens de capital no texto do PLP, destacando avanços importantes, mas apontando limitações que ainda permanecem. Ele critica a manutenção de listas específicas de bens elegíveis para crédito, argumentando que esse modelo contraria o objetivo de simplificação e neutralidade da reforma. Coelho defende a adoção de um mecanismo mais amplo e automático para concessão de créditos

tributários, eliminando ambiguidades e promovendo maior segurança jurídica para os contribuintes.

Além disso, Isaías elogia a clareza na redação sobre a tributação de operações internas e saídas favorecidas. Contudo, alerta que as restrições aos créditos na entrada podem gerar conflitos interpretativos e prejudicar a eficácia do sistema tributário. Ele reforça que a tributação na saída, combinada com um crédito amplo na entrada, seria a abordagem mais eficaz para evitar distorções.

2.1.6. Transportadores autônomos e nanoempreendedores

Maria Carolina aborda os impactos da reforma para transportadores autônomos, destacando que o frete tem um papel central na economia brasileira e qualquer distorção tributária nesse setor pode gerar efeitos inflacionários e desequilíbrios econômicos. Ela também apontou preocupações com o tratamento dos nanoempreendedores, especialmente em setores como mobilidade urbana, onde ajustes nos limites de faturamento podem gerar debates sobre neutralidade e equidade tributária.

Além disso, Maria Carolina alerta que a introdução de benefícios específicos para certos grupos pode criar precedentes problemáticos, levando o sistema tributário a se tornar mais complexo e fragmentado, como aconteceu com o PIS/Cofins ao longo dos anos.

2.1.7 SINAFI – Sistema Nacional de Fiscalização Integrado

José Tostes destaca a importância do Sistema Nacional de Fiscalização Integrado (SINAFI)¹³ para a harmonização da administração tributária entre os três níveis de governo, conforme disposto em Nota Técnica emitida pelo Centro de Cidadania Fiscal (CCiF) em dezembro de 2024. Ele comenta que a sugestão da nota, caso seja acatada, resultará em sistema responsável por integrar procedimentos, compartilhar dados e padronizar auditorias, promovendo maior eficiência e reduzindo a carga para os contribuintes.

Javier Sánchez trouxe uma perspectiva internacional, mencionando o modelo espanhol de integração fiscal. Ele explicou que a Espanha conseguiu reduzir significativamente o gap de conformidade tributária ao centralizar a fiscalização de fraudes

¹³ Para mais informações, acesse a nota técnica na íntegra: <https://ccif.com.br/wp-content/uploads/2024/12/Nota-Tecnica-XXVIII-Sistema-Nacional-de-Fiscalizacao-Integrado-SINAFI.pdf>.

sofisticadas, como o "carrossel" do IVA, e promover uma maior colaboração entre regiões. Sánchez sugeriu que o Brasil pode adotar práticas similares para fortalecer a eficiência e a equidade do sistema tributário.

2.1.8 Plataformas digitais e Split payment

Bruna Menelau aborda as alterações no mecanismo de *split payment*, com ênfase nas plataformas digitais. Ela esclarece que o texto do PLP incorpora ajustes em consonância com as recomendações da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), estabelecendo que as plataformas devem fornecer informações detalhadas para assegurar o correto recolhimento dos tributos. Essa medida objetiva aumentar a transparência e a eficiência tributária no ambiente digital, um setor em rápida expansão.

A OCDE¹⁴ tem enfatizado a necessidade de adaptar os sistemas tributários às particularidades da economia digital, recomendando que as jurisdições implementem mecanismos que garantam a coleta eficaz de impostos sobre transações realizadas por meio de plataformas digitais. Entre as recomendações, destaca-se a importância de as plataformas atuarem como intermediárias responsáveis pelo recolhimento e repasse dos tributos, além de fornecerem informações precisas às autoridades fiscais para monitoramento e conformidade.

Essas diretrizes visam mitigar os desafios fiscais decorrentes da digitalização da economia, assegurando que as atividades econômicas online sejam tributadas de maneira justa e eficiente, alinhando-se às práticas internacionais para evitar a erosão da base tributária e a transferência de lucros.

2.1.9. Administração Tributária e fiscalização

Rodrigo Frota defende que a administração tributária respeite a autonomia de estados e municípios no contexto do IVA dual. Ele salienta que, embora a integração seja fundamental, é essencial preservar a independência de gestão de cada ente, permitindo

¹⁴ A OCDE apresenta diretrizes para que plataformas digitais reportem informações fiscais sobre seus usuários às autoridades tributárias. O objetivo é aumentar a transparência e garantir o correto recolhimento de tributos em atividades realizadas no ambiente digital, especialmente no contexto da economia compartilhada e da *gig economy*, facilitando a conformidade internacional. Para mais informações: <https://www.oecd.org/en/topics/sub-issues/international-tax-compliance-policies-and-best-practices/model-reporting-rules-for-digital-platforms.html>.

que um sistema sirva de referência para o outro. Frota também apontou a necessidade de conciliar ações nacionais e locais, considerando a diversidade e complexidade dos problemas tributários no Brasil.

Isaías Coelho complementou, afirmando que o Brasil está caminhando na direção certa para construir uma administração tributária mais responsiva e cidadã. No entanto, aponta disparidades salariais e tecnológicas entre os níveis de governo como desafios estruturais que precisam ser enfrentados para garantir a efetividade da reforma.

2.2 Considerações finais

José Tostes conclui frisando que a implementação da reforma tributária exigirá uma coordenação cuidadosa entre os entes federativos para evitar fiscalizações desnecessárias e garantir eficiência no sistema. Ele assinala que a integração e o respeito à autonomia federativa são pilares fundamentais para o sucesso da reforma. Tostes também convida os participantes a aprofundarem o debate sobre as diretrizes apresentadas, ressaltando a importância da participação coletiva no processo de construção de um sistema tributário mais moderno e eficiente.

2. ENCERRAMENTO

A reunião foi encerrada por Bruna Bezerra.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 132, de 2023.** Altera o sistema tributário nacional e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 19 jul. 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm. Acesso em: 16 dez. 2024.

BRASIL. **Projeto de Lei Complementar nº 68, de 2024.** Estabelece normas gerais sobre o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS). Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2328357>. Acesso em: 16 dez. 2024..

BRASIL. **Projeto de Lei Complementar nº 108, de 2024.** Institui o Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços – CG/IBS e dá outras providências. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2438459>. Acesso em: 16 dez. 2024.



DEPARTAMENTO
JURÍDICO