



Quase seis meses após a última reunião e faltando menos de uma semana para o encerramento do prazo da Comissão Mista da Reforma Tributária (31 de março de 2021), permanece sem definição a apresentação do relatório pelo relator, deputado Aguinaldo Ribeiro (PP/PB).

Apesar de o presidente do Congresso, senador Rodrigo Pacheco (DEM/MG), manifestar que há acordo político para apresentação do texto principal para início das discussões, o fato é que o tema da reforma tributária constitucional encontra enorme dificuldade de conciliar interesses divergentes de atores importantes, inclusive o governo.

No atual contexto, onde as desigualdades foram expostas e até aumentadas em função da pandemia do coronavírus, foram também ampliados os interesses em torno do tema e, conseqüentemente, sua complexidade, colocando mais luz aos projetos tributários infraconstitucionais em tramitação.

Eleição da Câmara e Senado definiu novos rumos

A pandemia do coronavírus, destacada em Informes da Reforma Tributária anteriores, promoveu alterações determinantes, não apenas na condução dos trabalhos legislativos, mas também no foco do debate e intensidade dos temas. Ganham peso preocupações distributivas e ambientais.

Outra mudança, não menos importante, foi o agravamento dos problemas fiscais dos entes da federação e a retração da atividade dos setores econômicos, particularmente dos serviços e do comércio, que seriam os mais impactados nas propostas em tramitação, revelando a dificuldade adicional da acomodação de eventuais perdas num rearranjo da carga tributária entre os setores e níveis de governo.

Entretanto, a mudança mais significativa do cenário foi a troca de comando das casas legislativas, pois havia claramente maior protagonismo da Câmara dos Deputados, com apoio explícito do seu ex-presidente, deputado Rodrigo Maia (DEM/RJ), à [PEC 45/2019](#), de autoria do candidato derrotado para presidir a Câmara, deputado Baleia Rossi (MDB/SP), e do próprio relator, deputado Aguinaldo, que tinha maior alinhamento com o grupo político que saiu mais fragilizado do processo eleitoral.

Apesar da Reforma Tributária integrar a pauta prioritária do Congresso e do próprio Governo Federal deverão ocorrer alterações na condução dos debates em relação a gestão anterior.

Na atual gestão, o presidente da Câmara dos Deputados, Arthur Lira (PP/AL), juntamente como o presidente do Senado Federal, Rodrigo Pacheco (DEM-MG), acordaram que a Reforma Tributária só deverá ser discutida no segundo semestre, ficando a pauta para o primeiro semestre focada no combate à pandemia do coronavírus e na reforma administrativa.

Havia a expectativa de que o processo de mudança constitucional do sistema tributário nacional fosse iniciado com a apresentação do parecer do deputado Aguinaldo, relator da matéria na Comissão Mista. Entretanto, o prazo para apresentação e deliberação do parecer do relator se encerra em 31 de março de 2021, e seu presidente, senador Roberto Rocha (PSDB/MA), sinaliza que não deverá renovar este prazo.

Tramitação das Propostas

Os presidentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados negociavam o encaminhamento do relatório do deputado Aguinaldo Ribeiro (PP/PB) ao Senado Federal, iniciando os debates em torno do tema por aquela casa legislativa.

Entretanto, há possibilidade da Comissão Mista da Reforma Tributária ser “inconclusiva” e não ter relatório entregue e aprovado no prazo estabelecido. Por outro lado, sua apresentação também não representa neste momento avanço na tramitação, uma vez que não devem haver debates em torno de um texto nesse colegiado. Independentemente disso, por ser a Comissão Mista da Reforma Tributária uma excepcionalização ao regimento interno, para a discussão avançar há a necessidade de avaliação da matéria pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado, se enviada para a câmara alta do Congresso Nacional, ou pela Comissão Especial da PEC 45/2019 (ainda sem parecer), caso seja encaminhado para a Câmara dos Deputados.

A PEC 110/2019 encontra-se no estágio mais avançado dentre as propostas em tramitação. Já possui relatório e está na Comissão de Constituição e Justiça do Senado, onde o presidente da comissão é o senador Davi Alcolumbre (DEM/AP), autor do projeto, o que favorece que se torne o “texto base” da Reforma Tributária, tendo em vista que, após aprovação na CCJ, segue para o plenário do Senado Federal. Trata-se de um relatório que acomoda diversos interesses e favorece a celeridade de sua tramitação.

Por outro lado, o relator na Comissão Mista da Reforma Tributária e na Comissão Especial (CEsp) da PEC 45/2019, deputado Aguinaldo Ribeiro, poderá optar por apresentar seu parecer por meio da CEsp, buscando alinhar as convergências de todos os interessados, num “texto base” da Câmara dos Deputados. Neste caso, após aprovado na CEsp, segue para apreciação do Plenário.

Conteúdo mais Abrangente

O atual cenário, a tramitação e o período proposto para dos debates da Reforma Tributária afastam a tendência inicial do texto convergir para a [PEC 45/2019](#), pois trata-se de uma proposta tecnicamente construída sem acomodar os inúmeros interesses em torno do tema.

Portanto, somado ao fato de ter sido tomada a decisão política de se avançar a discussão pelo Senado Federal, há naturalmente maior confluência para a [PEC 110/2019](#), que tem maior aderência às condições socioeconômicas de um país com dimensões continentais e enormes desigualdades (entre entes federados, regiões, setores econômicos e famílias) e com dificuldades de conciliar soluções tão complexas, num prazo estreito, pois admite concessões.

Entretanto, vale lembrar que por se tratar da fusão de vários impostos para criação do imposto sobre valor agregado, logo para cada exceção (retirada da base de cálculo) haverá aumento da alíquota para os pagantes. Como a alíquota já tende a ser elevada pelas características da tributação brasileira, aumenta também a resistência para aprovação dos que não forem excepcionalizados.

As críticas sobre iniciar os debates pelo Senado Federal se dão pelo fato de a casa ser mais aderente às questões distributivas relacionados aos entes federativos e não às pessoas (físicas e jurídicas), que se aproximam mais da Câmara dos Deputados, logo, tenderiam a ocorrer alterações no texto ao seguir para a Câmara, o que provocaria seu retomo ao Senado e assim sucessivamente até a chegada a um consenso quanto ao texto (por se tratar de PEC), prolongando sua tramitação.

A alteração constitucional é melhor para o sistema tributário nacional, mas os desafios permanecem, pois, aprovar uma Reforma Tributária ampla que não seja “ótima”, mas que seja a “possível”, como tem sido falado pelo atual presidente do Congresso deve também considerar que os ganhos econômicos e sociais esperados sejam atingidos, sob pena de todo esforço empregado ser em alterações pouco eficazes.

Emenda Constitucional (EC) nº 109, de 15 de março de 2021

Ainda que a [EC nº 109/2021](#) (PEC Emergencial) não trate da Reforma Tributária, o texto contém a redução gradual dos incentivos e benefícios de natureza tributária (gastos tributários), estabelecendo que não ultrapassem 2% do PIB nos próximos 8 anos (até 2029). São excetuadas algumas despesas, que não poderão constar no plano de redução.

São seis exclusões: Simples Nacional; programas de incentivo ao setor produtivo do Norte, Nordeste e Centro-Oeste via fundos regionais; Entidades sem Fim Lucrativos (imunes e isentas); Zona Franca de Manaus e Áreas de Livre Comércio; aos produtos da cesta básica; e bolsistas do ensino superior, via PROUNI. Todos representam aproximadamente 1,94% do PIB, ou seja, nas condições estabelecidas na EC nº109/2021 todos os demais gastos tributários deverão ser extintos até 2029.

O debate em torno dos gastos tributários, com critério e métricas adequados para sua avaliação devem ser também objeto da Reforma Tributária.

Propostas Infraconstitucionais

Com a possibilidade de não ser aprovada uma Reforma Tributária constitucional em 2021, as alterações infraconstitucionais ganham destaque, pois são projetos com menor resistência por serem mais específicos e possuírem implementação imediata. O próprio Presidente da República, Jair Bolsonaro, e o Ministro da Economia, Paulo Guedes, declararam apoio ao “fatiamento” da Reforma da Tributária e, não por acaso, esta é a estratégia do governo, que não apresentará uma proposta formal ao debate constitucional.

O [PL 3887/2020](#), que unifica o PIS e COFINS (CBS) e institui em nível federal um Imposto sobre Valor Agregado (IVA) apresentado pelo governo federal como a primeira etapa de sua Reforma Tributária é um dos destaques entre os infraconstitucionais. São inúmeros projetos sobre temas tributários, com destaque para o [PL 2015/2019](#) e o [PL 1952/2020](#), que discutem distribuição de lucros e dividendos e aguardam apreciação na Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) do Senado, e os mais de 40 projetos que tratam de tributação sobre grandes fortunas, que já tramitam nas Casas Legislativas.

Cabe destacar o movimento que conta com o apoio de várias entidades dos setores público e privado que apoiam melhorias imediatas do sistema tributário nacional intitulado “[Simplifica Já](#)” com foco na simplificação tributária. O grupo apoia o [PL 3887/2020](#) e propõe outras soluções infraconstitucionais, além de apoiar a desoneração da folha de pagamentos, ainda que seja por meio de um imposto sobre transações, o que fomentou o apoio do setor de serviços. Um de seus principais interlocutores era o senador Major Olímpio (PSL/SP), falecido em 18 de março de 2021, devido a complicações da COVID-19.

Nesse mesmo sentido, o 1º Vice-Presidente da Câmara dos Deputados, Marcelo Ramos (PL/AM), já admite a possibilidade de não se aprovar uma reforma constitucional e propõe um “pacto tributário nacional” envolvendo os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário visando melhorar o ambiente de negócios e a insegurança jurídica.

São elencadas pelo deputado Marcelo Ramos como prioritários, o fim da “guerra fiscal” do ICMS (calibragem pelo IDH do imposto sobre os principais produtos/serviços), unificação do PIS/COFINS com IPI, bem como da CSLL com IRPJ para ajustar a distribuição dos recursos tributários entre os entes federados. Vale observar que há forte aderência nas proposições do “Simplifica Já” e as do 1º Vice-Presidente.