

Principais mudanças da reforma tributária e possíveis impactos

I. Introdução

A Emenda Constitucional nº 132/2023, que prevê a reforma dos tributos incidentes sobre o consumo, foi promulgada no final de dezembro de 2023, gerando muitas dúvidas a respeito das mudanças que vão ser efetivadas com a sua implementação e, principalmente, os impactos dessas alterações tributárias nas empresas dos mais diversos setores.

Na tentativa de esclarecer algumas das dúvidas sobre a Emenda Constitucional nº 132/2023, elaboramos este documento com o resumo a respeito das principais mudanças que serão implementadas no regime tributário nacional com a aprovação da reforma.

II. Quais são as principais mudanças previstas na reforma tributária aprovada?

A reforma tributária foi promulgada pelo Congresso Nacional com o objetivo de simplificar e trazer maior eficiência ao nosso sistema tributário atual, notadamente conhecido como complexo e moroso. A EC 123/2023 focou na reforma dos tributos relativos ao consumo, substituindo quatro tributos principais (PIS, Cofins, ICMS e ISS) pelo Imposto sobre Valor Agregado (IVA). O IVA criado pela reforma possui caráter dual, sendo dividido em dois tributos:

I. Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS): esse imposto será de nível federal e substitui o PIS e a Cofins;

II. Imposto sobre Bens e Serviços (IBS): esse imposto será de nível estadual e municipal e substitui o ICMS (estadual) e o ISS (municipal).

IVA Dual



A proposta da reforma previa a extinção do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), o qual seria integrado à CBS. Todavia, esse tributo foi mantido para os produtos que sejam fabricados em outras regiões do Brasil e que também sejam produzidos na Zona Franca de Manaus (ZFM), de forma a manter a competitividade da região. Em relação aos demais produtos industrializados, que não venham a competir com a ZFM, a alíquota do IPI será reduzida a zero.

Tanto a CBS, quanto o IBS, terão incidência sobre todas as atividades econômicas com bens e serviços, tangíveis ou intangíveis, exceto aquelas relativas à exportação. Embora sejam tributos distintos, a previsão é de que haja uma legislação uniforme para a CBS e o IBS, constituindo os mesmos fatos geradores, bases de cálculo, hipóteses de não incidência e imunidade, sujeitos passivos, regimes específicos, diferenciados ou favorecidos e regras de não cumulatividade e de creditamento. Isso reflete de forma direta a finalidade da reforma de simplificar o sistema tributário brasileiro, diminuindo a sua complexidade.

Um ponto importante do IVA é que ele não comportará a sua própria base de cálculo, o que evita o excesso da tributação.

Em relação ao IBS, o valor arrecadado será destinado ao estado ou município onde aconteceram as operações de compra, ou seja, o estado ou município de destino desses bens e serviços. Essa mudança tem como objetivo acabar com a guerra fiscal. Além disso, esse tributo, assim como o ICMS, será em regra não-cumulativo, ou seja, o imposto devido pelo contribuinte será compensado com o montante cobrado sobre todas as operações nas quais seja adquirente do bem ou serviço.

Quanto às alíquotas, a previsão é de que haverá uma alíquota única para a CBS e o IBS, que deve ser de cerca de 27%, segundo estimativa do Ministério da Economia. No entanto, esse percentual ainda será estabelecido. A reforma prevê, ainda, a isenção dessa alíquota ou redução de 60% ou 30% para determinados setores, conforme virá a ser definido por lei complementar, observado o disposto abaixo:

Redução de 30%

Serviços de profissão e de Medicamentos, dispositivos intelectual, de natureza saúde médicos e de acessibilidade científica, literária ou artística, para pessoas com deficiência desde que sejam submetidas

Redução de 60%

Serviços de educação e de saúde

Medicamentos, dispositivos médicos, dispositivos de acessibilidade para PCD

Serviços de transporte coletivo

Alimentos, insumos e produtos agropecuários fora da cesta básica

Atividades artística, jornalísticas, culturais, audiovisuais e desportivas

Bens e serviços relacionados à segurança e soberania nacional, segurança da informação e segurança cibernética

Produções artísticas, culturais, de eventos, audiovisuais nacionais, desportivas e comunicação Institucional

Alíquota zero

Medicamentos, dispositivos médicos e de acessibilidade para pessoas com deficiência (CBS e IBS)

Serviços de educação superior destinados ao PROUNI (CBS)

Transporte público coletivo (CBS e IBS)

Itens de cesta básica nacional de alimentos (CBS e IBS)

Produtos hortícolas, frutas e ovos (CBS e IBS)

Entidades religiosas, templos, organizações assistenciais e beneficentes (CBS e IBS)

Serviços do setor de eventos (CBS) (até 02/2027)

A EC 132/2023 também institui o **Imposto Seletivo (IS)**, de nível federal, que incidirá sobre a produção, comercialização ou importação de bens e serviços considerados prejudiciais à saúde da população e do meio ambiente, os quais serão definidos por lei complementar, vedada a cobrança sobre exportações, operações com energia elétrica e com telecomunicações. As alíquotas serão definidas por lei ordinária e o IS deverá incidir uma única vez sobre o bem ou serviço. O IS compõe a base de cálculo da CBS e do IBS, assim como do ICMS e do ISS, enquanto esses tributos não foram extintos.

Criação de Fundos:

Por outro lado, a reforma prevê a manutenção dos regimes aplicáveis ao Simples Nacional e à Zona Franca de Manaus, com a previsão de criação do **Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR)** com o objetivo de reduzir as desigualdades regionais e sociais por meio de repasses da União aos estados e municípios, priorizando-se projetos que prevejam ações de sustentabilidade ambiental e redução das emissões de carbono.

Também será criado o **Fundo de Compensação de Benefícios Fiscais** ou Financeiros-Fiscais para compensar, até 31 de dezembro de 2032, pessoas jurídicas e físicas beneficiárias de isenções ou benefícios concedidos, afetadas pela perda desses benefícios fiscais com a extinção dos impostos estaduais e municipais.

Regimes tributários específicos:

Também serão instituídos regimes tributários específicos para os setores a seguir:

1. Combustíveis e lubrificantes;
2. Serviços financeiros, seguros, operações com bens imóveis, planos de assistência à saúde e apostas;
3. Sociedades cooperativas;
4. Serviços de hotelaria, parques de diversão e parques temáticos, restaurantes, agências de viagem e de turismo, bares e restaurantes, atividade esportiva desenvolvida por Sociedade Anônima do Futebol e aviação regional;
5. Operações alcançadas por tratado ou convenção internacional, inclusive referentes a missões diplomáticas, repartições consulares, representações de organismos internacionais e respectivos funcionários acreditados;
6. Serviços de transporte coletivo de passageiros rodoviário intermunicipal e interestadual, ferroviário e hidroviário

III. A reforma tributária aprovada também altera outros tributos?

A EC 123/2023 também prevê alterações nos regimes do ITCMD, IPVA e do IPTU:

ITCMD: dentre as mudanças, estão (i) a possibilidade de instituir alíquotas maiores, a depender do valor do quinhão, legado ou doação, (ii) previsão de tributação da herança de residentes ou domiciliados no exterior, (iii) transferência da competência do imposto sobre bens móveis, títulos e créditos ao Estado onde tiver domicílio o doador ou o falecido e (iv) criação de hipótese de não incidência quando as transmissões e doações foram destinadas a instituições sem fins lucrativos com finalidade de relevância pública e social.

IPVA: prevê a incidência do imposto sobre veículos aéreos e aquáticos, como jatos, helicópteros, iates e jet-skis, com algumas exceções. Há também a possibilidade de instituir alíquotas progressivas em razão do tipo, do valor, da utilização e impacto ambiental do veículo.

IPTU: traz a possibilidade de atualização da base de cálculo por meio de decreto do Poder Executivo, respeitando os critérios previstos na lei municipal, com o objetivo de facilitar que os municípios alcancem o seu potencial arrecadatório sobre bens imóveis com alta valorização.

Possibilidade de criação de novas contribuições:

O texto aprovado também prevê a possibilidade de ser criada a Contribuição sobre Produtos Primários e Semielaborados por parte das unidades federativas que, em 30.04.2023, exigiam contribuições para infraestrutura como condição para fruição de regimes especiais de ICMS, devendo a nova contribuição ser extinta até 31.12.2043.

Também poderá ser criada a Contribuição sobre Monitoramento e Segurança para o custeio, expansão e melhoria do serviço de iluminação pública e de sistemas de monitoramento para segurança e preservação de logradouros públicos.

IV. A partir de quando entra em vigor essa reforma?

Dentre as maiores preocupações dos setores econômicos afetados pela reforma, destaca-se o tempo que os agentes econômicos desses setores terão para se adaptar às novas regras do regime tributário incidente. Conforme previsto no projeto aprovado, a CBS e o IBS serão implementados integralmente em um período de transição que perdurará entre 2026 e 2032 para o contribuinte.

Essa transição inicia-se em 2026, com a incidência de uma alíquota reduzida inicial de 0,9% para a CBS e 0,1% para o IBS, aumentando gradativamente até o final do período.

A partir de 2027, o PIS e a Cofins serão extintos e será implementada uma alíquota zero do IPI sobre bens industrializados fora da Zona Franca de Manaus, ao passo que a CBS passará a ter a sua alíquota cheia, cuja referência será fixada pelo Senado Federal, por meio de resolução ainda a ser editada.

Além disso, entre 2029 e 2032, as alíquotas do ICMS e do ISS serão reduzidas gradualmente em 1/10 por ano até que haja a extinção desses tributos em 2033:

Redução gradual ICMS e SS	
2029	90%
2030	80%
2031	70%
2032	60%
2033	extinção

Paralelamente, a alíquota do IBS – imposto que substitui esses dois tributos – será gradativamente majorada e a referência deverá ser definida também pelo Senado Federal, com base em análises do TCU e subsídios do Comitê Gestor e do Poder Executivo da União.

As alíquotas de referência, tanto da CBS, quanto do IBS, serão definidas por resolução do Senado Federal, a ser editada no ano anterior ao de sua vigência.

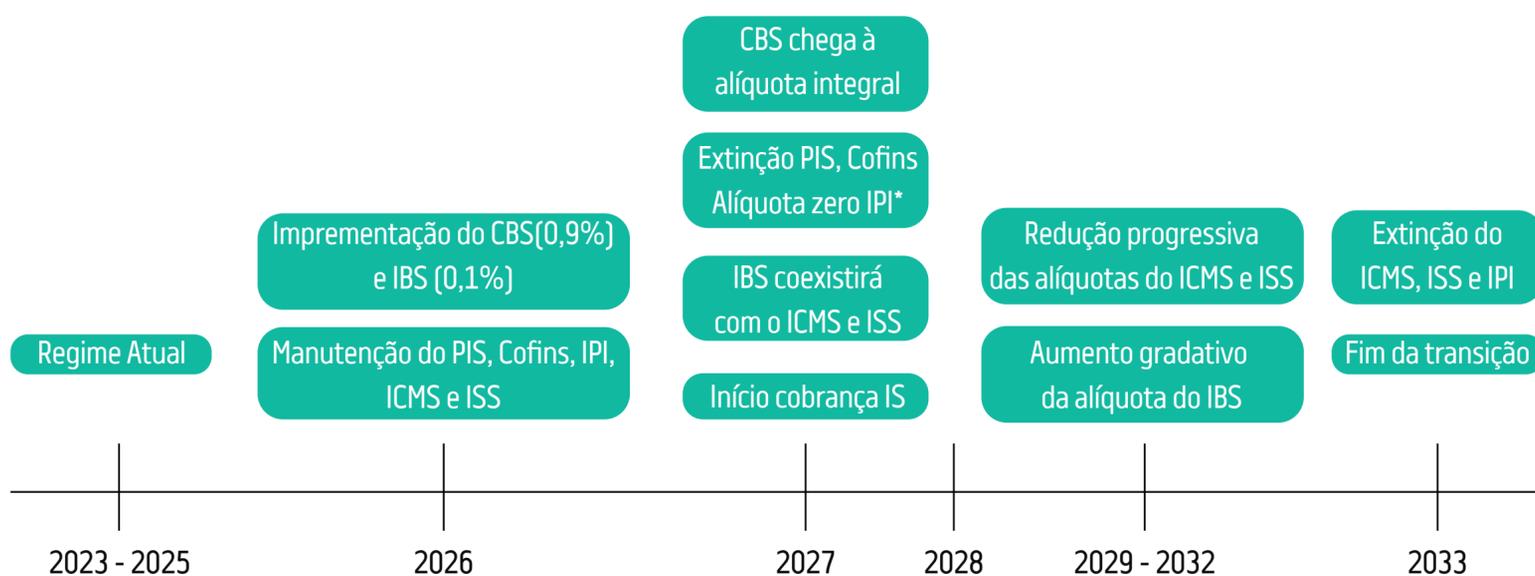
Quanto aos benefícios ou incentivos fiscais do ICMS e do ISS, salienta-se a regra do regime de transição com base na qual, entre 2029 e 2032, haverá sua redução na mesma proporção dos respectivos tributos.

Importante mencionar que, enquanto coexistirem os tributos substituídos (ICMS, ISS, PIS, Cofins e IPI) durante o período de transição, eles não integrarão a base de cálculo da CBS e do IBS, de forma a evitar excesso na tributação.

Assim, a previsão é de que somente a partir de 2033 a transição do regime tributário estará completa, com a incidência das alíquotas integrais da CBS e do IBS e extinção dos tributos que estes substituem.

Abaixo, confira-se a linha do tempo, na qual são resumidas as fases do regime de transição previsto na reforma recém-aprovada:

LINHA DO TEMPO DA TRANSIÇÃO



***Exceto para produtos industrializados em concorrência com a ZFM**

Por fim, é importante destacar também que a EC 132/2023 institui uma transição gradual de 50 (cinquenta) anos para a arrecadação dos estados e municípios em razão da alteração do destino da arrecadação do local de origem do produto ou serviço para o local de consumo. Essa transição envolve meramente a redistribuição das receitas entre os entes federativos e não deve ter impacto sobre os contribuintes.

V. Quais os reais impactos do projeto?

A análise dos impactos da reforma instituída pela EC 132/2023 depende do exame individualizado da estrutura tributária de cada empresa e de suas peculiaridades próprias. No entanto, ainda assim, é possível traçar cenários gerais, de acordo com os setores e os tributos neles incidentes, para apontar o quanto a reforma tributária, nos termos até então em vigor, poderá impactar cada setor.

Assim, é realizada, a seguir, a análise dos principais impactos em potencial da reforma em relação a setores específicos da economia nacional, sem prejuízo do aprofundamento do tema, diante das particularidades de cada empresa, a ser demandado de forma direta junto ao time de tributário do Escritório:

V.a. Setor financeiro e de seguros

Como antecipado neste Memorando, os setores financeiro e de seguros estarão submetidos a regime especial de tributação, a ser estabelecido por lei complementar. Por essa razão, ainda é incerto quais serão os reais impactos da reforma sobre esses setores, especialmente quanto ao receio de aumento da carga tributária.

No entanto, a expectativa é de que a possibilidade de regras diferenciadas permita uma maior adequação às suas particularidades, diminua a complexidade da forma de tributação das empresas e fortaleça as condições para o crescimento econômico, o que vem sendo comemorado por parte relevante desses setores.

Tal expectativa deve ser acompanhada de perto pelas empresas desses setores, para que possam aproveitar oportunidades e antecipar riscos ou custos, quando da evolução temporal do conteúdo da reforma.

Convém registrar, ainda, que a EC 132/2023 estabeleceu temas que poderão ser alterados por lei complementar para os setores em apreço, tais como:

1. Alíquotas;
2. Regras de credenciamento;
3. Base de cálculo;
4. Hipóteses de incidência sobre a receita ou o faturamento.

Para as instituições financeiras, bem como seguradoras e resseguradoras, há impactos possíveis ainda no que se refere às mudanças no PIS e na Cofins, em razão da sua incorporação à CBS. Já em relação ao IOF, a partir de 2027 esse tributo não incidirá mais sobre as operações de seguro, com incorporação da receita pelo IVA, ao passo que deve permanecer essa incidência sobre as operações de crédito e de câmbio

Por fim, em relação aos serviços de plano de saúde, a expectativa é que eles se enquadrem na redução de 60% da alíquota do IBS dentro da hipótese de “serviços de saúde”, o que dependerá da regulamentação por lei complementar.

V.b. Setor de varejo

O setor de varejo deve ser atingido de forma relevante pela reforma, uma vez que, além da incidência do PIS/Cofins por meio da CBS, também incide, de maneira expressiva, o ICMS, em razão da circulação das mercadorias destinadas ao consumidor final. Com isso, é possível que haja expressivo aumento da carga tributária incidente sobre o produto final, a depender da alíquota que será instituída em lei para o IBS, que substitui o ICMS, sobretudo para os casos em que o produto não tiver isenção ou redução da alíquota.

Destaque-se, ainda, a proposta de alteração do estado para o qual será destinada a arrecadação, uma vez que, enquanto no regime atual, o ICMS é destinado ao estado de origem da mercadoria, o IBS será devido ao estado de destino.

VII. Conclusão

Diante do exposto acima, se, por um lado, a reforma tributária simplificará em certa medida o sistema vigente, ao diminuir a quantidade de tributos e unificar as regras, por outro, ainda existem muitas incertezas a respeito de sua efetiva implementação.

Isso ocorre principalmente porque a EC 132/2023 não é exaustiva e deixa temas para serem regulamentados por lei complementar, o que traz insegurança aos contribuintes, que não podem antecipar como será a regulamentação dessas normas ou mesmo quais serão as alíquotas a serem aplicadas, gerando o temor por aumento da carga tributária e maior oneração dos setores econômicos.

Além disso, existem pontos de atenção que não são suficientemente esclarecidos pelo texto aprovado, os quais, se não resolvidos, poderão ocasionar ainda mais complexidade ao sistema e até mesmo situações de injustiça tributária.

A equipe de tributário do **Chalfin, Goldberg e Vainboim Advogados** permanece à disposição para qualquer dúvida ou esclarecimento com relação ao tema.