

PARECER DE PLENÁRIO PELA COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 45-A, DE 2019.

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 45-A, DE 2019

Autor: Deputado Baleia Rossi e outros

Relator: Deputado Aguinaldo Ribeiro

I - RELATÓRIO

I.1 Conteúdo da proposição

A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 45, de 2019, de autoria do Deputado Baleia Rossi e outros, propõe alterações profundas no sistema tributário nacional, em relação aos tributos que incidem sobre o consumo e à repartição das receitas tributárias deles decorrentes.

Propõe-se a unificação da tributação do consumo em uma mesma base de incidência, com a substituição do Imposto Sobre Produtos Industrializados (IPI), da Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS), da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) e do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) pelo Imposto sobre Bens e Serviços (IBS). O novo tributo seria instituído por meio de lei complementar, em projeto de iniciativa do Presidente da República, encaminhado para apreciação do Congresso Nacional no prazo de 180 dias da promulgação da Emenda à Constituição.

A iniciativa busca estabelecer uma definição ampla para o fato gerador do IBS, ao reunir bens e serviços na sua base de incidência, e a não cumulatividade plena, com dedução do tributo que incide sobre as operações



anteriores, mesmo que indiretamente relacionado à atividade produtiva. Assim, passaria a prevalecer o denominado crédito financeiro, não físico. Pretende ainda efetivar a completa desoneração das exportações, garantida a manutenção dos créditos.

Apesar de lei complementar instituir o IBS e definir os seus contornos, cada esfera federativa – federal, estadual e municipal – exerceria a sua competência tributária mediante a fixação de alíquotas próprias, em lei ordinária do ente, que juntas comporiam a alíquota total do tributo, aplicável uniformemente a todos os bens, tangíveis e intangíveis, serviços e direitos, inclusive na importação, e segundo o princípio do destino. Até o ente federativo estabelecer a respectiva alíquota de IBS, prevaleceria a “alíquota de referência”, determinada pelo Senado Federal, com base em cálculo realizado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), em patamar equivalente ao necessário para reproduzir a arrecadação dos tributos substituídos.

Como medida de simplificação, além da aplicação da mesma alíquota para todos os bens, serviços e direitos, evita-se a profusão de tratamentos diferenciados, ao não se permitir a concessão de isenções, incentivos ou benefícios tributários ou financeiros vinculados ao imposto. A exceção a tal regra estaria circunscrita à devolução do IBS recolhido pelos contribuintes de baixa renda.

O regime diferenciado e favorecido do Simples Nacional permaneceria vigente. Porém, as empresas do Simples poderiam optar pelo recolhimento apartado do IBS, de modo a poderem se aproveitar da não cumulatividade do imposto.

Os lançamentos de débito e crédito do tributo seriam escriturados por estabelecimento, com apuração e pagamento do IBS devido de forma centralizada. A correspondente receita arrecadada seria distribuída aos entes federados na proporção do saldo líquido de débitos e créditos a eles atribuídos.

A lei complementar instituidora do IBS criaria o comitê gestor do tributo, com representantes de cada esfera federativa, responsável pela regulamentação e gestão do imposto, pela atuação coordenada da fiscalização federal, estadual e municipal, pela distribuição dos recursos arrecadados e pela



representação judicial e extrajudicial dos entes, competência esta que seria exercida, de forma coordenada, pelos procuradores da Fazenda Nacional, dos Estados e dos Municípios. Além de o regulamento do imposto ser único para todo o território nacional, haveria regras uniformes para o processo administrativo fiscal do IBS.

Além do IBS, a PEC acrescenta a possibilidade de criação de impostos seletivos, com finalidade extrafiscal, ao rol de competências tributárias da União. A seletividade tributária poderia ser aplicada para desestimular o consumo de determinados bens, serviços ou direitos.

O novo texto constitucional promove alterações substanciais no regime de repartição de receitas, com o estabelecimento de “alíquotas singulares”, correspondentes a destinações específicas de parcela da alíquota do IBS, federal, estadual ou municipal. Pela sistemática proposta, uma fração da alíquota do IBS teria a mesma destinação das atuais aplicações da receita arrecadada com os tributos substituídos.

Busca-se, assim, conferir maior flexibilidade aos entes na gestão dos recursos arrecadados com o IBS. Seriam estabelecidas “alíquotas singulares de referência”, as quais reproduziriam os percentuais hoje fixados para destinações e vinculações constitucionais. Lei ordinária federal, estadual ou municipal, conforme for o caso, poderia fixar percentual diferente, observadas duas condições: a primeira de que a União estabeleça alíquotas singulares em patamar não inferior àquelas fixadas a título de Fundo de Participação do Estados (FPE), Fundo de Participação dos Municípios (FPM), programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, e transferência aos Estados e ao Distrito Federal, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados (Fpex); e, como segunda condição, dirigida desta vez para União, Estados, Distrito Federal e Municípios, de que a soma das alíquotas singulares referentes à aplicação em saúde e educação seja superior à soma das respectivas alíquotas singulares de referência. Outra mudança significativa na repartição de receitas tributária reside na partilha da cota-parte dos Municípios referente ao IBS, na fração equivalente à cota-parte do ICMS, cujo critério de distribuição passaria do valor agregado para a população municipal.



Para implementar o IBS, a PEC nº 45, de 2019, propõe uma transição de dez anos, iniciada por uma fase de teste de dois anos, que seria utilizada como base para posterior definição da alíquota do novo tributo. Na fase seguinte, da transição propriamente dita, ao longo de oito anos, os atuais tributos sobre o consumo seriam substituídos pelo IBS.

Na fase de teste, seria cobrada uma alíquota de IBS de 1%, com o intuito de mensurar o potencial arrecadatório do imposto. Em contrapartida, ficaria estabelecido que a alíquota da Cofins e da Cofins-importação seria reduzida para compensar essa nova incidência, de modo a manter a carga tributária.

Após o período de dois anos, teria início a transição da atual para a nova tributação do consumo. Nos oito anos subsequentes, seriam reduzidas em 1/8 as alíquotas, fixadas na legislação de cada ente, de todos os tributos que seriam substituídos – Contribuição para o PIS, Cofins, IPI, ICMS e ISS. Seria realizado, então, o cálculo de qual seria a elevação da alíquota do IBS necessária para cobrir a perda de receita decorrente da redução das alíquotas dos tributos substituídos. Em seguida, seria fixada a alíquota de referência do IBS, a cada ano, por Resolução do Senado Federal, de modo a compensar a redução de receitas dos cinco tributos substituídos. Ao final do sétimo ano desse período de transição, os tributos supracitados seriam extintos e o IBS começaria a ser cobrado integralmente.

Além da transição para os contribuintes, a PEC nº 45, de 2019, prevê uma transição de cinquenta anos para o modelo de repartição dos recursos arrecadados com o IBS, cuja receita passaria a pertencer ao Estado e ao Município de destino das operações com bens e serviços. O começo da denominada transição federativa coincidiria com o início da redução das alíquotas estaduais e municipais, ou seja, após o período de teste de dois anos.

Nos primeiros vinte anos da transição federativa, a distribuição de recursos reperia a perda real de receita dos Estados e dos Municípios decorrente da redução do ICMS e ISS respectivamente. Aumentos ou reduções promovidos pelos entes nas “alíquotas de referência” do IBS seriam computados no valor a eles repassado. Nos trinta anos seguintes, essa



distribuição seria realizada com base no princípio do destino, de forma crescente e gradual, à razão de 1/30 por ano.

I.2 Tramitação da proposição

Em 22 de maio de 2019, a PEC nº 45, de 2019, passou pelo crivo da admissibilidade pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), a partir de parecer exarado pelo Deputado João Roma.

Em 10 de julho de 2019, foi criada Comissão Especial para analisar a PEC nº 45, de 2019, para a qual fui designado relator e o Deputado Hildo Rocha, presidente. Contudo, em 12 de maio de 2021, a Comissão foi extinta, por esgotamento do prazo regimental, tendo a proposição sido avocada ao Plenário da Câmara dos Deputados¹.

No dia 22 de junho de 2023, apresentei texto preliminar do substitutivo à PEC nº 45, de 2019², para debate antes de ser submetido ao Plenário.

I.3 Emendas apresentadas na Comissão Especial

Duzentas e dezenove emendas foram apresentadas, mas quinze delas não obtiveram assinaturas em número suficiente. Na tabela a seguir, descrevemos o conteúdo das emendas apresentadas, classificadas em ordem numérica crescente e com a identificação dos respectivos autores que as encabeçaram.

ANEXO

EMEND A	AUTOR	PARTIDO/UF	DESCRIÇÃO
<u>1</u>	Capitão Alberto Neto	REPUBLICANOS/AM	Mantém a possibilidade de concessão de incentivos fiscais relativos ao IBS para a ZFM.
<u>2</u>	Luciano Bivar	PSL/PE	Cria o imposto único federal, em substituição ao IPI, IOF, ITR, Cofins,

1 Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2004108&filename=Tramitacao-PEC%2045/2019.

2 Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2292813&filename=PRLP+1+%3D%3E+PEC+45/2019. Acesso em: 26/6/2023.



			CSLL, contribuições previdenciárias sobre a folha e loterias, Sistema S, Salário Educação, Cide-combustíveis, Cide-remessas e IGF, mantendo a receita partilhada com Estados e Municípios.
3	Júlio Cesar	PSD/PI	Partilha 49% da CSLL com Estados e Municípios, com destinação de no mínimo 50% dos recursos para investimentos e até 50% para quitação de débitos com a União, com transição de 5 anos.
4	João Campos	REPUBLICANOS/GO	Confere às administrações tributárias dos entes autonomia orçamentária, administrativa, financeira e funcional.
5	Luis Miranda	DEM/DF	Cria um IBS-Dual, mantido o IPI com função extrafiscal e de tratamento diferenciado para a ZFM; cria um imposto sobre movimentação financeira, em substituição ao IOF; e prevê a tributação de dividendos pelo IR.
6	Sergio Souza	MDB/PR	Possibilita ao notário/registrator optar pelo SIMPLES.
7	Professor Israel Batista	PV/DF	Impede a fixação de alíquotas singulares relativas a seguridade social e a ações e serviços de saúde e de manutenção e desenvolvimento do ensino em percentual inferior ao das alíquotas singulares de referência.
8	Celso Sabino	PSDB/PA	Confere às administrações tributárias dos entes autonomia orçamentária, administrativa, financeira e funcional, com a obrigatoriedade da edição de lei orgânica que estabeleça direitos, deveres e prerrogativas da carreira de Auditor Fiscal Tributário.
9	Júlio Cesar	PSD/PI	Define teto para as alíquotas dos impostos seletivos equivalente à alíquota do IBS, exceto no caso de bebidas alcoólicas, cigarros e outros produtos do fumo.
10	Júlio Cesar	PSD/PI	Insere os impostos seletivos na base de repartição do art. 159, I.
11	Celso Sabino	PSDB/PA	Prevê tributo da União específico para serviços digitais, a ser entregue para Estados e Municípios.
12	Eduardo Costa	PTB/PA	Possibilita a concessão de benefícios fiscais relativos ao IBS para serviços de saúde e educação.
13	Eduardo Costa	PTB/PA	Garante a restituição do IBS ao estrangeiro por compras efetuadas no território nacional.
14	Enrico Misasi	PV/SP	Estabelece alíquotas da contribuição previdenciária patronal sobre a folha de pagamentos diferenciadas conforme a massa salarial, o número de empregados e o ramo de atividade.
15	Jerônimo Goergen	PP/RS	Dispõe que o IBS não incidirá sobre o transporte internacional de cargas.



16	Celso Sabino	PSDB/PA	Determina que o Comitê Gestor será composto por representantes oriundos de carreiras típicas de Estado, com atribuições de fiscalização e lançamento dos tributos substituídos
17	Carlos Jordy	PSL/RJ	Delega a definição de regras para concessão de benefícios fiscais do IBS à lei complementar; e estabelece que os impostos seletivos serão criados por lei complementar, considerando critérios de bem-estar da população ou de riscos para a saúde e a segurança públicas.
18	Eduardo Costa	PTB/PA	Condiciona a cobrança do IBS ao estabelecimento de mecanismo de devolução do tributo a consumidores de baixa renda.
19	Laercio Oliveira	PP/SE	Estabelece duas alíquotas para o IBS, uma para bens tangíveis e outra para intangíveis, sendo esta última de, no máximo, 30% da primeira.
20	General Peternelli	PSL/SP	Substitui todos os tributos por imposto sobre movimentação financeira com incidência no crédito e no débito bancários.
21	Renata Abreu	PODE/SP	Reproduz o texto aprovado pela Comissão Especial da PEC nº 293/2004 (Luiz Carlos Hauly).
22	Eduardo Costa	PTB/PA	Permite a concessão de benefícios fiscais de IBS aos serviços.
23	Eduardo Costa	PTB/PA	Prevê a criação de Fundo de Equalização de Receitas (3% do IR), para transferência a fundos estaduais e municipais, aplicação em investimentos em infraestrutura e atração de empreendimentos produtivos, inclusive por meio de subvenções econômicas e financeiras.
24	Leandre	PV/PR	Prevê tratamento diferenciado e favorecido para o pequeno produtor rural e para a agricultura familiar.
25	Carlos Gomes	REPUBLICANOS/RS	Estabelece imunidade de impostos (exceto imposto de importação) para produtos elaborados integralmente com insumos provenientes de reciclagem, nos termos da lei.
26	Eduardo Costa	PTB/PA	Estabelece alíquota de serviços inferior à incidente sobre bens e direitos, em percentual desta última (equivalente a 30% até que novo percentual seja definido).
27	Eli Borges	SOLIDARIEDADE/TO	Insero no texto constitucional regras para celebração de convênios sobre benefícios de ICMS.
28	João Campos	REPUBLICANOS/GO	Mantém o ICMS e o ISS.
29	Silas Câmara	REPUBLICANOS/AM	Veda a instituição de quaisquer tributos sobre igrejas, instituições e organizações religiosas e templos de qualquer culto, bem como suas organizações assistenciais e



			beneficentes.
30	Eduardo Costa	PTB/PA	Reescreve o art. 120 do ADCT, para dar maior clareza ao dispositivo, e inclui parágrafo para explicitar que eventual decréscimo no PIB deverá ser considerado no valor da receita do IBS transferido aos entes federados.
31	João Roma	REPUBLICANOS/BA	Estabelece critério de redução da alíquota do IBS na hipótese de forte crescimento real da arrecadação.
32	Celina Leão	PP/DF	Estabelece a não incidência do IBS sobre a prestação de serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagem de recepção livre e gratuita.
33	Moses Rodrigues	MDB/CE	Estabelece a não incidência do IBS sobre a prestação de serviços de educação básica, superior e profissional.
34	Moses Rodrigues	MDB/CE	Estabelece a não incidência de impostos sobre patrimônio, renda ou serviços de educação em geral.
35	Moses Rodrigues	MDB/CE	ASSINATURAS INSUFICIENTES
36	Moses Rodrigues	MDB/CE	Estabelece alíquota do IBS sobre a educação básica, superior e profissional, não excederá 20% daquela fixada para bens tangíveis.
37	Fernando Rodolfo	PL/PE	Estabelece tratamento diferenciado e favorecido para as atividades agropecuárias, pesqueiras e florestais, e alíquota diferenciada e crédito presumido para o setor agropecuário, além de prazo para a restituição dos créditos do setor exportador. Prevê ainda a possibilidade de concessão de benefícios fiscais para as referidas atividades.
38	Dr. Frederico	PATRIOTA/MG	Estabelece imunidade de impostos, inclusive de IBS, para medicamentos destinados ao uso humano.
39	Christino Aureo	PP/RJ	Prevê a possibilidade de concessão de incentivos fiscais de IBS, por lei complementar, para alimentos, medicamentos, transporte público urbano, bens do ativo imobilizado, saneamento básico, educação e infraestrutura; prevê a não incidência do IBS e do imposto seletivo sobre qualquer tributo e a incidência monofásica do IBS para combustíveis; prevê a não incidência de IBS sobre bens empregados na exploração e na produção de combustíveis; garante a fruição dos benefícios fiscais vigentes pelo prazo originalmente previsto.
40	André Figueiredo	PDT/CE	Prevê que Lei Complementar deve instituir tratamento diferenciado e favorecido para as empresas localizadas na ZFM e nas ZPEs; acaba com a CIDE; estabelece contribuição



			não-cumulativa sobre a receita bruta para o financiamento da educação e de investimentos públicos; prevê a aplicação do princípio da progressividade do IR a qualquer rendimento, a incidência do imposto sobre dividendos e a atualização anual da tabela do IRPF; estende a incidência do IPVA a veículos aquáticos e aéreos; revoga do ITR e substituiu o IPTU pelo imposto sobre terrenos; atribui aos Estados a competência para instituição do IVA; e transfere dos Estados para os Municípios a competência a instituição do ITCD.
41	André Figueiredo	PDT/CE	Unifica IPTU e ITR pra criar o Imposto sobre Terrenos e Edificações, de competência dos Municípios.
42	André Figueiredo	PDT/CE	Substitui as alíquotas singulares desvinculadas por alíquotas singulares para complementar as destinações para saúde e educação.
43	André Figueiredo	PDT/CE	Dispõe sobre a não incidência do IBS sobre alimentos, medicamentos, serviço de transporte público coletivo urbano de passageiros, locação de bens imóveis residenciais, saneamento básico e outros bens e serviços relacionados na Lei Complementar do IBS; prevê a aplicação do princípio da progressividade do IR a qualquer rendimentos, a incidência do imposto sobre dividendos e a atualização anual da tabela do IRPF; estabelece a incidência do imposto seletivo, cobrado mediante alíquota adicional do IBS, sobre cigarros, bebidas alcoólicas e açucaradas, além de outros bens e serviços relacionados em lei complementar; estende a incidência do IPVA a veículos aquáticos e aéreos; atribui ao Senado a fixação de alíquota máxima para o ITCD, com mínimo de 16%; e destina parte da arrecadação do ITCD aos municípios.
44	Alexis Fonteyne	NOVO/SP	Mantém no Simples Nacional apenas o IBS e as contribuições sociais do empregador para o financiamento da seguridade social e na competência exclusiva da União as contribuições das categorias profissionais ou econômicas; amplia o princípio da noventena para 180 dias; assegura ao contribuinte o direito à não cobrança de certos tributos sobre fato gerador ou base de cálculo de outros já em vigor; estabelece que a concessão de benefícios fiscais deve estar prevista em lei complementar específica; disciplina condições para instituição ou majoração de taxas;



			revoga a competência tributária residual da União e a institui para fumígenos oriundos do tabaco e bebidas alcoólicas; estabelece que a folha de salários gera crédito no IBS; retira o IBS da substituição tributária para frente; determina a não incidência do IBS sobre operações entre estabelecimentos da mesma empresa e sobre tributos; prevê que a Lei Complementar do IBS fixará teto para a alíquota do imposto; define exportação de serviço para fins de imunidade; destina parte da arrecadação do IBS à seguridade social; e revoga a contribuição social sobre a folha de salários, sobre o lucro e sobre a importação.
45	Lucas Vergilio	SOLIDARIEDADE/GO	Prevê a incidência do IBS sobre operações de seguro, cosseguro, previdência complementar e capitalização, as quais poderão ser objeto de benefícios fiscais, ao passo que as retira do campo de incidência do IOF.
46	Darci de Matos	PSD/SC	Prevê que a Lei Complementar do IBS deve estabelecer base de cálculo diferenciada para saúde e educação.
47	Luiz Philippe de Orleans e Bragança	PSL/SP	Exclui a participação da União no Comitê Gestor.
48	Luiz Philippe de Orleans e Bragança	PSL/SP	Revoga o ITCMD, o IPVA e o ITBI, e possibilita que Estados e Municípios instituem imposto de renda.
49	Wilson Santiago	PTB/PB	Cria a Zona Franca do Semiárido Nordeste.
50	Rodrigo de Castro	PSDB/MG	Possibilita a concessão de benefícios fiscais relativos ao IBS para serviços de saúde e educação.
51	Silvio Costa Filho	REPUBLICANOS/PE	Estabelece alíquota de IBS diferenciada para serviços de saúde e educação.
52	Mauro Nazif	PSB/RO	Estabelece a incidência do imposto de renda sobre dividendos e sobre juros sobre o capital próprio.
53	Aline Sleutjes	PSL/PR	Estabelece que os benefícios fiscais de IBS serão definidos em lei complementar, garantidos os hoje existentes para o setor agropecuário e exportador.
54	Paula Belmonte	CIDADANIA/DF	Possibilita a concessão de benefícios fiscais relativos ao IBS para contribuintes não beneficiados nos 5 anos anteriores à promulgação da EC, vedadas novas concessões em caso de inadimplência fiscal; cria alíquotas singulares específicas para educação infantil e para alfabetização; e determina o cálculo e o repasse de parte dos recursos ao Fundeb conforme o desempenho do IDEB.



55	Evair Vieira de Melo	PP/ES	Altera a redação do texto constitucional referente ao ato cooperativo.
56	Efraim Filho	DEM/PB	Institui o Fundo de Desenvolvimento Regional; assegura o crédito financeiro e o crédito integral e imediato nas aquisições de bens do ativo imobilizado, o aproveitamento ou ressarcimento dos saldos credores, o cálculo por fora do IBS e a manutenção dos benefícios fiscais pelo prazo estabelecido na legislação em vigor; prevê a não incidência sobre operações financeiras; e regula a incidência do imposto seletivo.
57	Marcelo Ramos	PL/AM	Garante benefício fiscal às pessoas jurídicas que realizem operações com bense serviços na ZFM, na forma de crédito presumido de IBS.
58	Marcelo Ramos	PL/AM	Prevê a possibilidade de a Lei Complementar do IBS estabelecer situações de isenção, alíquota zero, anistia e remissão para o IBS.
59	Vanderlei Macris	PSDB/SP	Determina a variação da alíquota do IBS para bens intangíveis, serviços ou direitos, e permite a adoção de crédito presumido ou outorgado.
60	Roberto Pessoa	PSDB/CE	Estabelece a não incidência do IBS e atribui à União a competência para instituição de um imposto sobre o comércio eletrônico, com receita totalmente partilhada com Estados e Municípios; e cria destina parte da arrecadação da União com o IBS para segurança pública.
61	Vanderlei Macris	PSDB/SP	Dispõe sobre a Agência Tributária Nacional e sobre as administrações tributárias dos entes.
62	Vanderlei Macris	PSDB/SP	Dispõe sobre as administrações tributárias dos entes.
63	Luiz Flávio Gomes	PSB/SP	Dispõe sobre a Agência Tributária Nacional.
64	Raul Henry	MDB/PE	Cria alíquota singular específica da União para fundo de investimentos em infraestrutura na Região Nordeste.
65	Raul Henry	MDB/PE	Possibilita a concessão de benefícios fiscais de IBS para entes federados com PIB per capita inferior a 75% do PIB per capita nacional.
66	Sidney Leite	PSD/AM	Possibilita a destinação de adicional de IR à seguridade social, como forma de compensar a redução da alíquota da contribuição patronal sobre a folha de salários.
67	Sidney Leite	PSD/AM	Dispõe sobre a carga tributária total e de cada um dos entes federados.
68	Arnaldo Jardim	CIDADANIA/SP	Estabelece que tratamento diferenciado e favorecido para agricultura, pecuária, atividades agroindustriais, pesqueiras e florestais; estabelece prazo para a



			regulamentação da restituição dos créditos de IBS referentes às exportações; prevê como será o ressarcimento dos créditos acumulados dos tributos extintos; e estende a vigência dos benefícios fiscais existentes até 31 de dezembro de 2018 para até 2032.
69	Arnaldo Jardim	CIDADANIA/SP	Estabelece a não incidência do imposto seletivo sobre a cesta básica e a sua instituição por lei complementar, quando relacionado às atividades de agricultura, pecuária, agroindustriais, industriais alimentícias, pesqueiras e florestais; prevê a restituição de créditos acumulados no setor exportador; possibilita a concessão de benefícios fiscais do IBS às referidas atividades; e determina a previsão por lei complementar de alíquota máxima de IBS sobre operações envolvendo tais atividades.
70	Arnaldo Jardim	CIDADANIA/SP	Estabelece a utilização do imposto seletivo como meio para redução de emissões de gás carbônico.
71	Fausto Pinato	PP/SP	Dispõe sobre o Comitê Gestor
72	Dr. Frederico	PATRIOTA/MG	Prevê a incidência do IR sobre dividendos, a uma alíquota de 15%, com redução proporcional da alíquota do IBS.
73	Marcelo Ramos	PL/AM	Dispõe sobre o Comitê Gestor e a administração tributária dos entes federados; permite que os Municípios e o Distrito Federal instituam contribuição sobre limpeza e transporte públicos; e cria comissão destinada a elaborar minuta do projeto de lei complementar do IBS.
74	Laercio Oliveira	PP/SE	Possibilita às atividades intensivas em mão de obra a compensação dos tributos incidentes sobre a folha de salários com o IBS.
75	Subtenente Gonzaga	PDT/MG	Estabelece imunidade de impostos para patrimônio, renda ou serviços das associações de classe dos integrantes dos órgãos de segurança pública.
76	Fausto Pinato	PP/SP	Estabelece que as alíquotas dos impostos seletivos não podem ser superiores às de referência para o IBS.
77	Euclides Pettersen	PSC/MG	Atribui à lei complementar a fixação de tetos para penalidades pelo não cumprimento de obrigações tributárias, não podendo as multas superarem 30% do tributo devidos.
78	Laercio Oliveira	PP/SE	Estabelece a não incidência do IBS sobre a intermediação imobiliária relativa à venda de imóveis residenciais e sobre a gestão e a administração da propriedade imobiliária.



79	Sidney Leite	PSD/AM	ASSINATURAS INSUFICIENTES
80	Euclides Pettersen	PSC/MG	Veda a edição de medida provisória sobre matéria tributária.
81	Marcelo Freixo	PSOL/RJ	Institui a Contribuição Social Extraordinária sobre o Lucro Líquido dos Bancos, destinada ao financiamento de políticas públicas municipais, a uma alíquota de 10%, até que a carga tributária das instituições financeiras alcance o padrão dos países integrantes da OCDE.
82	Fernanda Melchionna	PSOL/RS	Prevê a incidência de IR sobre dividendos e veda a dedução de juros sobre o capital próprio para fins de apuração do lucro real; institui o IGF; atribui aos Estados a competência para instituir o imposto sobre embarcações e aeronaves; estabelece que o ITCD terá alíquotas progressivas; e cria a contribuição social sobre altas rendas.
83	Fernanda Melchionna	PSOL/RS	Prevê a incidência de ICMS sobre produtos semielaborados definidos em lei complementar; estabelece nova metodologia para compensação de perda de arrecadação decorrentes da Lei Kandir; veda parcelamento de débitos classificados como de alta recuperação; e estabelece a não desoneração das receitas de exportação da contribuição previdenciária substitutiva da folha.
84	Marcelo Freixo	PSOL/RJ	Prevê a incidência de impostos seletivos para estimular comportamento inclusivo étnico-racial e de gênero, com adoção de alíquotas progressivas conforme a toxicidade do alimento produzido.
85	Bosco Costa	PL/SE	Prevê a fixação, pelo Comitê Gestor, de alíquota única de IBS para as operações com óleo diesel.
86	Eduardo Cury	PSDB/SP	Prevê que a alíquota singular correspondente à cota-parte do ICMS passe a estar prevista dentre as dos Municípios e não mais dentre as dos Estados.
87	Eduardo Cury	PSDB/SP	Disciplina a cobrança das taxas e das CIDEs; restringe a incidência de impostos seletivos a cigarros e bebidas alcoólicas; esclarece que alterações de alíquotas do IBS se aplicam uniformemente a todas as operações, permite que os contribuintes aproveitem créditos acumulados dos tributos substituídos na apuração do IBS.
88	Weliton Prado	PROS/MG	Dispõe sobre as administrações tributárias dos entes que serão consideradas atividades essenciais com autonomia administrativa, financeira e funcional.
89	Cássio Andrade	PSB/PA	Explicita que o IBS não integrará a sua própria base de cálculo e terá o seu



			valor destacado no preço de venda.
90	Alexis Fonteyne	NOVO/SP	Estabelece que, logo após o período de transição para o IBS, a alíquota singular não-vinculada da União diminuirá 1/20 avos por ano.
91	Weliton Prado	PROS/MG	Estabelece que o Comitê Gestor do IBS será integrado por servidores das administrações tributárias dos entes federados.
92	Felipe Rigoni	PSB/ES	Disciplina a concessão de benefícios fiscais.
93	Felipe Rigoni	PSB/ES	Prevê a incidência do IR sobre verbas indenizatórias não decorrentes de dano patrimonial e sobre dividendos de forma progressiva e com faixas de isenção.
94	Felipe Rigoni	PSB/ES	Estabelece a não desoneração as receitas de exportação da contribuição previdenciária substitutiva da folha.
95	Felipe Rigoni	PSB/ES	Transfere a competência tributária do ITCMD para a União, com alíquota progressiva conforme o valor do bem.
96	Tabata Amaral	PDT/SP	Garante a devolução de IBS para pessoas de baixa renda que não tiverem comprovado o pagamento do tributo.
97	Felipe Rigoni	PSB/ES	Desonera de contribuições sobre a folha a parcela correspondente ao valor do BPC.
98	Tabata Amaral	PDT/SP	Estende a cobrança de IPVA aos veículos automotores aquáticos e aéreos.
99	Tabata Amaral	PDT/SP	Prevê alíquota singular de IBS para a União vinculada ao programa de transferência de renda com condicionalidades.
100	Tabata Amaral	PDT/SP	Estabelece piso para alíquota singular do IBS vinculada à seguridade social.
101	Paulo Abi-Ackel	PSDB/MG	Estabelece que lei complementar regulamentará a apropriação e a transferência de créditos do IBS recolhido no Simples Nacional; prevê a compensação com o IBS de outros custos e despesas além daqueles decorrentes de etapas anteriores, inclusive as despesas com folha de salários; permite que lei complementar preveja benefícios fiscais de IBS para alimentos, medicamentos, transporte público urbano, saneamento básico e educação; possibilita a aplicação de alíquotas reduzidas na prestação de serviços ou atividades essenciais.
102	João Roma	REPUBLICANOS/BA	Permite a criação de alíquota diferenciada para o setor de serviços.
103	Wilson Santiago	PTB/PB	Prevê mecanismos para redução da carga tributária decorrente do IBS.
104	Sergio Souza	MDB/PR	Assegura a restituição de créditos acumulados nas exportações; e determina a não incidência de impostos



			seletivos sobre alimentos.
105	Professor Israel Batista	PV/DF	Dispõe sobre as administrações tributárias dos entes que serão consideradas atividades essenciais com autonomia administrativa, orçamentária, financeira e funcional.
106	Evandro Roman	PSD/PR	ASSINATURAS INSUFICIENTES
107	Evandro Roman	PSD/PR	ASSINATURAS INSUFICIENTES
108	Evandro Roman	PSD/PR	ASSINATURAS INSUFICIENTES
109	Evandro Roman	PSD/PR	ASSINATURAS INSUFICIENTES
110	Sergio Souza	MDB/PR	Prevê a concessão de tratamento diferenciado e favorecido às atividades agropecuárias, pesqueiras e florestais; possibilita a concessão de benefícios fiscais de IBS; e determina a fixação por lei complementa de alíquota máxima de IBS, para as mesmas atividades.
111	Roberto Pessoa	PSDB/CE	Prevê imunidade de impostos sobre bens e serviços relativos à geração eólica, solar e biomassa até o fim da transição do IBS.
112	Toninho Wandscheer	PROS/PR	Prevê a não incidência de IBS sobre a locação de bens imóveis e sobre as receitas das transações decorrentes de incorporação imobiliária e de loteamento, e sobre as transações sujeitas ao ITBI.
113	Léo Moraes	PODE/RO	Possibilita a concessão de benefícios fiscais por Estados e Municípios quando for constatado decréscimo do PIB e o seu IDH ocupar colocação inferior a 50% dos demais.
114	Léo Moraes	PODE/RO	Limita a alíquota do IBS à soma dos impostos substituídos.
115	Subtenente Gonzaga	PDT/MG	Regulamenta provisoriamente o Imposto sobre Grandes Fortunas.
116	Subtenente Gonzaga	PDT/MG	Vincula parcela do IR ao Fundo Nacional de Segurança Pública e ao Fundo Penitenciário Nacional.
117	Efraim Filho	DEM/PB	Veda a edição de medida provisória sobre matéria tributária; estabelece regras para cobrança de taxas; vincula as contribuições e determina o cálculo por fora dos tributos; revoga o IPI e atribui à União a competência para instituição do imposto seletivo; garante a permanência da zona franca de Manaus, atribui à União a competência para instituição do imposto sobre a receita e o faturamento; e altera as regras do ICMS e do ISS.
118	Daniel Almeida	PCdoB/BA	Estabelece a incidência do IR sobre dividendos e de IE sobre produtos <i>in natura</i> ou com baixo índice de industrialização, neste caso, com recursos destinados para reduzir as



			desigualdades regionais; e estende a incidência de IPVA sobre veículos aquáticos e aéreos.
119	Daniel Almeida	PCdoB/BA	Prevê a incidência de contribuições sociais sobre o valor agregado e sobre altas rendas das pessoas físicas.
120	Daniel Almeida	PCdoB/BA	Garante a aplicação dos mínimos constitucionais para saúde e educação até o fim da transição do IBS e destina os recursos advindos com o fim de benefícios fiscais para programas assistenciais de transferência de renda.
121	Daniel Almeida	PCdoB/BA	Fixa em 10 anos o prazo máximo para vigência de benefícios fiscais.
122	Efraim Filho	DEM/PB	Permite às empresas do mercado imobiliário deduzirem, do IBS, crédito presumido relativo a bens do ativo imobilizado na forma prevista em lei complementar e crédito do IPTU pago em razão da propriedade dos imóveis destinados à sua atividade.
123	Efraim Filho	DEM/PB	Permite às empresas do mercado imobiliário deduzirem, do IBS, crédito relativo a bens imóveis adquiridos antes da vigência da EC e crédito do IPTU pago em razão da propriedade dos imóveis destinados à sua atividade.
124	Laercio Oliveira	PP/SE	Prevê incidência monofásica do IBS sobre combustíveis, com alíquotas fixadas pelo Senado Federal, e suspensão de tributos federais sobre destinados à exploração e produção de combustíveis.
125	Silvio Costa Filho	REPUBLICANOS/PE	Veda a edição de lei que não apresente fonte de custeio para a assunção de encargo financeiro decorrente da prestação de serviço público. A criação ou majoração de despesa pública só será aprovada caso a respectiva despesa esteja prevista na lei ou no projeto de lei orçamentária.
126	Benes Leocádio	REPUBLICANOS/RN	Mantém nos Municípios o produto da arrecadação do IR incidentes nas respectivas contratações diretas ou indiretas.
127	Marcos Aurélio Sampaio	MDB/PI	Estabelece regras para a redistribuição de recursos quando a alíquota singular não vinculada exceder à vinculada ao FPM e à correspondente à cota-parte de ICMS.
128	Herculano Passos	MDB/SP	Prevê a composição paritária do Comitê Gestor entre os entes; e cria o fundo para compensação de perdas, com parte dos recursos advindos da arrecadação com o imposto seletivo destinada a Estados e Municípios e do art. 158.
129	Pedro Westphalen	PP/RS	Altera os percentuais de destinação da CIDE-combustíveis para Estados e Municípios.



130	Luis Miranda	DEM/DF	Retira do texto constitucional a necessidade de lei complementar para instituir o IGF.
131	Luis Miranda	DEM/DF	Estende a cobrança de IPVA aos veículos automotores aquáticos e aéreos, salvo os de uso comercial, destinados à pesca e ao transporte de passageiros e de cargas.
132	Sergio Souza	MDB/PR	Possibilita aos entes federados instituírem CIDE para o desenvolvimento econômico sustentável de atividade produtiva.
133	Coronel Tadeu	PSL/SP	Aplica o Simples Nacional às pessoas jurídicas com receita bruta anual de até mil salários mínimos.
134	Professor Israel Batista	PV/DF	Estabelece a atualização periódica da tabela do IRPF pelo índice da inflação
135	Professor Israel Batista	PV/DF	Estabelece que o Comitê Gestor do IBS será integrado por servidores das administrações tributárias dos entes federados.
136	Silvio Costa Filho	REPUBLICANOS/PE	Prevê que a redução das alíquotas dos impostos substituídos não pode diminuir o montante de benefícios fiscais condicionados.
137	Santini	PTB/RS	Permite a concessão de benefícios fiscais de IBS para serviços de educação por meio de lei complementar, com alíquota máxima de 2% e com a possibilidade de apropriação de créditos sobre a folha de salários.
138	Santini	PTB/RS	Permite a concessão de benefícios fiscais de IBS para serviços de educação por meio de lei complementar, inclusive com alíquota máxima de 2%, com desoneração da folha de salários.
139	Santini	PTB/RS	Prevê a não incidência do IBS sobre a exportação e aos serviços de Educação.
140	Arnaldo Jardim	CIDADANIA/SP	Prevê alíquotas de IBS diferenciadas para determinadas situações.
141	Arthur Oliveira Maia	DEM/BA	Determina o cálculo por fora dos tributos; estabelece requisitos para a responsabilidade tributária; possibilita o ressarcimento em dinheiro dos créditos acumulados de IBS não aproveitados em 60 dias; prevê regras para a cobrança dos impostos seletivos e prevê que a carga tributária não pode aumentar em decorrência desta EC.
142	Wellington Roberto	PL/PB	Determina que, nas operações interestaduais, o IBS será cobrado pela média das alíquotas da origem e do destino.
143	Luiz Carlos Motta	PL/SP	Prevê a incidência do IBS sobre receitas financeiras.
144	Luiz Carlos Motta	PL/SP	Retoma a exceção à noventena para o IPI e inclui o IOF na exceção.



145	Luiz Carlos Motta	PL/SP	Busca vincular a PLR à remuneração.
146	Juscelino Filho	DEM/MA	Prevê a não incidência de IBS sobre a venda de bens do ativo fixo.
147	Pedro Lucas Fernandes	PTB/MA	Veda a inclusão de outro tributo na base de cálculo do IR.
148	Pedro Lucas Fernandes	PTB/MA	Exclui da base de cálculo da CSLL as provisões de IR.
149	Fausto Pinato	PP/SP	Possibilita que lei preveja benefícios fiscais de IBS às exportações.
150	Eduardo Costa	PTB/PA	Possibilita que lei complementar preveja tratamento diferenciado e favorecido para serviços de transporte público coletivo, saneamento básico, educação e saúde; assegura o crédito de IBS na aquisição de bens do ativo imobilizado; estabelece prazo para restituição dos créditos acumulados, na forma definida na lei complementar do IBS.
151	Herculano Passos	MDB/SP	Dispõe sobre a administração tributária dos entes.
152	Uldurico Junior	PROS/BA	Aplica o princípio da capacidade contributiva aos tributos em geral, com incidência baseada em critérios socioambientais.
153	Gil Cutrim	PDT/MA	Estende a aplicação do IPVA a veículos automotores aquáticos e aéreos, com 70% de sua arrecadação destinada a Município onde se derem os licenciamentos.
154	Gil Cutrim	PDT/MA	Estabelece a incidência de IR sobre dividendos.
155	Santini	PTB/RS	Revoga o ITR e cria o imposto sobre propriedade predial e territorial rural e urbana, com atualização obrigatória, a cada 4 anos no mínimo, do valor venal por decreto.
156	Marcelo Ramos	PL/AM	Prevê a flexibilização das regras para concessão de benefícios fiscais de IBS e para a fixação da alíquota imposto, para promover a igualdade, o desenvolvimento regional e o acesso da população a bens e serviços essenciais.
157	Edio Lopes	PL/RR	Altera as atuais regras para incidência do ICMS nas operações interestaduais.
158	Marcio Alvino	PL/SP	Prevê a possibilidade de substituição tributária no IBS nos termos de lei complementar.
159	Subtenente Gonzaga	PDT/MG	Veda aos entes federados instituírem tratamento diferenciados entre contribuintes com base na denominação, natureza jurídica ou forma de recebimento das rendas, proventos, rendimentos, títulos ou direitos.
160	Félix Mendonça Júnior	PDT/BA	Possibilita a criação de contribuição social sobre os rendimentos dos títulos da dívida pública.
161	Félix	PDT/BA	Determina que lei complementar deverá



	Mendonça Júnior		estabelecer tratamento tributário diferenciado e favorecido para as empresas de incorporação e construção civil.
162	Eduardo Braide	PMN/MA	Veda a cobrança de foro, taxa de ocupação e laudêmio sobre terrenos de marinha.
163	João Carlos Bacelar	PL/BA	Altera as regras referentes ao ICMS, para prever creditamento financeiro, creditamento integral e imediato nas aquisições de bens de capital, compensação ou restituição célere dos créditos acumulados, alíquota única, cálculo por fora; institui o Fundo de Desenvolvimento Regional; e cria a contribuição social sobre bens e serviços em substituição ao IPI, à Cofins e à Contribuição para o PIS/Pasep, nos moldes do IBS da PEC45, com previsão de criação do Fundo de Compensação de Perdas.
164	Coronel Tadeu	PSL/SP	Prevê iniciativa privativa do Presidente da República para leis que disponham sobre anistias, remissões ou moratórias em matéria tributária.
165	Efraim Filho	DEM/PB	Prevê tratamento diferenciado e favorecido para startups.
166	Vitor Lippi	PSDB/SP	Estabelece que alterações nas alíquotas singulares pelos entes federados entram em vigor no primeiro dia útil do exercício seguinte da publicação da lei; transforma, após decurso de 30 dias, créditos acumulados de IBS sem utilização em créditos financeiros negociáveis no mercado de capitais; prevê que o IBS não incide sobre as aquisições de bens de capital, assegurados o crédito integral e imediato do IBS e a sua compensação; dispõe sobre o prazo para recolhimento do IBS, inclusive nos casos de pagamento parcelado; e obriga os entes federados a não instituírem ou aumentarem obrigações relativas aos tributos substituídos.
167	Jerônimo Goergen	PP/RS	Permite às empresas do mercado imobiliário deduzirem, do IBS, crédito relativo a bens imóveis adquiridos antes da vigência da EC e crédito do IPTU pago em razão da propriedade dos imóveis destinados à sua atividade.
168	Bohn Gass	PT/RS	Prevê a não incidência do IBS sobre as operações com produtos da agricultura familiar.
169	Sidney Leite	PSD/AM	Aplica tratamento diferenciado de IBS à ZFM.
170	Joenia Wapichana	REDE/RR	Permite a criação, por lei complementar, de alíquotas diferenciadas para alimentos, medicamentos, transporte público urbano, saneamento básico,



			energia renovável e produtos compostos por material reciclado.
171	Joenia Wapichana	REDE/RR	Destina parte da arrecadação do IBS a fundo especial da sustentabilidade.
172	Joenia Wapichana	REDE/RR	Estabelece que a maioria dos membros do Comitê Gestor do IBS será indicada por Estados e Municípios, União e Consumidores terão 1 membro cada
173	Laercio Oliveira	PP/SE	Estabelece a não incidência de IBS sobre operações de fomento com capital próprio das empresas do Simples Nacional.
174	Eduardo Costa	PTB/PA	Considera como débito o IBS que incidiria nas operações de exportação.
175	Laercio Oliveira	PP/SE	Permite a apropriação e a transferência de créditos de IBS para as empresas do Simples que optarem pelo regime unificado.
176	Fausto Pinato	PP/SP	Desonera a folha de salários de contribuições. Obs.: Reproduz redação anterior à promulgação da EC103/2019 para dispositivos do art. 149 e 195.
177	Laercio Oliveira	PP/SE	Prevê a existência de três alíquotas para o IBS: uma aplicável a bens tangíveis, uma aplicável à cesta básica e outra aplicável a bens intangíveis.
178	Jandira Feghali	PCdoB/RJ	Promove diversas alterações na tributação do consumo, do patrimônio e na tributação da renda, com vistas a privilegiar o caráter redistributivo do STN.
179	Capitão Alberto Neto	REPUBLICANOS/AM	Determina que, nas operações interestaduais e intermunicipais, o IBS será cobrado na origem.
180	Capitão Alberto Neto	REPUBLICANOS/AM	Possibilita, na forma de lei complementar, a concessão de benefícios fiscais de IBS na ZFM.
181	Luiz Carlos Motta	PL/SP	Prevê a incidência do IBS sobre serviços prestados por instituições bancárias, salvo as de crédito com <i>spread</i> .
182	Professora Dorinha Seabra Rezende	DEM/TO	Busca manter a proporcionalidade entre as alíquotas singulares no caso de alteração da alíquota singular desvinculada pelos entes federados.
183	Professora Dorinha Seabra Rezende	DEM/TO	Assegura o pagamento do abono salarial aos trabalhadores domésticos.
184	Professora Dorinha Seabra Rezende	DEM/TO	Prevê a aplicação das mesmas regras sobre seguro-desemprego dos trabalhadores urbanos a trabalhadores domésticos.
185	Altineu Côrtes	PL/RJ	Estabelece que lei complementar disporá sobre securitização e novação de instrumentos da dívida pública federal.
186	Zé Vitor	PL/MG	Estabelece regras para estações aduaneiras, movimentação ou



			armazenagem de mercadorias.
187	Hiran Gonçalves	PP/RR	Excepciona a CSLL dos princípios da anterioridade e da noventena.
188	Geninho Zuliani	DEM/SP	Altera as regras de cálculo da alíquota singular correspondente à cota-parte do ICMS.
189	Marreca Filho	PATRIOTA/MA	Permite a criação, por lei complementar, de alíquotas diferenciadas para alimentos, medicamentos, transporte público urbano, bens do ativo imobilizado, saneamento básico e educação.
190	Assis Carvalho	PT/PI	Estende a incidência do IPVA a veículos automotores aéreos e aquáticos.
191	Laercio Oliveira	PP/SE	Prevê a incidência de IBS sobre os serviços prestados por instituições financeiras.
192	Herculano Passos	MDB/SP	Prevê a instituição de um IBS para Estados/DF e Municípios, nos moldes do IBS da PEC45, e dos fundos de desenvolvimento regional e de compensação da desoneração das exportações de produtos primários e semielaborados.
193	José Ricardo	PT/AM	Permite a concessão de benefícios fiscais de IBS na ZFM.
194	Da Vitoria	CIDADANIA/ES	Dispõe sobre a administração tributária dos entes.
195	Da Vitoria	CIDADANIA/ES	Altera as regras de ISS, prevendo a transição gradual da cobrança pelo Município de origem para o de destino.
196	Mariana Carvalho	PSDB/RO	Possibilita às atividades intensivas em mão de obra a compensação dos tributos incidentes sobre a folha de salários com o IBS.
197	Francisco Jr.	PSD/GO	Prevê tratamento diferenciado e simplificado em relação às obrigações acessórias de partidos políticos, entidades sindicais dos trabalhadores e das instituições de educação e de assistência social.
198	Luiz Carlos Motta	PL/SP	ASSINATURAS INSUFICIENTES
199	André Janones	AVANTE/MG	Prevê a instituição em lei complementar de alíquotas majoradas de ITR para áreas improdutivas.
200	Mauro Lopes	MDB/MG	Prevê a instituição por lei complementar de fundo para o transporte público urbano.
201	Joenia Wapichana	REDE/RR	ASSINATURAS INSUFICIENTES
202	Joenia Wapichana	REDE/RR	ASSINATURAS INSUFICIENTES
203	Professora Dorinha Seabra Rezende	DEM/TO	ASSINATURAS INSUFICIENTES
204	André Janones	AVANTE/MG	Estabelece regras para a concessão de benefícios fiscais.



205	Flávio Nogueira	PDT/PI	Eleva o montante de recursos destinados ao financiamento produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, com a implementação do IBS.
206	Newton Cardoso Jr	MDB/MG	ASSINATURAS INSUFICIENTES
207	Newton Cardoso Jr	MDB/MG	ASSINATURAS INSUFICIENTES
208	Newton Cardoso Jr	MDB/MG	ASSINATURAS INSUFICIENTES
209	Newton Cardoso Jr	MDB/MG	ASSINATURAS INSUFICIENTES
210	Alencar Santana Braga	PT/SP	Institui o IGF.
211	Afonso Florence	PT/BA	Altera as regras de tributação da exploração de petróleo; e prevê a incidência de IR sobre dividendos.
212	Afonso Florence	PT/BA	Cria o IVA, de competência dos Estados, em substituição ao ICMS e ao ISS, com alíquota única, incidência sobre produtos primários, cálculo por fora, concessão de benefícios fiscais para cesta básica, medicamentos, transporte público urbano, saneamento básico e educação; e cálculo por fora; institui o Fundo de Desenvolvimento Regional; e cria a contribuição social sobre bens e serviços em substituição ao IPI, à Cofins e à Contribuição para o PIS/Pasep, nos moldes do IBS da PEC45.
213	Enio Verri	PT/PR	Altera os pisos estabelecidos para as alíquotas singulares relativas ao financiamento do seguro-desemprego e do abono salarial, financiamento de programas de desenvolvimento econômico, e elimina as restrições para alteração das alíquotas singulares de saúde e educação.
214	Enio Verri	PT/PR	Determina que a concessão de incentivos fiscais observe a sustentabilidade ambiental; permite a concessão de benefícios fiscais no IBS para cesta básica, medicamentos, transporte público urbano, saneamento básico e educação; e altera regras para financiamento do setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.
215	Enio Verri	PT/PR	Busca garantir a preservação do poder aquisitivo e o aumento real do salário mínimo.
216	Afonso Florence	PT/BA	Aplica o princípio da capacidade contributiva aos tributos em geral, com incidência baseada em critérios socioambientais; cria e estabelece regras para a cobrança do imposto de grandes heranças; e promove alterações na tributação pelo IR.



217	Afonso Florence	PT/BA	Estabelece a incidência de IR sobre dividendos e juros sobre o capital próprio.
218	Waldenor Pereira	PT/BA	Estabelece alíquotas singulares específicas para a educação básica e para a educação superior e tecnológica.
219	Jerônimo Goergen	PP/RS	ASSINATURAS INSUFICIENTES

II - PARECER E VOTO DO RELATOR

II.1 Atribuição regimental

Este relator foi designado pelo Presidente da Câmara dos Deputados, para emitir parecer sobre o mérito da proposição principal, bem como a admissibilidade e o mérito das emendas que lhe foram apresentadas, cabendo oferecimento de Substitutivo, nos termos do § 4º do art. 202 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), observados os mesmos pressupostos de admissibilidade que condicionam a proposição principal.

II.2 Admissibilidade

Como já mencionado no relatório, a PEC nº 45, de 2019, passou pelo crivo da admissibilidade pela CCJC em 22 de maio de 2019, a partir de parecer exarado pelo Deputado João Roma.

Passamos então a analisar a admissibilidade das emendas apresentadas pelas Sras. e Srs. Deputados.

As Emendas de nºs 35, 79, 106, 107, 108, 109, 198, 201, 202, 203, 206, 207, 208, 209 e 219 não reúnem número suficiente de assinaturas, conforme atesta a Secretaria-Geral da Mesa, não cumprindo, portanto, o requisito fixado no inciso I do art. 60 da Carta Magna. Passa-se à análise das demais emendas.

Não incidem as vedações circunstanciais estabelecidas no § 1º do mesmo art. 60. No que respeita aos requisitos intrínsecos, observa-se que as emendas não incorrem em violação das cláusulas pétreas do § 4º do art. 60,



uma vez que não tendem a abolir a forma federativa de Estado, o voto direto, secreto, universal e periódico, a separação dos poderes nem os direitos e garantias individuais.

Quanto à técnica legislativa, foram observados os preceitos da Lei Complementar nº 95, de 1998, alterada pela Lei Complementar nº 107, de 2001.

Em face do exposto, nosso voto é pela admissibilidade das emendas apresentadas, exceto das Emendas de nºs 35, 79, 106, 107, 108, 109, 198, 201, 202, 203, 206, 207, 208, 209 e 219.

II.3 Mérito

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, buscam-se alternativas para aperfeiçoar o sistema tributário nacional, de forma a torná-lo mais justo e eficiente. Em todas as legislaturas, a discussão sobre a necessidade da Reforma Tributária esteve presente.

A par do aumento do gasto público consolidado – a despesa primária total como proporção do Produto Interno Bruto (PIB), incluídas as transferências por repartição de receita, passou de 16,5% em 1997 para 22,8% em 2022³ –, a carga tributária⁴ apresentou crescimento significativo nas últimas décadas. A carga tributária registrada em 1997 foi de 26,48% e em 2021 correspondeu a 33,90%. Esses 33,90% de carga tributária em 2021 se distribuíram entre União, Estados e Municípios da seguinte forma: 22,48%, 9,09% e 2,33%.⁵ De acordo com as estimativas mais recentes da Receita Federal, em 2021, a participação da base de incidência sobre bens e serviços correspondeu a 44,02% da arrecadação total, um aumento de 0,30 pontos percentuais em relação ao ano anterior.⁶ O aumento histórico de receitas advindas de tributos como proporção do PIB concentrado na tributação sobre o

3 <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/estatisticas-fiscais-e-planejamento/resultado-do-tesouro-nacional-rtn>

4 Razão entre a arrecadação de tributos e o PIB a preços de mercado, ambos considerados em termos nominais.

5 <https://observatorio-politica-fiscal.ibre.fgv.br/series-historicas/carga-tributaria/carga-tributaria-1990-2021>

6 <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos/carga-tributaria/carga-tributaria-no-brasil-2021/view>



consumo, regressiva, onera de forma mais pesada as classes de renda mais baixa, que consomem uma parte maior de seus rendimentos.

Se comparados os resultados da última Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) 2017-2018 com os dados obtidos no Estudo Nacional da Despesa Familiar (Endef) 1974-1975, observa-se um aumento de 74,6% para 81,0% nas despesas de consumo e um crescimento de 5,3% para 11,7% nas outras despesas, incluídas nestas as despesas com o pagamento de tributos. Nas despesas de consumo, predominam aquelas referentes a alimentação, habitação e transporte. Consideradas as classes extremas de rendimento total e variação patrimonial mensal familiar, importa destacar que as despesas de consumo equivalem a 92,6% na faixa até R\$ 1.908,00 e 66,3% na faixa superior a R\$ 23.850,00. Resta evidente, portanto, o aumento das despesas de consumo nas últimas décadas, que proporcionalmente compromete mais o orçamento das famílias de renda menor.⁷

Além do impacto distributivo negativo, as diversas distorções da tributação sobre o consumo no país prejudicam a atividade empresarial e a competitividade do produto nacional no mercado externo. Enquanto países desenvolvidos e países em desenvolvimento que concorrem com o Brasil por participação no fluxo internacional de mercadorias e de capital lograram tornar mais eficientes os seus sistemas tributários, o país remanesce em um modelo dissociado da realidade imposta pela nova economia, permeada por mudanças profundas nos processos produtivos e nas atividades econômicas.

No relatório da Comissão Mista da Reforma Tributária que apresentamos em 2021, citamos dois levantamentos, um realizado pelo *International Institute for Management Development* (IMD) e outro pelo Banco Mundial, que revelavam a baixa competitividade da economia brasileira, com destaque para o regime tributário.

Em 2020, o Brasil ocupava a 56^a posição em competitividade dentre os 63 países pesquisados⁸ pelo IMD, atrás de países como Chile (38^a posição), Peru (52^a posição) e Colômbia (54^a posição). Passados três anos, o país caiu quatro posições no levantamento de 2023 para 64 países e passou a ocupar a

7 <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101670.pdf>

8 <https://www.imd.org/wcc/world-competitiveness-center-rankings/world-competitiveness-ranking-2020/>



60ª posição, à frente apenas da África do Sul, da Mongólia, da Argentina e da Venezuela⁹. Apesar de a economia brasileira apresentar um desempenho razoável em relação a outros países, na 41ª posição, a baixa eficiência dos negócios se evidencia em *ranking*, no qual o Brasil amarga a 62ª posição nesse quesito.

Em pesquisa mais abrangente, publicada pelo Banco Mundial, intitulada *Doing Business 2020*, o Brasil ficou na 124ª posição de 190 países no quesito facilidade de negócios¹⁰. e na 184ª posição no quesito pagamento de impostos. Segundo levantamento do Banco Mundial específico para o Brasil, publicado em 2021, gastam-se entre 1.483 horas e 1.501 horas para o cumprimento das obrigações tributárias, ou seja, as empresas pagam, em média, 65,3% de seus lucros em tributos. Importa destacar que a maior parte do tempo gasto para cumprimento dessas obrigações decorre dos tributos sobre o consumo, com 867 a 885 horas despendidas, justamente o que buscamos corrigir há tantos anos e agora vislumbramos uma oportunidade única^[OBJ.].

Em um contexto de redução das taxas de crescimento da economia mundial, quadro agravado pela crise sanitária, econômica e financeira provocada pela recente pandemia de Covid-19, urge avançarmos no aperfeiçoamento do sistema tributário brasileiro, como fator essencial de estímulo ao crescimento da economia, com vistas à geração e à formalização de empregos, e ao aumento no nível de renda da população. Precisamos concentrar esforços para levar a cabo reformas estruturantes, como a Reforma Tributária, de forma a rompermos com a trajetória da baixa taxa de crescimento da economia brasileira e assim oferecermos a nossa contribuição para melhorar a projeção para os próximos anos.

Antes de adentrarmos na apreciação do mérito da PEC nº 45, de 2019, passamos a discorrer sobre o histórico da tributação do consumo no Brasil, importante ao entendimento das disfunções hoje existentes na estrutura tributária brasileira; sobre as formas de tributação do valor agregado e os modelos internacionais, necessários à compreensão de nossa proposta para a

9 <https://www.imd.org/centers/wcc/world-competitiveness-center/rankings/world-competitiveness-ranking/2023/>

10 <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/32436/9781464814402.pdf>



tributação do consumo no país; e ainda sobre o impacto da modernização do sistema tributário nacional no crescimento econômico, cujos estudos avançaram sobremaneira nos últimos anos e validam a premência da Reforma Tributária.

II.3.1. Evolução da Tributação do Consumo no Brasil

Neste tópico, optamos por reproduzir mais trechos do relatório que apresentei na Comissão Mista da Reforma Tributária, fundamentais à compreensão dos problemas existentes e das soluções possíveis, que remontam não dos últimos anos, mas de décadas de discussão.

Da Proclamação da República até os dias atuais, a estrutura tributária brasileira sofreu mudanças, com a incorporação das características de cada Constituição, a depender do papel e do tamanho do Estado. Passamos por períodos de maior ou menor descentralização estatal, o que se refletiu diretamente na legislação tributária.

Na Constituição de 1891¹¹, o Brasil adotou o regime federativo, em que havia maior autonomia dos governos subnacionais, materializada na descentralização de encargos e de recursos. A União e os Estados passaram a ter competências tributárias exclusivas, o que não ocorreu com os Municípios. Até a Primeira Guerra Mundial, a principal fonte de receitas advinha dos impostos sobre o comércio exterior. No entanto, o conflito forçou o país a reforçar a tributação em bases domésticas.

A Constituição de 1934¹² assentou as bases da tributação sobre o consumo no país. Atribuiu o imposto sobre consumo de quaisquer mercadorias à União e o imposto sobre consumo de combustíveis de motor de explosão e o imposto sobre vendas e consignações aos Estados. O novo texto constitucional estabeleceu a competência tributária dos Municípios e passou a prever a repartição de receitas tributárias entre os entes federados.

11 http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm

12 http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm



Na Constituição de 1937¹³, houve poucas mudanças. Cabe destacar a transferência da competência tributária referente ao imposto sobre consumo de combustíveis de motor de explosão, antes dos Estados, para a União.

A Constituição de 1946¹⁴ especificou os impostos únicos sobre combustíveis, lubrificantes, minerais e energia elétrica, e procurou reforçar as finanças municipais, ao ampliar o número de impostos de competência dos municípios. Consolidou ainda a sistemática de repartição de receitas tributárias, embora se destinassem ao desenvolvimento de determinados setores à época.

A partir da Segunda Guerra Mundial, os impostos sobre o consumo se tornaram a principal fonte de receitas, superando a arrecadação com os impostos sobre o comércio exterior. Na década de 1950, intensificaram-se as políticas de apoio à industrialização e ao desenvolvimento regional. As despesas crescentes frente a uma estrutura tributária ainda deficiente assentaram as condições para a nossa última grande Reforma Tributária, associada à reestruturação do aparelho arrecadador, em meados da década de 1960¹⁵.

Àquela época, a formulação da política econômica se voltou para impulsionar o crescimento da economia brasileira e os tributos passaram a ser considerados variáveis determinantes do crescimento econômico acelerado, não apenas fontes de financiamento. A Reforma Tributária da década de 1960 e o fortalecimento da estrutura arrecadatória tiveram o efeito de tornar o sistema tributário nacional mais moderno e eficiente, e estimular o crescimento da economia, ao reduzir a carga tributária suportada pelo setor produtivo.

Dentre as várias mudanças promovidas, destacamos a redução do número de tributos e a preferência da tributação sobre o consumo baseada no valor agregado, tal qual discutimos neste momento, mais de meio século depois. O imposto sobre consumo de mercadorias se transformou no IPI; o imposto de vendas e consignações, no ICM; e o imposto de indústrias e profissões e o imposto sobre diversões públicas se fundiram no ISS.

13 http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm

14 http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm

15 http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm



Embora fosse evidente a modernização de nosso sistema tributário, não tardou para se acentuarem as distorções causadas pelos diversos incentivos fiscais concedidos a setores específicos, que favoreceram a concentração da renda e a erosão da base de arrecadação, problemas que até hoje persistem na estrutura tributária brasileira. Para garantir a arrecadação necessária, a legislação infraconstitucional sofreu inúmeras alterações, o que resultou no sistema injusto, complexo e pouco eficiente que hoje conhecemos. Em paralelo, o baixo grau de autonomia conferido aos entes subnacionais levou ao progressivo aumento nos percentuais dos fundos de participação dos estados e dos municípios.

O sistema tributário nacional delineado na Assembleia Constituinte que originou a Constituição de 1988 foi fruto de intensos debates, concentrados em subcomissões temáticas, com a participação de constituintes e cidadãos. As discussões sobre a receita e a despesa públicas foram conduzidas de maneira apartada na Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças, o que originou as já conhecidas dificuldades para o Estado se financiar.

Após um longo período de concentração do poder no governo federal, os constituintes atribuíram maior autonomia tributária e fiscal para estados e municípios, com o intuito de fortalecer a Federação. O número de impostos de competência dos entes subnacionais aumentou e a participação de estados e municípios no produto arrecadado pela União atingiu os maiores níveis históricos.

Quatro impostos federais – imposto sobre serviços de transporte e comunicações; imposto sobre produção, circulação, distribuição ou consumo de lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos; imposto sobre produção, importação, distribuição ou consumo de energia elétrica; e imposto sobre a extração, circulação, distribuição ou consumo de minerais do País – e o ICM, estadual, fundiram-se no ICMS, cuja ampliação de base culminou no tributo de mais expressiva arrecadação no país.

Uma discussão travada no curso dos trabalhos da constituinte digna de registro e de suma importância para compreender o debate que retomamos agora foi a sugestão do Poder Executivo à época de se adotar o princípio do destino na tributação do consumo. Dada a concentração da atividade produtiva



no país, existente até hoje, tinha-se a exata noção de que a tributação na origem favoreceria a concentração da arrecadação. O debate ainda estava incipiente e optou-se por enfrentá-lo em momento posterior.

Por sua vez, a União efetivou mudanças na legislação tributária na tentativa de recompor a sua base arrecadatória. Aumentou as alíquotas dos impostos federais, porém grande parte da recomposição foi feita pela instituição e pela majoração de contribuições sociais não partilháveis com os entes subnacionais.

A concentração da arrecadação federal em tributos cumulativos, juntamente com a guerra fiscal promovida pelos estados, que concederam de forma indiscriminada toda sorte de incentivos fiscais de ICMS, antecipou sobremaneira a discussão sobre a necessidade de reformar o recém-aprovado sistema tributário.

II.3.2. Tentativas de Reforma Tributária após a Promulgação da Constituição de 1988

Como resultado do modelo concebido na Constituição de 1988, a base da tributação sobre o consumo foi fracionada nos três entes federativos – o IPI, a Cofins e a Contribuição para o PIS/Pasep, na competência da União; o ICMS, na competência dos estados; e o ISS, na competência dos municípios –, cada um legislando conforme as suas prioridades, muitas vezes em prejuízo do cidadão, que viu a carga tributária crescer substancialmente nas últimas três décadas. Não bastasse o aumento da carga tributária, a legislação foi tornando-se mais complexa, e por mais que o parlamento engendrasses amplos debates sobre a reforma da estrutura tributária, não logramos êxito em avançar de fato na modernização de nosso sistema, tão importante para recolocar o Brasil no eixo do crescimento e desenvolvimento econômicos, após a grave crise experimentada pelo país na década de 1980.

Logo no início da década de 1990, o governo Collor criou a Comissão Executiva de Reforma Fiscal, para fazer um amplo diagnóstico da situação fiscal brasileira e apresentar propostas de solução. O grupo elaborou extenso e aprofundado relatório analisando as diversas dimensões da crise



fiscal brasileira, cujo entendimento era fundamental para enfrentar a hiperinflação que o país não conseguia debelar. No trabalho, havia propostas para aperfeiçoar a tributação da renda, do consumo e do patrimônio, e criar um imposto sobre transações financeiras.

Em relação à tributação do consumo, há mais de trinta anos já se evidenciava a tendência pela adoção do imposto sobre valor adicionado (IVA) e dos impostos seletivos. O primeiro contribuiria para facilitar a integração econômica regional e internacional, ao tornar transparente o tratamento tributário conferido à produção e ao comércio em cada país. Os impostos seletivos, por sua vez, proporcionariam aumento de arrecadação, com baixo custo administrativo, onerando produtos cujo consumo se quisesse desestimular pelos efeitos nocivos à saúde e ao meio ambiente.

Desse modo, recomendou-se a adoção de um IVA, mediante a incorporação do IPI e do ISS em nível estadual, para consolidar os ganhos observados com a ampliação da base do ICM, originando o ICMS, acompanhada pela total desoneração de investimentos e importações e pela implementação do princípio do destino. Além disso, previu-se a instituição de impostos seletivos sobre “produção, circulação, distribuição ou consumo de bebidas, veículos automotores, energia, tabaco, combustíveis e derivados de petróleo, nacionais ou estrangeiros, serviços de telecomunicações bem como, quando definidos em lei como ativo financeiro ou instrumento cambial, sobre o ouro e outros metais preciosos, pedras preciosas e semipreciosas”.

Em agosto de 1995, o Poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional a PEC nº 175¹⁶, em que se propôs o IVA dual – federal e estadual –, em substituição ao IPI e ao ICMS, em seu texto original. Cada ente cobraria o seu IVA com base em regras uniformes, válidas para todo o território nacional. A Comissão Especial destinada a apreciar a matéria aprovou o substitutivo apresentado pelo relator, Deputado Mussa Demes, no final de 1999, mas perdeu apoio do próprio governo e acabou não sendo apreciada em Plenário.

Logo no início do primeiro governo Lula, o Poder Executivo apresentou nova proposta de Reforma Tributária por meio da PEC nº 41, de

16 <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=14498>



2003¹⁷, que contou com o apoio de todos os governadores e dez prefeitos de capital. Ao contrário da PEC nº 175, de 1995, a PEC nº 41, de 2003, não trazia alterações significativas na forma de tributação do consumo, mas sim buscava aperfeiçoar as normas constitucionais dos tributos existentes, em especial do ICMS, para contornar as distorções verificadas nos anos que se seguiram à promulgação da Constituição Cidadã.

Além de alguns ajustes na tributação sobre o patrimônio, a PEC nº 41, de 2003, previa um regulamento único para o ICMS, editado por órgão colegiado integrado por representantes de cada Estado e do Distrito Federal. As alíquotas interestaduais e internas passariam a ser definidas em resolução do Senado Federal, com iniciativa e quórum de aprovação qualificados. As alíquotas internas seriam uniformes em todo o território nacional, em número máximo de cinco. Caberia à lei estadual apenas instituir o imposto.

Algumas medidas propostas na PEC nº 41, 2003, avançaram na discussão, obtiveram consenso e consubstanciaram a Emenda à Constituição (EC) nº 42, promulgada em 19 de dezembro de 2003¹⁸. Dentre outras providências, a referida EC ampliou o campo de incidência das contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico, ao incluir nele as importações de produtos estrangeiros ou serviços. Além disso, desonerou as exportações da incidência do ICMS. Ambas as medidas tiveram por objetivo equiparar a carga tributária entre produtos e serviços importados e nacionais.

Ainda foram promovidas alterações nos tributos sobre o patrimônio. Para imprimir maior eficiência na fiscalização e na cobrança do imposto sobre propriedade territorial rural (ITR), essas atividades puderam passar a ser exercidas pelos municípios, ainda que o tributo continuasse no rol de tributos federais. Para o imposto sobre propriedade de veículos automotores (IPVA), passou a existir a possibilidade de os estados instituírem alíquotas diferenciadas em função do tipo e da utilização do veículo e de o Senado Federal fixar alíquotas mínimas, para contornar o problema da guerra fiscal.

17 <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=113717>

18 http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc42.htm



A PEC nº 228¹⁹, de 2004, objeto do desdobramento da PEC nº 41, de 2003 (PEC nº 74, na numeração do Senado Federal), continha os pontos que não haviam obtido consenso durante a tramitação da matéria nas duas Casas Legislativas. Mais uma vez, parte do texto foi aprovada pelo Congresso Nacional e resultou na EC nº 44, promulgada em 30 de junho de 2004²⁰, que estabeleceu a destinação de parcela do produto arrecadado pela União com a CIDE-combustíveis para os Estados e o Distrito Federal. A outra parte do texto da PEC nº 228, de 2004, sobre a qual ainda não havia acordo, foi desmembrada na PEC nº 255²¹, a qual, por sua vez, originou a PEC nº 285²² e a PEC nº 293²³, todas de 2004. A PEC nº 285, de 2004, foi declarada prejudicada com a promulgação da EC nº 55, de 2007,²⁴ que aumentou a participação dos municípios na arrecadação do imposto sobre a renda (IR) e do IPI. A PEC nº 293, de 2004, viria a ser debatida quase quinze anos depois, como veremos mais adiante.

O relator da PEC nº 228, de 2004, Deputado Virgílio Guimarães, protocolou nova tentativa de Reforma Tributária em 2007, por meio da PEC nº 31, de 2007²⁵, em linha com o que vinha sendo discutido para o ICMS. O debate sobre a necessidade de mudança da tributação sobre o consumo não arrefeceu e, em 28 de fevereiro de 2008, já no segundo governo Lula, o Poder Executivo apresentou nova versão de proposta, a PEC nº 233²⁶, na tentativa de avançar nas discussões já travadas durante a tramitação da PEC nº 41, de 2003, e das PECs dela derivadas.

A PEC nº 233, de 2008, apensada à PEC nº 31, de 2007, unificava contribuições sociais em um IVA federal e estabelecia novas regras para o ICMS, cujas alíquotas seriam fixadas em resolução do Senado Federal, com iniciativa e quórum de aprovação qualificados, inclusive a alíquota padrão aplicável. O ICMS teria regulamentação única, sob competência de órgão colegiado, presidido por representante da União e integrado por representantes

19 <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=150410>

20 http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc44.htm

21 <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=159054>

22 <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=256022>

23 <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=259094>

24 http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc55.htm

25 <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=347421>

26 <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=384954>



de cada unidade federada. A referida PEC modificava também regras da repartição de receitas e criava os fundos de desenvolvimento regional e de equalização de receitas.

Ao final de 2008, o parecer do relator à PEC nº 31, de 2007, e apensadas, Deputado Sandro Mabel, foi aprovado pela Comissão Especial destinada a apreciá-las. A deliberação da proposta, contudo, não avançou no Plenário da Câmara dos Deputados.

As discussões sobre a matéria somente voltaram a ganhar força com a criação e a instalação da “Comissão Especial destinada a analisar, estudar e formular proposições relacionadas à Reforma Tributária”²⁷, em 22 de julho de 2015. Dois anos mais tarde, em 22 de agosto de 2017, o relator, Deputado Luiz Carlos Hauly, apresentou minuta de PEC, cujo teor passou a ser apreciado no âmbito da “Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 293-A, de 2004, do Poder Executivo”²⁸, criada em 29 de maio de 2018. O substitutivo proposto pelo relator, mais uma vez o Deputado Luiz Carlos Hauly, foi aprovado em 11 de dezembro de 2018.

A partir de então, a discussão sobre Reforma Tributária ganhou novo impulso. Uma das emendas protocoladas naquela Comissão Especial tornou-se a PEC nº 45, de 3 de abril de 2019, apresentada na Câmara dos Deputados pelo Deputado Baleia Rossi²⁹, que ora analisamos.

Pouco tempo depois, o texto do substitutivo à PEC nº 293, de 2004, converteu-se na PEC nº 110, de 9 julho de 2019, apresentada no Senado Federal pelo Senador Davi Alcolumbre³⁰. Essa proposição procede a uma ampla revisão do sistema tributário nacional, mediante a extinção de nove tributos: IPI, Cofins, inclusive Cofins-Importação, Contribuições para o PIS e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/Pasep), Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico sobre Combustíveis (CIDE-combustíveis), Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro, ou relativas a Títulos ou Valores Imobiliários (IOF), Salário Educação, ICMS e

27 <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/reforma-tributaria>

28 <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/pec-293-04-reforma-tributaria>

29 <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2196833>

30 <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/137699>



ISS. No lugar desses tributos, um imposto sobre o valor agregado de competência estadual (IBS) incidiria sobre o consumo, em conjunto com um imposto seletivo sobre operações com petróleo e seus derivados, combustíveis e lubrificantes de qualquer origem, gás natural, cigarros e outros produtos do fumo, energia elétrica, determinados serviços de telecomunicações, bebidas, e veículos automotores novos, terrestres, aquáticos e aéreos. Atualmente, a proposição está sob análise da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) daquela Casa, aguardando a designação de novo relator.

Com o amadurecimento da discussão nas duas Casas Legislativas, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal decidiram criar uma Comissão Mista Temporária da Reforma Tributária, em 19 de fevereiro de 2020, para produzir uma proposta que unificasse os textos das PEC nºs 45 e 110, de 2019, para a qual tive a honra de ser nomeado relator, na nobre companhia do Senador Roberto Rocha como presidente. Em 12 de maio de 2021, foi apresentado substitutivo³¹ à Comissão Mista, que não chegou a ser apreciado pela extinção, por esgotamento do prazo regimental, da Comissão Especial da PEC nº 45, de 2019, tendo a proposição sido avocada ao Plenário da Câmara dos Deputados³².

O Senado Federal, contudo, deu continuidade à discussão com base no substitutivo da Comissão Mista. Em 16 de março de 2022, o então relator Senador Roberto Rocha apresentou novo parecer à PEC nº 110, de 2019, na CCJ, que incorporou diversas medidas previstas no substitutivo da Comissão Mista, mas trouxe algumas alterações³³.

Os substitutivos da Comissão Mista e da CCJ do Senado possuem mais semelhanças do que assimetrias, visto que resultaram de um longo processo de debate conjunto das duas Casas Legislativas. Em apertada síntese, as duas proposições trocam os cinco principais tributos sobre o consumo atual: IPI, PIS, Cofins, ICMS, ISS, por um IBS e um Imposto Seletivo voltado para desestimular o consumo de produtos considerados prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente. Enquanto no substitutivo da Comissão Mista, o

31 <https://legis.senado.leg.br/comissoes/arquivos?ap=6335&codcol=2334>.

32 https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2004108&filename=Tramitacao-PEC%2045/2019.

33 <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9090455&ts=1654087982620&disposition=inline>.



IBS é único e nacional, no substitutivo da PEC nº 110, de 2019, o modelo é dual, com uma CBS para a União e um IBS para os estados e municípios, sendo que os tributos possuem desenho constitucional similar.

Iniciado o novo governo federal em 2023, o Poder Executivo indicou como umas das prioridades a Reforma Tributária, mas entendeu que a melhor solução seria a construção do texto pelo próprio Parlamento a partir do debate já realizado.

Alinhado a esse objetivo, em 9 de fevereiro de 2023³⁴, a Câmara dos Deputados instituiu Grupo de Trabalho (GT) para, no prazo de 90 dias prorrogáveis por igual período, analisar e debater a PEC nº 45, de 2019, para a qual também tive a honra de ser designado relator, cabendo a coordenação ao nobre Deputado Reginaldo Lopes.

Entre os meses de março e maio de 2023, o GT realizou 16 audiências públicas, 11 visitas técnicas a diversos estados da Federação, 1 missão à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento (OCDE) em Paris/França, dezenas de reuniões administrativas internas, além de vários encontros com autoridades dos governos federal, estaduais e municipais, todos descritos no relatório final³⁵. Nesses eventos, os parlamentares tiveram a oportunidade de conhecer diversos posicionamentos, favoráveis e contrários à Reforma Tributária, que se mostraram fundamentais para que firmassem posição sobre a matéria.

No dia 6 de junho de 2023, o Grupo de Trabalho encerrou suas atividades apresentando relatório, com diretrizes para o substitutivo à PEC nº 45, de 2019. Concluir pela extinção do IPI, da Contribuição para o PIS, da Cofins, do ICMS e do ISS; e pela criação de um modelo dual de IVA, formado por uma CBS federal e um IBS subnacional, além de um Imposto Seletivo voltado para desestimular o consumo de produtos considerados prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente. O modelo dual de IVA teria as seguintes características: (i) base ampla, alcançando o consumo de todos os bens e serviços que existem ou que venham a existir, independentemente se classificados como bens materiais ou imateriais, serviços, ou direitos sobre eles

34 <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/grupos-de-trabalho/57a-legislatura/gt-sistema-tributario-nacional-pec-45-19/atribuicoes/atos-de-criacao-e-aditamentos>

35 https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2285113



existentes; (ii) incidência “por fora”; (iii) cobrança no destino; (iv) não cumulatividade plena; (v) poucas exceções/alíquotas, permitidas apenas alíquotas reduzidas para bens e serviços dos setores de saúde, educação e transporte; manutenção dos regimes favorecidos do Simples Nacional e da Zona Franca de Manaus; e criação de regimes tributários específicos para imóveis, operações financeiras e combustíveis; (vi) legislação única e nacional para o IBS subnacional e harmonizada com a legislação do CBS/IBS federal; (vii) Conselho Federativo, formado por estados e municípios, para gerir o IBS subnacional; (viii) direito a crédito não condicionado ao efetivo recolhimento pelo fornecedor; (ix) devolução do imposto preferencialmente para famílias de baixa renda (*cashback*); (x) criação de um Fundo de Desenvolvimento Regional; e (xi) períodos de transição adequados para os novos tributos e para o princípio do destino.

II.3.3. Substitutivo

O desafio de se reformar o sistema tributário de um país é tão árduo quanto mais complexas forem suas relações sociais e econômicas internas e mais democrática for a participação de suas instituições neste processo reformador. Acresça-se a isso nossa organização em três níveis federativos, cada um com competência tributária própria deferida pela Carta Constitucional.

Nossa intrincada e oscilante legislação fiscal decorre da preocupação do legislador constituinte em projetar um sistema que garanta a autonomia financeira dos entes federados, destinando-lhes atribuições legislativas que julgou compatíveis com sua capacidade e aptidão. Contudo, o diagnóstico atual de nosso sistema tributário desmorona as mais meritórias intenções de seus arquitetos, na medida em que deparamos com conflitos federativos, insegurança jurídica e injustiça fiscal.

Na tentativa de se remediar o insanável, têm-se promovido pontuais reformas às disposições constitucionais, por vezes arcaicas diante das novas relações entre agentes econômicos. Sem atacarmos os problemas estruturais de nossa tributação, assistimos à perenização de nossos embaraços tributários.



Em relação às normas inferiores à Carta, a confusão é completa, espalhando-se o caos por unidades produtivas, residências, escritórios e repartições públicas, sendo-lhes comum apenas a batalha diária do convívio com nosso definhado sistema tributário.

Diante desse cenário obscuro, aceitamos o múnus que nos foi atribuído, na certeza de que a atual conjuntura do País não apenas favorece, mas depende vitalmente de profundas modificações em seu arcabouço jurídico. Enganam-se aqueles que pensam que remendos fracionados são capazes de soerguer um modelo falido.

O substitutivo que ora apresentamos parte das diretrizes traçadas pelo Grupo de Trabalho da Reforma Tributária, acima transcritas, às quais buscamos dar concretude a partir do diálogo com os governos federal, estaduais e municipais, com os setores econômicos e com a sociedade civil, em uma intensa e muito necessária reformulação do sistema tributário nacional.

Não se pretende esgotar todas as mazelas que hoje permeiam a tributação do consumo, fazendo-se necessário contínuo avanço por parte deste Congresso Nacional. Algumas repercussões práticas desta Reforma Tributária estarão condicionadas à futura aprovação de normas infraconstitucionais que a viabilizem.

Nada obstante, temos por certo que a proposta se baliza pelos princípios mais caros à harmonização da atuação da Federação e de sua relação com os contribuintes.

II.3.3.1. Novo Modelo de Tributação do Consumo no Brasil

O modelo de tributação sobre o consumo adotado no Brasil, que surgiu de forma inovadora no século passado, acumulou distorções ao longo do tempo que o tornaram excessivamente complexo e disfuncional. Entendemos que a principal causa da frustração do modelo em sua concepção original é a fragmentação da tributação do consumo.



Tal fragmentação, por tributos e esferas distintas, criou-se uma infinidade de regras, que tornaram nosso sistema ineficaz, ambíguo, injusto, cumulativo, lacunoso, regressivo e contrário à harmonização federativa. Em resumo, temos hoje o oposto ao que se entende no mundo como boa tributação sobre o consumo.

Nossa intenção com a proposta é enfrentar definitivamente esse problema. Consideramos que os desafios atuais somente serão solucionados com o fim do fracionamento da tributação do consumo.

Qualquer modelo que possibilite o fracionamento da tributação do consumo de bens ou serviços, por mais que seja concebido cuidadosamente por seus formuladores, manterá resquícios das imperfeições existentes hoje. Além disso, a legislação precisa ser harmônica, para mais uma vez não se tornar mais complexa e disfuncional com o decorrer do tempo, em uma trágica repetição do roteiro malsucedido que tanto conhecemos.

Nesse cenário, propomos a extinção da Contribuição para o PIS, da Cofins, do IPI, do ICMS e do ISS. No lugar desses tributos, para modernizar e simplificar o sistema tributário, dar mais transparência aos cidadãos sobre o quanto lhes é cobrado de tributos, combater a regressividade tributária, findar a guerra fiscal e garantir aos entes tributantes a receita necessária ao desempenho de seu papel constitucional, instituímos uma tributação geral sobre o consumo cobrada sobre o valor agregado, complementada por um imposto específico sobre determinados bens e serviços.

O tributo geral sobre o consumo terá a forma do que parte da doutrina tributária denomina de “IVA Moderno” – base ampla, cobrado “por fora” e no destino, não-cumulatividade plena e poucas alíquotas e exceções – e será dual, denominado Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) para a versão de competência da União, e Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) para a de competência partilhada entre estados, DF e municípios. O tributo específico, denominado de Imposto Seletivo, será de competência federal, com arrecadação dividida com os demais entes federados, destinado a desestimular o consumo de bens e serviços considerados prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente.



II.3.3.1.1. Modelo Dual de Tributação sobre o Valor Agregado

Um dos elementos centrais na estruturação da tributação do valor agregado a ser instituída é a definição do seu modelo de gestão. Nesse sentido, as duas alternativas em discussão são o regime nacional único (compartilhado por todos os entes federados) ou o regime dual, em que a União arrecada separadamente a sua parcela na tributação e os Estados e Municípios, a sua.

É consensual que um tributo único nacional seria o melhor para atender ao objetivo de simplificação tão almejado pela Reforma Tributária, com a troca de dezenas de legislações do ICMS, milhares do ISS e inúmeros regimes da Contribuição para o PIS, da Cofins e do IPI, por uma única legislação de IBS. Além disso, um só tributo demandaria uma única estrutura de gestão e arrecadação, alternativa mais lógica, econômica e eficiente.

Recebemos, contudo, muitas demandas pela adoção da versão dual, separando a gestão da União sobre um tributo federal daquela dos estados, DF e municípios sobre um tributo estadual/municipal, tendo sido essa a diretriz do Grupo de Trabalho da Reforma Tributária, o que, no nosso entendimento, não compromete a eficiência do modelo. Nesse contexto, adotamos o modelo com dois tributos sobre o consumo: um de competência da União e outro compartilhado entre estados e municípios.

Nessa versão dual, optamos por atribuir à União a espécie de contribuição social. Isso se faz necessário, pois uma das premissas da Reforma Tributária é não alterar as vinculações constitucionais existentes, e dois dos tributos federais substituídos são contribuições sociais integralmente destinadas ao financiamento da seguridade social: a Contribuição para o PIS e a Cofins. Já a versão estadual/municipal adota a espécie de imposto, figura mais adequada para receitas voltadas a financiar o Estado como um todo.

Dessa forma, no modelo que propomos, prevemos a instituição da Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), de competência da União, e do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), de competência partilhada entre estados,



DF e municípios. Como veremos na seção seguinte, os tributos terão legislação harmonizada.

II.3.3.1.1.1. Legislação Harmonizada

Não houvesse um conjunto de regras comuns e harmônicas entre si, o esforço de simplificar a tributação do consumo, ao substituir 5 por 2 tributos, seria infrutífero. Depararíamos com o gradual retorno à multiplicação de procedimentos, alíquotas e regimes diferenciados hoje tão presentes em nosso ordenamento jurídico.

Em um modelo de tributo único, seria possível adotar legislação única e nacional, que impusesse idênticas regras a toda a Federação. Com a instituição de dois tributos sobre bens e serviços, contudo, somente julgamos possível exigir a unicidade legislativa para cada um dos tributos, com uma legislação federal para a CBS e outra legislação de índole nacional para o IBS, única para todos os estados, DF e municípios, exigindo o instrumento da lei complementar para a instituição de ambos.

Apesar de prevermos uma legislação para cada tributo, para preservar o objetivo de simplificação, exigimos que as suas características principais sejam idênticas, como as definições de contribuintes, fatos geradores, base de cálculo, não cumulatividade plena, regras de creditamento e regimes diferenciados, especiais, favorecidos ou simplificados de tributação.

A alíquota de cada tributo será aquela necessária para manter a arrecadação atual dos tributos substituídos, sendo que, para o IBS, o imposto sobre cada operação será calculado pelo somatório de duas alíquotas: dos Estados ou Distrito Federal e dos Municípios. Observe-se que cada ente federado terá autonomia para alterar sua própria alíquota por lei ordinária, mas ela será a mesma aplicada a todas as operações, reforçando a desnecessidade em se diferenciarem operações com bens e com serviços, ou mesmo em se consultar qualquer tabela de classificação de mercadorias para identificação da alíquota aplicável. Além disso, a legislação infraconstitucional não poderá prever a concessão de incentivos e benefícios financeiros ou fiscais relacionados ao imposto ou regimes específicos ou favorecidos de tributação.



Excetuam-se desses regramentos somente as hipóteses autorizadas pela Constituição Federal, em especial os regimes diferenciados, favorecidos e específicos de tributação, como descrito na seção II.3.3.1.1.8..

Ressalte-se que o exercício de competência tributária de Estados e Municípios por lei complementar na instituição do IBS segue o modelo constitucionalmente consagrado. Com efeito, a Constituição Federal já defere a esse normativo a competência para estabelecer normas gerais em matéria tributária, inclusive definir fatos geradores, bases de cálculo e contribuintes, as quais são de observância obrigatória pelos entes competentes para instituir o tributo.

No modelo proposto, a autonomia tributária de cada ente será preservada em sua vertente mais relevante: a autonomia financeira representada pela possibilidade de fixar sua alíquota. Eventual inquietação decorrente da vedação de concessão de benefícios fiscais em relação ao IBS, ao argumento de que impediria a utilização de importante instrumento de atração de empresas e desenvolvimento regional não procede, em vista da adoção do princípio do destino para esse tributo, como descrito na seção II.3.3.1.1.3..

II.3.3.1.1.2. Base de Incidência Ampla

É consenso internacional que as regras tributárias devem ser claras e de simples compreensão para que os contribuintes tenham segurança jurídica no cumprimento de suas obrigações e no planejamento de seus negócios³⁶. Contudo, não é isso que verificamos em nosso País, em face do alto grau de incerteza tributária que é aplicado aos contribuintes. Inúmeros são os exemplos que ilustram as vicissitudes de nosso sistema.

No caso do ICMS e do ISS, a opção original do constituinte em se delegar a esse último o campo de incidência residual em relação ao primeiro, bem como exigir-lhe o arrolamento das atividades tributadas em uma lista, como traz a Lei Complementar nº 116, de 2003, não se mostra compatível com a modernização da atividade econômica.

36 OCDE. *Consumption Tax Trends 2020: VAT/GST and excise rates, trends and policy issues*. 2020.



Percebe-se a progressiva “servicização” da economia, que consiste na incorporação crescente de serviços nos processos produtivos, na forma de soluções embarcadas, pesquisa e desenvolvimento e serviços digitais. Trata-se de fenômeno desejável ao nosso desenvolvimento econômico, pois incrementa o valor agregado das operações³⁷. Além disso, a economia digital frequentemente desafia as classificações existentes, na medida em que novos modelos de negócios surgem a cada dia e que, por serem inovadores e disruptivos, muitas vezes, trazem características que não cabem nos conceitos tradicionais.

Com efeito, a utilização do conhecimento e do serviço estrangeiro – mediante importação de bens com tecnologia acoplada, investimentos diretos vindos do exterior, treinamentos e obtenção de licenças – associada ao desenvolvimento doméstico de serviços que suportam o setor secundário da economia são medidas fundamentais para impulsionar a produtividade de um país em desenvolvimento³⁸. Há muito tempo já se sabe que esse é o caminho para aumentar a participação de nosso setor produtivo nas cadeias internacionais de mais alto valor³⁹.

O surgimento de transações que não representam transferência de mercadorias ou prestação de serviços em suas definições clássicas, como o compartilhamento de bens corrobora essa obsolescência do ICMS e do ISS.

Destacamos que a própria conceituação jurídica do termo “serviços” pelo intérprete da norma constitucional já acarreta vastos entraves à aplicação da norma tributária. Vale lembrar as discussões sobre o enquadramento de venda de *softwares* ou a cessão de espaço para publicidade on-line como mercadoria ou serviço, ou mesmo a esdrúxula lacuna tributária sobre operações de locação de bens móveis.

37 *The Relation between Industry and Services in Terms of Productivity and Value Creation. The Vienna Institute for International Economic Studies*. 2015. Disponível em: <https://wiiw.ac.at/the-relation-between-industry-and-services-in-terms-of-productivity-and-value-creation-p-3640.html>.

38 OCDE. *Perspectives on Global Development 2014: boosting productivity to meet the middle-income challenge*. 2014. Disponível em https://www.oecd.org/dev/pgd/EN_Pocket%20Edition_PG2014_web.pdf

39 *Serviços e Competividade no Brasil*. Confederação Nacional da Indústria. – Brasília: CNI, 2014. Disponível em http://arquivos.portaldaindustria.com.br/app/conteudo_24/2014/12/09/517/ServioseCompetitividadeIndustrialnoBrasil.pdf



No âmbito federal, não são menos labirínticas as questões postas aos contribuintes. Eles devem, por exemplo, identificar com precisão o enquadramento de seus produtos no código da Tabela de Incidência do IPI, o que nem sempre é trivial. A diversidade de alíquotas nela previstas – mesmo para produtos semelhantes –, ilustram o provável resultado de políticas fiscais imprecisas, fruto da atuação de grupos de interesse ou até mesmo de certa aleatoriedade.

É lastimável que tenhamos um sistema tributário que funcione em sentido contrário a essas inovações, afogando-as em seu oceano de normas, conflitos de competência e cumulatividade. O resultado é o prejuízo a todos os interessados, sejam eles os sujeitos ativos, os passivos ou a própria Nação.

Para fulminar os óbices sobre a definição do tributo aplicável, o IBS e a CBS são previstos como tributos de base ampla, que devem incidir sobre toda a base de consumo, nela incluída todos os bens e serviços que existem ou que venham a existir, independentemente se classificados como bens materiais ou imateriais, inclusive direitos, e serviços.

A lei complementar poderá traçar as condições em que determinada pessoa, física ou jurídica, será contribuinte dos tributos, podendo definir como sujeito passivo a pessoa que concorrer para a realização, a execução ou o pagamento da operação, ainda que residente ou domiciliada no exterior, o que confere dilatada chancela ao legislador infraconstitucional para que trace os limites de sua incidência.

Em relação ao termo “serviços”, apesar de a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal já o ter desvinculado do conceito de “obrigação de fazer” do direito civil⁴⁰, deixamos expresso que, para fins de incidência do IBS, lei complementar poderá:

“estabelecer o conceito de operações com serviços, seu conteúdo e alcance, admitida essa definição para qualquer operação que não seja classificada como operação com bens⁴¹”.

Com isso, o País passa a adotar como nomenclatura de seu tributo a mesma que prevalece internacionalmente (*goods and services tax*), ao passo

40 STF. Recurso Extraordinário nº 651703/PR. Relator Min. Luiz Fux. Julg. 29/09/2016. Publicação 26/04/2017.

41 Art. 156-A, § 7º, do Substitutivo.



que supera discussões jurídicas anacrônicas e confere ao legislador a flexibilidade necessária para que a legislação tributária acompanhe a intensa dinamicidade do mundo real.

II.3.3.1.1.3. Princípio do Destino

Para que se chegue ao desenho ótimo de um imposto sobre o consumo, é necessário que o ônus econômico e a arrecadação ao erário ocorram no local onde o bem ou o serviço seja consumido.

A opção de se considerar o local do estabelecimento do contribuinte como o fator determinante para a definição do sujeito ativo do ICMS e, conseqüentemente, da alíquota aplicável é a eterna fonte das constantes distorções alocativas e conflitos federativos.

Por décadas, temos assistido ao embate entre os Estados, que, por meio da concessão de incentivos fiscais – não raramente inconstitucionais –, buscam atrair empresas para seu território, na expectativa de que isso promova o desenvolvimento socioeconômico da região, com geração de empregos. Essa disputa, além de impulsionar uma espiral negativa de renúncia tributária demandada pelos agentes econômicos, ocasiona a instalação de empreendimentos em locais menos favoráveis, sem considerar as vantagens comparativas inerentes às respectivas atividades.

A proximidade com o mercado consumidor, a existência de mão-de-obra local qualificada e a facilidade de acesso aos insumos por vezes são superadas em decorrência da magnitude de uma vantagem comparativa artificial, consubstanciada em um benefício fiscal recebido. Posteriormente, eventual anulação, revogação ou glosa deste incentivo escancara a inaptidão para a prosperidade daquela atividade naquela região. Amplie-se esse grave problema para todo o território nacional e encontramos a patente ineficiência do nosso setor produtivo, na produção e na comercialização dos mais variados bens e serviços.

Noutro giro, tem-se que tratamentos diferenciados concedidos localmente pelo ente subnacional onde se localiza a unidade de produção são



prejudiciais ao ambiente concorrencial, submetendo contribuintes que promovem transações similares a cargas tributárias distintas.

Propomos, então, que nossa tributação sobre o consumo passe a ser neutra, não mais influenciando e distorcendo as decisões dos agentes econômicos. Assim, contribuintes que promovam transações semelhantes (mesmo bem ou serviço para o mesmo destino) estarão sujeitos a idêntica exação fiscal.

A partir do momento em que se adote a alíquota de destino das operações, esvaziam-se as discussões e os pleitos sobre a concessão de benefícios tributários. A alíquota do ente incidirá sobre as operações que sejam destinadas aos consumidores nele domiciliados, e não mais sobre as operações de saída de bens e serviços promovidas por empresas nele instaladas. Outra vantagem da cobrança no destino decorre do fato de a receita do tributo pago pelo consumidor ser direcionada ao estado e ao município em que reside, que são os entes de quem demanda e recebe serviços públicos.

Destacamos que a Constituição Federal já apresenta encaminhamentos no sentido da tributação do consumo pelo destino da operação, como se pode verificar nos incisos VII; IX, 'a'; e X, 'a', de seu art. 155, que tratam do ICMS. Com efeito, o texto constitucional em vigor mantém a previsão de incidência do imposto nas importações de bens e serviços provenientes do exterior, como medida de equalização da tributação em relação à praticada internamente, ao passo que imuniza as exportações dessa exação.

Antecipando indagações jurídicas sobre o conceito constitucional de “destino”, propomos delegar largo campo de atuação ao legislador infraconstitucional – assim como fizemos para o conceito de “serviços” –, o qual poderá definir o ente federativo considerado destino da operação diferenciando-o em razão das características da operação. Entendemos não ser adequado prever na Constituição qualquer definição para o referido termo, o que poderia até mesmo inviabilizar o funcionamento prático da norma.

Nesse sentido, dispomos que os critérios para a definição do ente de destino da operação poderão ser, inclusive, o local da entrega, da



disponibilização ou da localização do bem, o da prestação ou da disponibilização do serviço ou o do domicílio ou da localização do adquirente do bem ou serviço, admitidas diferenciações em razão das características da operação ⁴².

Por evidente, os critérios legais não podem desvirtuar o termo “destino” e devem resultar no local em que o bem ou o serviço presumivelmente seja consumido. Nos casos em que isso for evidente, a lei não poderá dispor diferentemente. Do mesmo modo, não é possível aceitar atribuição legal de local em que obviamente não ocorrer o consumo.

II.3.3.1.1.4. Cobrança “Por Fora”

Inserimos dispositivo constitucional para afastar a nociva instituição de imposto que venha a incidir sobre sua própria base. A partir das lições experimentadas com o ICMS, o PIS e a Cofins, constata-se que a reprovável técnica de incidência do tributo “por dentro” tem servido apenas para reduzir a transparência da carga tributária nas aquisições de produtos e serviços e para trazer insegurança jurídica sobre a forma de cálculo da obrigação tributária e sua constitucionalidade.

Os revezes dessa fórmula irracional atingem inclusive o Poder Público. O acórdão do Supremo Tribunal Federal que reconheceu a inconstitucionalidade da inclusão do ICMS da base da Contribuição para o PIS e da Cofins, por exemplo, ainda que não definitivamente transitado em julgado, já traz impactos dramáticos à arrecadação tributária. Em manifestação no Recurso Extraordinário nº 574.706/PR, que trata do tema, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional asseverou:

“Com o trânsito em julgado das primeiras ações que determinaram a exclusão do ICMS da base de cálculo do PIS e da Cofins, foram R\$ 4 bilhões compensados em 2018, R\$ 23,1 bilhões apenas em 2019 e, pasmem, R\$ 63,6 bilhões em 2020. [...] utilizado o critério de cálculo do ICMS defendido pela União (ICMS a recolher), o impacto econômico da decisão será de aproximadamente R\$ 258,3 bilhões de reais. Utilizado o critério proposto pelos contribuintes (ICMS

⁴² Art. 156-A, § 5º, IV do Substitutivo.



destacado na nota fiscal de saída[...]], o impacto se multiplicará a valores imprevisíveis.”

Resolve-se, assim, mais um grave problema de nosso sistema tributário.

Antecipamos que o imposto seletivo, mais adiante apresentado, tampouco será calculado “por dentro”. Todavia, cuidamos de inserir dispositivo que faculta ao legislador sua inclusão na base de cálculo do IBS e da CBS, de forma a se garantir a neutralidade da tributação da cadeia produtiva.

Isso porque o imposto seletivo cobrado no início da cadeia produtiva acaba por se incorporar ao custo do produto e incrementar a base de cálculo do IBS devido pelos agentes econômicos. Para equalizar a carga tributária, é necessário que, na venda direta de produto gravado com o imposto seletivo a consumidor final, ele componha a base de cálculo do IBS.

II.3.3.1.1.5. Não Cumulatividade

O princípio da não cumulatividade objetiva conferir neutralidade à incidência do tributo ao longo da cadeia produtiva. Por meio dele, garante-se que as sucessivas etapas descontem do tributo devido o que já foi recolhido em relação a seus insumos, gravando-se apenas o valor agregado em cada uma.

Diante da fragmentação da tributação do consumo, contudo, verificam-se regramentos distintos sobre a apropriação de créditos relativos aos insumos utilizados na produção. Isso provoca a permanência de resíduos tributários ao longo da cadeia de comercialização – mesmo para bens desonerados, como no caso das exportações, o que explica em boa medida a má posição do Brasil no *ranking* de competitividade a que bis referimos na seção II.3.

No caso do IPI, a não cumulatividade é observada por meio do creditamento físico dos insumos, isto é, o valor correspondente ao imposto incidente sobre o que se incorpora à mercadoria vendida, como matéria-prima, produtos intermediários, material de embalagem e a industrialização por encomenda, e sobre a importação de bens industrializados. No caso de



acúmulo de créditos pelo contribuinte, ele poderá ser ressarcido ou compensá-los com débitos próprios relativos a tributos administrados pela Receita Federal⁴³.

Já no ICMS, encontramos piores distorções e bastante cumulatividade ao longo das sucessivas operações. Assim como o IPI, o ICMS se funda no creditamento físico, correspondente ao imposto anteriormente cobrado em operações com mercadorias ou no recebimento de serviços de transporte interestadual ou intermunicipal ou de comunicação.

No entanto, a Lei Complementar nº 87, de 1996, traz exceções a essa regra. O creditamento referente ao ICMS incidente sobre a energia elétrica e serviços de comunicação, por exemplo, duas operações fortemente tributadas pelo imposto, só estarão disponíveis a todos os contribuintes a partir do ano de 2033⁴⁴. Registre-se que esta data vem sendo reiteradamente postergada por mais de vinte anos, em franco desprezo ao princípio da não cumulatividade. A restrição temporal para a apropriação de créditos referentes a mercadorias destinadas ao ativo permanente também demonstra a imperfeição da aplicação desse princípio no ICMS⁴⁵.

Além dessas vedações no aproveitamento de créditos correspondentes a insumos tributados pelo imposto, notamos que, mesmo para as hipóteses autorizadas, há dificuldade na consecução da não cumulatividade. Isso porque os contribuintes são detentores de enormes estoques de créditos junto aos Estados, que beiram o inexecutável.

A situação é ainda mais crítica para as empresas exportadoras, as quais são imunes à incidência do tributo e fazem jus ao ressarcimento do ICMS incidente sobre seus insumos. No levantamento “Desafios à Competitividade das Exportações Brasileiras”, promovido pela Confederação Nacional da Indústria em 2018, identificou-se que apenas 34,5% das empresas que solicitam o ressarcimento de créditos de ICMS recebem em até um ano. Em

43 Instrução Normativa RFB nº 2055, de 06 de dezembro de 2021.

44 Art. 33, II, 'd'; IV, 'c', Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996.

45 Art. 20, § 5º, Lei nº 87, de 13 de setembro de 1996.



relação às demais, 32,9% não conseguem obter o benefício e 15% só recebem o ressarcimento após dois anos⁴⁶.

Em relação à Contribuição para o PIS e à Cofins, sem considerar os diversos regimes diferenciados, encontramos dois principais sistemas: cumulativo (alíquota conjunta de 3,65%) e não cumulativo (9,25%). Como regra, a eleição da modalidade de tributação é facultada ao contribuinte, sendo que o creditamento em relação aos insumos tributados se dá de forma indireta. É dizer, não é relevante o montante do tributo cobrado nas operações anteriores, pois o valor do crédito será obtido mediante a aplicação da alíquota do regime não cumulativo sobre o valor dos insumos adquiridos (método “base contra base”).

A principal celeuma que circunda essas contribuições é a definição do que se qualificaria como “insumo” que autorize o creditamento pelo contribuinte adquirente. Sobre a questão, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) consagrou que⁴⁷:

“o conceito de insumo deve ser aferido à luz dos critérios de essencialidade ou relevância, ou seja, considerando-se a imprescindibilidade ou a importância de determinado item – bem ou serviço – para o desenvolvimento da atividade econômica desempenhada pelo Contribuinte.”

Ficou definido então o chamado “teste da subtração”, que considera insumos como os bens e serviços cuja ausência comprometeria a consecução da atividade-fim da empresa, estejam eles empregados direta ou indiretamente nos processos por ela realizados.

Apesar da interpretação favorável aos contribuintes e direcionada à efetivação do princípio da não cumulatividade, é inegável o potencial de multiplicação de questionamentos por parte de cada empresa inserida no regime não cumulativo das contribuições, ao se demandar a análise da imprescindibilidade e da importância de cada uma de suas aquisições. Na verdade, o “teste da subtração” ainda permite que muitos créditos

46 Confederação Nacional da Indústria. Desafios à competitividade das exportações brasileiras / Confederação Nacional da Indústria. – Brasília : CNI, 2018

47 Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.221.170/PR. Relator Min. Napoleão Nunes Maia Filho. Julg. 22/02/2018. Publicação 24/04/2018.



indiretamente vinculados à atividade econômica não possam ser compensados pelo contribuinte.

Recentemente, o Supremo Tribunal Federal (STF) terminou por cancelar a restrição ao direito de creditamento pela legislação ordinária da Contribuição para o PIS e da Cofins, ao decidir, sob a sistemática de repercussão geral, que⁴⁸:

(o) legislador ordinário possui autonomia para disciplinar a não cumulatividade a que se refere o art. 195, § 12, da Constituição, respeitados os demais preceitos constitucionais, como a matriz constitucional das contribuições ao PIS e COFINS e os princípios da razoabilidade, da isonomia, da livre concorrência e da proteção à confiança”.

Diante desse cenário, idealizamos tributos não cumulativos que sejam simples e garantam o efetivo ressarcimento dos créditos aos contribuintes. Sua baliza constitucional prevê o creditamento do tributo cobrado sobre todas as operações nas quais o contribuinte seja adquirente de bem, material ou imaterial, excetuadas apenas as operações caracterizadas como de uso ou consumo pessoal por lei complementar. Não utilizamos, pois, a expressão “necessárias à atividade econômica”, justamente para que se evitem novas discussões jurídicas acerca do que deve ser considerado necessário ao empreendimento, como se verifica hoje em relação à Contribuição para o PIS e à Cofins.

Dessa forma, o legislador infraconstitucional terá liberdade para definir as operações excluídas da sistemática do creditamento, estando, todavia, submisso à delimitação constitucional do enquadrável no campo semântico dos termos “uso ou consumo pessoal”, além de, por evidente, às vedações previstas na Constituição. Com tal dispositivo, acreditamos na atenuação da insegurança jurídica do novo sistema, não sendo possível excluir aquisições de patente interesse da pessoa jurídica adquirente, como energia elétrica e serviços de comunicação.

Externamos o nosso especial agradecimento às diversas contribuições de acadêmicos e juristas para a redação do dispositivo da não

48 Supremo Tribunal Federal. Tema 756 de repercussão Geral. Relator Min. Dias Toffoli. *Leading Case*: RE 841979. Julg. 28/11/2022. Publicação 09/02/2023.



cumulatividade, muitas delas baseadas na dicção utilizada pelo IVA da União Europeia. Não as adotamos na íntegra por trazerem ao nosso ordenamento termos não utilizados no texto constitucional pátrio, que poderiam suscitar novas discussões interpretativas, as quais, por sua vez, criariam insegurança jurídica até a pacificação na esfera judicial. Contudo, essas sugestões instigaram e inspiraram a redação por nós proposta.

De qualquer modo, para aqueles que defendem a “vontade do legislador” como vetor hermenêutico, fique claro que a intenção derivada desta Emenda Constitucional é garantir a não cumulatividade plena, isto é, o direito de o contribuinte compensar do IBS e da CBS devidos o montante desses tributos cobrado em todas as operações que concorram para sua atividade econômica, independentemente se ligadas à função administrativa ou à atividade fim da empresa, de modo a garantir a neutralidade quanto à carga fiscal de todos os contribuintes.

Quanto à garantia de ressarcimento dos créditos acumulados, nossa proposta é a de que a receita arrecadada com o IBS e a CBS incidentes sobre operações que gerem créditos ao adquirente não componha o produto da arrecadação que será distribuída aos entes federados. Esse valor deverá ser retido e funcionará como lastro para o ressarcimento ao contribuinte.

Tais recursos só passarão a compor o montante a ser distribuído aos entes a partir do momento em que o contribuinte titular do crédito tributário correspondente utilizá-lo para compensar seus débitos próprios com o imposto. Nesse instante, torna-se desnecessária a manutenção da garantia que lhe é correlata, podendo ser distribuída aos entes sem prejuízo ao sujeito passivo.

Essa forma de ressarcimento a partir de uma conta central também beneficia os Estados, que não mais terão que arcar com a conta do ressarcimento de créditos tributários de exportações em operações originadas fora de seu território.

Pretendemos, com isso, revolucionar nossa tributação sobre o consumo, incrementando exponencialmente a confiabilidade dos contribuintes no Fisco. A certeza do recebimento dos créditos referentes aos insumos da atividade econômica reduzirá nossos custos de produção e alçará o Brasil a um



reposicionamento no cenário internacional, expandindo nossa competitividade global.

Por fim, elucidamos que, apesar de terem sido apresentadas muitas sugestões para inserção do prazo de ressarcimento diretamente no texto constitucional, justamente pelo ceticismo gerado pelo sistema tributário atual, essa matéria ficará a encargo de lei complementar. Entendemos que insculpir tal previsão na Carta iria de encontro à necessária flexibilização da atuação do legislador infraconstitucional na definição das normas de funcionamento do IBS.

II.3.1.a.i.1. Direito à Dedução do Crédito das Aquisições

Um dos pontos que gerou mais discussões quando apresentamos nossa proposta de Substitutivo no âmbito da Comissão Mista da Reforma Tributária diz respeito à necessidade de se comprovar o efetivo pagamento do tributo pelo fornecedor para se garantir o direito ao crédito. Aquela previsão decorria da crença de que seria implementado um instrumento que, no momento do pagamento, separasse e enviasse para o Fisco o valor do tributo devido de modo automático. Com essa metodologia, o adquirente conseguiria certificar-se de que foi recolhido.

Nesse sentido, o GT da Reforma Tributária apresentou diretriz para garantir o direito à dedução do valor cobrado anteriormente, quando o IBS ou a CBS estiverem destacados na nota fiscal. Para não criar insegurança por parte dos contribuintes, atendemos a essa recomendação como regra geral, deixando para a lei complementar a instituição de mecanismos que permitam o condicionar o aproveitamento do crédito à verificação do efetivo recolhimento do tributo incidente sobre a operação, desde que o adquirente possa efetuar o recolhimento do IBS ou da CBS nas suas aquisições de bens ou serviços, ou o recolhimento ocorra na liquidação financeira da operação.

O recolhimento do tributo no momento do pagamento da operação retira a discricionariedade do contribuinte em adimplir sua obrigação fiscal, levando o IBS e a CBS a um grau de eficiência nunca antes verificado em tributos sobre o consumo, utilizando a evolução tecnológica de cruzamento de



informações fiscais e de pagamentos em favor da higidez do sistema. Isso é especialmente importante em vista da ampliação da apropriação de créditos que veiculamos. Tal diligência combate frontalmente práticas fraudulentas de creditamento a partir de notas fiscais frias, em especial as que indiquem prestação de serviços, cuja comprovação da inoccorrência é ainda mais árdua.

Trata-se de problema inerente à não cumulatividade tributária: quanto mais ampla for esta, maior o espaço para a obtenção de créditos fictícios. Mesmo os países da União Europeia – alguns com décadas de adoção do IVA – sofrem com essa questão. Em 2018, estimou-se que esse tipo de fraude envolvendo transações entre membros do grupo (“fraude carrossel”) estaria causando perdas na arrecadação da ordem de 60 bilhões de euros⁴⁹.

Além disso, o efetivo recolhimento do IBS ou da CBS na operação anterior é o que vai garantir que existam recursos para se proceder à devolução dos créditos acumulados. A não observância desta condicionante desmantela o novel tributo.

A garantia de recolhimento dos tributos pode ser implementada de múltiplas formas, mas o Substitutivo exige que se ela só seja exigida para garantir o direito ao creditamento quando o adquirente puder efetuar o recolhimento do tributo incidente nas suas aquisições de bens ou serviços, ou quando o recolhimento puder ocorrer na liquidação financeira da operação.

Trata-se da instituição do *split payment*, manual pelo adquirente também contribuinte, no primeiro caso; ou automático no momento do pagamento, no segundo, que funcionaria de forma semelhante às obrigações de retenção hoje já impostas às pessoas jurídicas⁵⁰.

Essa otimização do recolhimento da exação fiscal, mesmo com as facilidades proporcionadas pelo desenho do IBS e da CBS, encarará seus próprios desafios.

Regras claras devem proporcionar um ambiente de fácil identificação, pelos intermediários responsáveis (provedor de serviço de

49 European Parliament. VAT Fraud: Economic impact, challenges and policy issues. 2018. Disponível em <https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/156408/VAT%20Fraud%20Study%20publication.pdf>.

50 V. Instruções Normativas da RFB nº 459, de 17 de outubro de 2004, e nº 1234, de 11 de janeiro de 2012.



pagamento, operadora de cartão de crédito, instituição bancária), das operações em relação às quais deverão fazer a retenção. É preciso que os custos com de conformidade desses terceiros sejam ínfimos, recaindo a responsabilidade em relação à qualificação da operação e à alíquota aplicável exclusivamente sobre contribuinte que praticar o fato gerador.

Ademais, deve-se avançar no compartilhamento de informações entre contribuintes, intermediários responsáveis e autoridades fazendárias, que sejam necessárias para cada um deles desempenhar seu papel na coleta dos tributos⁵¹.

Ainda, é indispensável que a devolução dos créditos acumulados pelo alienante/prestador ocorra da forma como a concebemos: célere e quase imediata, evitando-se que o recolhimento automático do tributo por sua alíquota nominal impacte negativamente o fluxo de caixa do contribuinte⁵².

Destaque-se que, como esses mecanismos não conseguirão abarcar todas as operações, ainda será necessária a apuração mensal do tributo devido pelo contribuinte, tanto para que apure seus créditos a compensar ou ressarcir como também seus débitos referentes a operações realizadas com meios de pagamento físicos, a exemplo do dinheiro em espécie.

Quanto a este, dada sua difícil rastreabilidade, é fundamental que a legislação institua mecanismos que previnam a ocorrência de operações não declaradas e a lavagem de dinheiro. O combate a esses crimes tributários pode dar-se na esteira do praticado por outros países, limitando ou proibindo a utilização dessa forma de pagamento para determinadas transações. França e Grécia, por exemplo, proíbem a utilização de dinheiro em espécie para pagamentos superiores a determinado patamar fixado em lei⁵³.

51 Addressing the VAT/GST implications of the sharing/gig economy growth: A range of tax policy and administration options - The role of digital platforms *in* OECD (2021), The Impact of the Growth of the Sharing and Gig Economy on VAT/GST Policy and Administration, OECD Publishing, Paris. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/51825505-en>.

52 Europe Commission. Analysis of the impact of the split payment mechanism as an alternative VAT collection method. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2017. Disponível em: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/b87224ad-fcce-11e7-b8f5-01aa75ed71a1/language-en>.

53 OECD. Technology Tools to Tackle Tax Evasion and Tax Fraud. Disponível em: <https://www.oecd.org/tax/crime/technology-tools-to-tackle-tax-evasion-and-tax-fraud.pdf>.



Nesse mesmo sentido, a Resolução nº 4.648, de 2018⁵⁴, do Banco Central do Brasil, vedou às instituições financeiras o recebimento de boleto de pagamento com valor superior a 10 mil reais com a utilização de recursos em espécie.

Sobre as medidas de modernização apresentadas nesta seção, frisamos: obtido êxito em sua implementação, o Brasil ocupará posição inigualável no cenário global de eficiência e adimplemento fiscais. Assim, apesar de mantermos o creditamento com base no imposto destacado em nota como regra geral, defendemos que a lei complementar adote o sistema de *split payment* o mais rápido possível.

II.3.3.1.1.6. Devolução do IBS (Cashback)

Na Constituição vigente, o principal mecanismo para a realização da justiça fiscal em matéria de tributação do consumo consiste na desoneração dos bens considerados pelo legislador infraconstitucional como mais essenciais. Seriam estes preponderantemente consumidos pela população de baixa renda, em contraposição à oneração dos bens supérfluos, cujo consumo é atribuído às faixas de maior poder aquisitivo.

A título exemplificativo, note-se que os capítulos 2 a 21 da Tabela de Incidência do IPI preveem a alíquota zero para os alimentos em geral, com exceções pontuais. No âmbito dos Estados, por sua vez, verificam-se alíquotas reduzidas de ICMS em relação à cesta básica.

Como esclarecido pela doutrina especializada⁵⁵, contudo, a experiência internacional tem demonstrado que a destinação direta de recursos às finalidades sociais almejadas é mais efetiva do que a adoção de modelos de desonerações fiscais, especialmente porque, na maioria dos casos:

- (i) os benefícios fiscais estabelecidos não são necessariamente transferidos em sua totalidade para o consumidor final; e

⁵⁴https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/50561/Res_4648_v1_O.pdf

⁵⁵ de la Feria, Rita. Blueprint for Reform of VAT Rates in Europe. Intertax, 43. Páginas 155-172. Disponível em: <https://eprints.whiterose.ac.uk/135598/1/RdelaFeria-VATRates-Intertax-Nov2014-Final.pdf>.



(ii) a redução da tributação frequentemente beneficia em maior proporção as classes sociais com maior poder aquisitivo a ajuda a reproduzir os níveis de desigualdade existentes na sociedade.

Embora os gastos com a alimentação sejam mais representativos no orçamento das famílias de baixa renda, as classes mais altas possuem um padrão de consumo mais elevado, isto é, consomem produtos do mesmo gênero mais caros ou em maior quantidade, o que acarreta um maior gasto tributário do Estado em seu benefício. Seguindo neste exemplo, o efeito limitado da desoneração de produtos da cesta básica na já foi evidenciado pelo governo federal, o qual concluiu pela maior efetividade de instrumentos de transferência direta de renda focalizados⁵⁶.

Nesse sentido, estudos abalizados defendem que a mera uniformização da alíquota do IBS e da CBS conjugada com a devolução dos tributos para famílias de baixa renda são medidas aptas a reduzir a regressividade da tributação do consumo em nosso País⁵⁷.

Por essas razões, o nosso Substitutivo prevê a adoção de mecanismo de devolução a famílias de baixa renda, cujo desenho constará de legislação infraconstitucional, a qual determinará o público elegível beneficiado e o montante e a forma de devolução.

É importante destacar que a necessidade de instituição do auxílio emergencial durante a pandemia de COVID-19 não só demonstrou a viabilidade da solução ora proposta, como possibilitou o desenvolvimento e o aperfeiçoamento de cadastros e processos que poderão ser aproveitados na implementação do sistema de devolução do IBS e da CBS.

56 Boletim mensal sobre subsídios da União: desoneração da cesta básica. SECAP/Ministério da Economia. Edição 11. Setembro/2019. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/avaliacao-de-politicas-publicas/boletins-e-estudos/boletins-de-subsidios/11-190927-boletim-desoneracao-cesta-basica.pdf>.

57 Reforma Tributária e Federalismo Fiscal: uma análise das propostas de criação de um novo imposto sobre o valor adicionado para o Brasil in Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990- . Disponível em https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2530_web.pdf.



II.3.3.1.1.7. Outras Características

Discorridos os eixos fundamentais do IBS e da CBS, passamos a apresentar outras características relevantes trazidas em nosso Substitutivo.

Consideramos o pleito apresentado por diversos setores de se amenizar o impacto do novo modelo na aquisição de bens de capital. Mesmo com a garantia de devolução dos créditos referentes ao IBS e à CBS incidentes na aquisição desses bens, há casos em que o dispêndio inicial com instalação, pesquisa, desenvolvimento ou exploração é de proporção tal que a exigência de recolhimento dos tributos pode inviabilizar a operação.

Decerto, é de nosso interesse alavancar o investimento por parte do setor privado. Como os tributos serão futuramente compensados com débitos próprios do contribuinte, e sequer poderão ser distribuído aos entes em virtude de se referirem a operação que gera crédito ao seu adquirente, garantimos constitucionalmente a possibilidade de o legislador infraconstitucional dispor sobre o assunto.

Viabiliza-se, assim, o estabelecimento de normas tributárias facilitadoras dessas aquisições, a exemplo da suspensão da cobrança do IBS e da CBS por determinado prazo para atividades econômicas de ciclos produtivos longos.

Ainda, mantivemos o adequado tratamento tributário ao ato cooperativo praticado pelas sociedades cooperativas, o que, em nosso entender, deve conferir o mesmo tratamento tributário de uma operação equivalente realizada por uma empresa normal. Um exemplo de medida nesse sentido é a garantia de que os créditos dos insumos adquiridos pelos cooperados sejam aproveitados pelo IBS e pela CBS devidos na venda a não cooperados.

II.3.3.1.1.8. Exceções ao Modelo Geral de Tributação do Consumo

Apresentamos até aqui os alicerces do novo modelo de tributação sobre o consumo, moldado em simplicidade, uniformidade e eficiência. Nada



obstante, é tempo de abordarmos as hipóteses em que, por algum motivo, faz-se necessária a instituição de regime diferenciado de tributação.

Salvo raras exceções, regimes especiais de tributação não consistem em bons instrumentos para implementação de políticas públicas. Isso porque os efeitos pretendidos pela concessão desses benefícios geralmente podem ser alcançados por outros mecanismos, econômicos ou sociais, de modo mais eficiente e menos dispendioso.

Por várias décadas, a tributação no País foi desvirtuada de suas funções precípuas e utilizada para concretização de políticas públicas de cunho social ou de estímulo à atividade econômica. Influenciada por questões alheias às melhores práticas fiscais, a legislação tributária nacional é um amontoado de exceções ao que deveria ser a regra. As normas da Contribuição para o PIS e da Cofins não cumulativas, relativamente recentes, já possuem tantos regimes especiais e previsão de benefícios que é possível encontrar produtos em cuja sua cadeia de produção até o consumo final incidam vários modelos de tributação distintos.

De fato, o regime não cumulativo dessas contribuições já nasceu cheio de exceções. E esse número foi elevado significativamente em razão da contínua utilização pelo governo federal de alterações legislativas como instrumento de política pública. Entre outros fatores, essa prática também era incentivada pela facilidade de concessão desses benefícios, sendo suficiente lei ordinária – ou medida provisória – para sua implantação.

Se essa confusão ocorreu com as contribuições federais, o que dizer então das regras do ICMS e do ISS? Impostos cujas legislações, apesar de possuírem norma geral, vêm sofrendo contínuas alterações unilaterais dos diversos entes subnacionais com o intuito de atrair investimentos a seus territórios. Para agravar a situação, enquanto concedem benefícios para setores específicos, os Estados com finanças depauperadas procuram recuperar recursos concentrando a tributação sobre itens de fácil arrecadação e base relevante, como combustíveis e energia elétrica, gerando ainda mais distorções em nosso sistema.



Esse caos tributário, apesar de possuir problemas na origem, foi construído durante décadas de alterações legislativas pontuais, apresentadas sem planejamento ou avaliação adequados, independentemente do contexto político, social ou econômico, e ao sabor do matiz ideológico do governo da ocasião.

Internacionalmente, destacamos a inexistência de sistema que tribute de forma absolutamente idêntica todas as operações de consumo. Em relatório da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), há inclusive menção às “*common exemptions*”, referindo-se a isenções geralmente aplicáveis à maioria dos países pertencentes ao grupo, que dizem respeito a: serviços postais, serviços de saúde, trabalho voluntário, educação, atividades não comerciais em organizações sem fins lucrativos, serviços relacionados ao esporte, serviços culturais (exceto transmissoras de rádio e televisão), seguros e resseguros, locação de bens imóveis, serviços financeiros, apostas e loterias, terrenos e edifícios, e determinados eventos de arrecadação de fundos⁵⁸.

Naturalmente que, instituindo nosso IVA décadas após os países membros da OCDE instituírem os seus IVAs, é esperado que não cometamos os mesmos erros. É absoluto consenso que a instituição de exceção à regra geral de tributação tende a se perpetuar diante da mobilização de grupos interessados na frustração de sua revogação.

Torna-se claro, portanto, que alguma regra de hierarquia superior deve ser estabelecida para frear o impulso de trilhar o caminho mais simples, porém inadequado, porque ineficaz e dispendioso, da concessão indiscriminada de regimes especiais e benefícios fiscais. Essa limitação precisa ser insculpida em pedra constitucional, sob o risco de, caso ausente, enfrentarmos problemas semelhantes aos apresentados atualmente, em breve.

Nesse sentido, cuidamos de traçar todas as hipóteses de fuga à regra de incidência geral do IBS e da CBS na Constituição Federal e apenas para os casos em que o tratamento especial se faz absolutamente necessário.

58 Consumption Tax Trends 2020. VAT/GST and Excise Rates, Trends and Policy Issues. Disponível em: https://read.oecd-ilibrary.org/taxation/consumption-tax-trends-2020_152def2d-en#page82.



Dessa forma, prevemos hipóteses restritas de regimes de tributação diferenciados, específicos e favorecidos.

II.3.3.1.1.8.1. Regimes de Tributação Diferenciados

Já mencionamos acima que o “IVA Moderno”, aquele considerado mais eficiente economicamente, tem alíquota única aplicável a todos os bens e serviços.

Isso porque diversos estudos econômicos comprovaram que políticas públicas baseadas na concessão de alíquotas menores para produtos essenciais são pouco efetivas. Nesse contexto, diversos especialistas passaram a defender que se cobrasse a mesma alíquota sobre todos os bens e serviços, em conjunto com medidas que mitigassem a regressividade própria da tributação sobre o consumo.

A PEC nº 45, de 2019, em essência propõe um IVA de alíquota única. Essa medida, contudo, sofreu questionamentos sobre o seu impacto nas variadas faixas de renda, especialmente nas menos abastadas. Isso tudo ampliou as dúvidas dos membros do GT, que externaram sua preocupação com eventual aumento da tributação sobre bens e serviços consumidos pelas parcelas mais humildes da sociedade.

Nesse contexto, a diretriz do GT foi de se adotar uma alíquota padrão, permitindo-se outras alíquotas para bens e serviços específicos. Contudo, a recomendação foi de que as alíquotas reduzidas fossem aplicadas apenas a determinados casos, evitando-se sua aplicação a setores da economia como um todo, limitada a alguns bens e serviços relacionados a determinados setores elencados na emenda constitucional.

Em atendimento a essa diretriz, o Substitutivo oferece restrito rol de regimes diferenciados, seja por meio da redução das alíquotas aplicáveis a uma seleção de bens e serviços de determinados setores da economia, seja pela possibilidade de algumas pessoas físicas não aderirem ao IBS e à CBS, seja pela concessão de créditos presumidos. Vale ressaltar que essas exceções são previstas na própria Constituição, vedadas inovações setoriais por atos normativos de menor envergadura.



Interessa ratificar nossa compreensão sobre a maior efetividade de gastos tributários qualificados com base nas partes envolvidas na operação, em relação a benesses fiscais amplamente instituídas em favor de bens ou setores específicos.

Com efeito, a desoneração de atividades possui o condão de, por vezes, aumentar a carga tributária da cadeia produtiva (no caso de interrupção do creditamento) e reduzir a arrecadação de recursos para implementação de serviços públicos, os quais em última análise tendem a beneficiar em maior grau pessoas de menor renda.

Ademais, é certo que não há correlação direta entre redução de alíquota e redução de preço dos produtos, uma vez que o benefício fiscal auferido por uma empresa pode ser simplesmente convertido em receita, com aumento de sua margem lucro, a depender das condições de oferta e de demanda.

Nessa esteira, buscamos ao máximo preservar incólume o modelo proposto para a nova tributação sobre o consumo, blindando-o de aventuras incautas do legislador infraconstitucional.

Nada obstante a necessidade urgente de findar os numerosos regimes diversificados, devemos ser prudentes e esgueirar-nos da imodesta presunção de que podemos aplainar todas as distorções na legislação tributária com a velocidade que desejamos. Sabemos qual é nosso objetivo e temos convicção de que buscamos implantar o modelo adequado.

Iniciamos com os regimes diferenciados que envolvem alíquotas reduzidas para alguns bens e serviços de determinados setores de relevante função social, cujos usuários de menor poder aquisitivo poderiam ter fração maior da sua renda comprometida. Enquanto os setores estão elencados expressamente no texto constitucional, os bens e os serviços que farão jus à redução constarão de lista na legislação infraconstitucional, lembrando que, por disposição expressa do Substitutivo, deverá ser idêntica para o IBS e a CBS.

O primeiro setor que fará jus à alíquota reduzida de 50% do IBS e da CBS para bens e serviços selecionados em lei complementar é o de educação, a fim de evitar qualquer repercussão nos preços das mensalidades escolares.



Além disso, com o objetivo de viabilizar a implantação de programas de educacionais inclusivos, a lei complementar poderá zerar a alíquota da CBS sobre serviços de educação de ensino superior nos termos do Programa Universidade para Todos (Prouni), instituído pela Lei nº 11.096, de 2005.

Em segundo lugar, dado que a Constituição Federal elevou a saúde a direito fundamental de todos e dever primordial do Estado, consideramos importante incluir os serviços de saúde, os dispositivos médicos e de acessibilidade para pessoas com deficiência e os medicamentos e produtos de cuidados básicos à saúde menstrual nas exceções ao regramento ordinário, permitindo a redução de 50% das alíquotas do IBS e da CBS. Para medicamentos específicos de alta relevância, a lei complementar poderá inclusive zerar as alíquotas desses tributos.

Em terceiro lugar, o transporte público coletivo urbano, semiurbano, metropolitano, ou entre regiões metropolitanas, cuja desoneração possui caráter mais progressivo em virtude de pessoas de alta renda não serem usuários típicos, é igualmente adequado constar do rol de exceções com redução de alíquota em 50% do IBS e da CBS. A lei complementar pode ainda isentar parte desses serviços. Busca-se evitar, assim, reajustes nos preços das tarifas que obstaculizem o livre deslocamento dos cidadãos.

Em quarto lugar, estão os produtos agropecuários, pesqueiros, florestais e extrativistas vegetais *in natura*, bem como os insumos agropecuários, os alimentos destinados ao consumo humano e produtos de higiene pessoal a que se refere o art. 1º da Lei nº 10.925, de 23 de julho de 2004, com a redação vigente em 30 de abril de 2023, mercedores da redução em 50% da alíquota da CBS e do IBS. Além disso, instituímos a Cesta Básica Nacional de Alimentos, em observância ao direito social à alimentação, cujos produtos poderão ter redução de alíquota a zero.

Em quinto lugar, estão as atividades artísticas e culturais nacionais, que também poderão ter os bens e serviços listados em lei complementar com redução de 50% nas alíquotas do IBS e da CBS. Além disso, para respeitar benefícios fiscais concedidos por prazo certo, a lei complementar poderá zerar a alíquota da CBS, até 28 de fevereiro de 2027, sobre serviços beneficiados



pelo Programa Emergencial de Retomada do Setor de Eventos (Perse), instituído pela Lei nº 14.148, de 3 de maio de 2021, com a redação vigente na data de publicação da Emenda Constitucional.

Passamos aos regimes diferenciados que permitem que pessoas físicas não sejam contribuintes do IBS e da CBS, mesmo realizando atividades comerciais que exigiriam que pagassem esses tributos, e os que concedem créditos presumidos.

O produtor rural pessoa física que obtiver receita anual inferior a dois milhões de reais poderá optar por não ser contribuinte do IBS e da CBS, podendo repassar crédito presumido relativo aos insumos por eles adquiridos aos adquirentes de seus produtos.

Por fim, lei complementar poderá autorizar a concessão de crédito presumido (i) ao contribuinte adquirente de serviços de transportador autônomo pessoa física que não seja contribuinte do imposto, e (i) ao contribuinte que adquira bens móveis usados de pessoa física não contribuinte para revenda, desde que esta seja tributada e o crédito seja vinculado ao respectivo bem, vedado o ressarcimento.

Concluimos assentando nossa plena preocupação em reduzir a regressividade da tributação do consumo. Apesar de inerente a esta base tributável, podemos adotar medidas que a mitiguem. Por certo, a forma de se concretizar essa mitigação não é mediante o alastramento de regramentos de exceção.

II.3.3.1.1.8.2. Regimes Específicos de Tributação

Nesta seção, trataremos de regimes destinados a alguns serviços e produtos que possuem peculiaridades que dificultam ou não recomendam a apuração tradicional a partir do confronto de débitos e créditos.

É o caso de serviços financeiros, operações com bens imóveis, planos de assistência à saúde e concursos de prognósticos, que necessitam de sistemas de apuração próprios, como acontece na maior parte dos IVAs



internacionais. Além disso, propomos um regime próprio para compras governamentais.

II.3.3.1.1.8.2.1. Serviços Financeiros

O primeiro caso de regime específico de tributação é para o setor financeiro. Nada obstante, destacamos que não há intuito de deferir tratamento favorecido, mas tão somente adaptar a incidência do imposto às particularidades setoriais.

Instituições financeiras possuem duas principais fontes de remuneração: receitas de intermediação financeira e prestação de serviços bancários.

Nas receitas de intermediação financeira estão inseridos os resultados com operações de crédito, arrendamentos mercantis, títulos e valores mobiliários, instrumentos financeiros e derivativos, operações de câmbio e a renda de aplicações compulsórias. São operações complexas, cujo valor adicionado é de difícil mensuração. Citamos, como exemplo, a cobrança do *spread* bancário. O *spread* é mensurado, em resumo, pela diferença entre as taxas de juros do tomador e do aplicador de recursos financeiros. Há vários fatores que influenciam o *spread* bancário, entre eles estão a taxa geral de inadimplência, o montante do depósito compulsório, as despesas administrativas, o prazo da operação e a qualificação do contratante.

Nas receitas de prestação de serviços incluem-se, por exemplo, as tarifas e taxas de administração e de custódia. São operações que poderiam se adequar ao modelo de tributação do IBS. Porém, a apuração do valor adicionado ocorreria com a mensuração dos créditos do tributo a serem aproveitados relacionados a todas as transações anteriores, e não apenas às relacionadas com esses serviços.

Para além dessa questão, ganha notoriedade o papel do setor no fomento à atividade econômica. Com efeito, o setor financeiro, ainda que por muitos vilanizado, é o motor de propulsão capaz de incitar a retomada de nossa economia. Não se trata de tradicional operação para consumidor final a



que visa o IBS e a CBS, mas sim de engrenagem intermediária e elementar de qualquer ciclo produtivo.

Se é engrenagem intermediária, pode-se pensar que sua tributação seria compensada ao longo da cadeia produtiva, a exemplo do que ocorre com qualquer insumo no sistema do novo imposto. Contudo, justamente por representar elemento interposto na vida de todos os cidadãos, a tributação ordinária das operações financeiras de crédito é danosa principalmente às pessoas físicas e micro e pequenas empresas que não estejam inseridas na sistemática de creditamento do tributo. Sofrerão a exação sobre esse insumo essencial ao funcionamento de sua atividade, ao passo que grandes empresas se esgueirariam da carga fiscal por meio do abatimento do imposto incidente.

Todavia, é certo que o sistema financeiro, sempre em franca demonstração de resultados ascendentes, possui inafastável obrigação de contribuição com a sociedade brasileira. Atualmente, em virtude de a contribuição para o PIS e a Cofins incidirem sobre a receita bruta das pessoas jurídicas, essas instituições encontram-se alcançadas. Não é possível que, ao tentarmos evoluir em nossa tributação, acabemos por privilegiar setor econômico cuja capacidade contributiva é inquestionável.

Esse dilema na tributação do sistema financeiro é comum a todas as nações que adotam impostos sobre valor adicionado. Não à toa, muitas optam simplesmente por não tributar suas operações, mas tão apenas seu lucro.

Diante desse cenário, propomos que lei complementar possa dispor sobre tratamento diferenciado aos serviços financeiros, estabelecendo alterações nas alíquotas, nas regras de creditamento e na base de cálculo, bem como hipóteses em que o imposto seja calculado com base na receita ou no faturamento. Contudo, para preservar o caráter nacional do tributo, é previsto que qualquer redução promovida será aplicada uniformemente a todas as esferas federativas.

Para evitar dúvidas, trouxemos no texto o rol de serviços financeiros que fazem jus ao regime específico: as operações de crédito, câmbio, seguro, consórcio, arrendamento mercantil, faturização, previdência privada, capitalização, operações com títulos e valores mobiliários e outras que



impliquem captação, intermediação, administração ou aplicação de recursos; e outros serviços prestados por instituições financeiras e equiparadas na forma de lei complementar.

II.3.3.1.1.8.2.2. Operações com Bens Imóveis

Outra gama de operações merecedoras de atenção especial são as relacionadas a bens imóveis. Apesar de, teoricamente, inserirem-se no espectro de incidência do IBS e da CBS, compartilham com os serviços financeiros a característica de inexistir consenso internacional acerca de sua tributação ótima.

Essas operações envolvem locação e venda de bens imóveis, os quais podem ser novos ou usados, bem como urbanos ou rurais. Sua natureza pode ser definida pelo uso ou mesmo pelo plano diretor local, variando entre residenciais, comerciais, industriais, institucionais ou mistos. Adicione-se à problemática as incorporações imobiliárias, as quais não possuem crédito sobre seu principal insumo, os terrenos.

Dessa forma, entendemos ser temerário obrigar, em nível constitucional, que essa diversidade de operações seja regida por idêntica batuta normativa. Nos mesmos termos do deferido aos serviços financeiros, autorizamos que lei complementar flexibilize as diretrizes padrões do imposto e preveja hipóteses de regime cumulativo e de redução de alíquota e base de cálculo.

Optamos, ainda, especificar no texto constitucional o que devem ser consideradas como operações com bens imóveis para fazer jus ao regime específico: a incorporação imobiliária, o parcelamento do solo e alienação de bem imóvel e a locação e arrendamento de bem imóvel.

II.3.3.1.1.8.2.3. Planos de assistência à saúde e concursos de prognósticos

Na mesma categoria dos serviços que demandam um tratamento específico, estão os planos de assistência à saúde e os concursos de



prognósticos, pois estes não são remunerados por uma taxa de intermediação, mas pela diferença entre receitas e despesas, de modo que é difícil a apuração do valor adicionado em cada operação.

Para eles, também permitimos que a lei complementar preveja hipóteses de cobrança cumulativa com base na receita ou no faturamento e de alteração de alíquota e base de cálculo.

II.3.3.1.1.8.2.4. Combustíveis e Lubrificantes

Entre os tributos que propomos a extinção, incidem sobre os combustíveis e os derivados do petróleo o ICMS, a contribuição para o PIS e a Cofins.

Na forma da Lei Complementar nº 87/1996 e do Convênio ICMS nº 110/2007, o ICMS incidente sobre os combustíveis em geral é devido por substituição tributária “para frente” por produtores e distribuidores, sendo calculado mediante (i) aplicação de margem percentual de valor agregado sobre o valor da operação, ou (ii) presunção, a partir (a) do preço ao consumidor sugerido pelo produtor ou importador ou (b) dos preços médios finais ao consumidor, apurados quinzenalmente.

No âmbito federal, como regra, a contribuição para o PIS e a Cofins são cobradas diretamente do produtor ou do importador, por meio de alíquotas específicas por quantidade de produto. Há, porém, exceções pontuais em que as referidas contribuições sociais são exigidas de distribuidores ou varejistas.

Como se observa, a dinâmica do setor de combustíveis, em que há uma maior concentração econômica nas etapas de produção, de importação e de distribuição, permite que a tributação ganhe eficiência se também for concentrada nessas fases, seja por meio da incidência monofásica, seja por meio da substituição tributária.

Por esse motivo, inclusive, a Constituição permite a lei complementar estabelecer a incidência monofásica do ICMS sobre combustíveis (art. 155, § 2º, XII, “h”), mediante alíquotas uniformes no território



nacional (art. 155, §§ 4º e 5º), possibilitando uma aproximação ainda maior do regime de apuração do ICMS com o modelo aplicável aos tributos federais.

Registre-se que a atratividade desse modelo de tributação monofásica ganhou força após a recente alteração da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, o qual definiu sob o regime da repercussão geral, que “*é devida a restituição da diferença do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS pago a mais no regime de substituição tributária para frente se a base de cálculo efetiva da operação for inferior à presumida*”⁵⁹, entendimento que compromete a simplificação proporcionada pelo referido modelo de substituição tributária.

Mesmo com a explícita anuência constitucional para os referidos moldes na tributação dos combustíveis, no intuito de otimizar a atuação da administração tributária, a endêmica sonegação fiscal do setor segue mostrando sua força, com estimativas de prejuízos de até 14 bilhões de reais por ano aos estados e à União⁶⁰.

O Substitutivo ora proposto prevê a sucessão da Cofins e da Contribuição para o PIS pela CBS e do ICMS pelo IBS, que incidem sobre o valor agregado em cada operação, sem prejuízo da possibilidade da adoção de modelos de substituição tributária conforme regra geral constitucional⁶¹.

Considerando, contudo, as particularidades e as demandas uníssonas do setor, foi incorporada ao IBS e à CBS a possibilidade de incidência monofásica do imposto, atualmente prevista no art. 155, § 2º, XII, “h” da Constituição para o ICMS.

Nesse caso, as alíquotas do imposto serão (i) definidas por lei complementar, e (ii) uniformes em todo o território nacional, podendo, contudo, ser fixadas por unidade de medida e diferenciadas por produto.

Cabe ressaltar, porém, que, se instituída a incidência monofásica do IBS na refinaria ou importadora, as operações seguintes dos combustíveis –

59 Transcrição de parte da ementa do acórdão proferido no julgamento do Recurso Extraordinário nº 593.849 pelo Plenário, publicado em 05/04/2017.

60 Conforme informado pelo Instituto Combustível Legal, com base em estudo da FGV/Projetos. Disponível em: <https://institutocombustivellegal.org.br/sonegacao-anual-de-impostos-no-setor-de-combustiveis-chega-a-r14-bilhoes-aponta-estudo-da-fgv/>.

61 Art. 150, § 7º, Constituição Federal.



em especial a distribuição e a venda nos postos – não serão tributadas e, portanto, não passarão o crédito adiante ao adquirente do combustível “na bomba”. Se ignorássemos essa situação, estaríamos reinstaurando a combatida cumulatividade, em total contrassenso ao modelo de imposto que se propõe, justamente sobre insumo onipresente em nosso setor produtivo.

Para evitar essa imperfeição é que o substitutivo autoriza que seja concedido crédito presumido nas aquisições de combustível para consumo por contribuinte do imposto, desde que não destinadas à comercialização. Desse modo, ganha-se na otimização da tributação sobre o setor sem penalizar os demais elos da cadeia produtiva.

II.3.3.1.1.8.2.5. Compras Governamentais

Outra diferenciação autorizada à regra da alíquota única do IBS diz respeito às operações contratadas pela administração pública direta, por autarquias e por fundações públicas.

Em relação a estas, cuidamos de amplificar o campo de atuação da lei complementar, permitindo a desoneração de importantes compras públicas e futuros avanços em discussões sobre o pacto federativo e a distribuição do produto do imposto.

A instituição de isenção para algumas hipóteses que seriam tributadas pelo IBS e pela CBS, juntamente com a destinação do produto do imposto ao ente contratante são medidas que interferem na participação nas receitas arrecadadas, viabilizando a redistribuição vertical e horizontal das verbas públicas.

De toda sorte, eventual previsão no sentido acima exposto deverá ser considerada na fixação das alíquotas de referência de transição – mais adiante apresentadas –, com o intuito de preservar a arrecadação da respectiva esfera federativa.



II.3.3.1.1.8.3. Regimes Favorecidos de Tributação

Mantivemos os dois regimes tributários favorecidos atualmente estabelecidos em nossa Constituição: o Simples Nacional e a Zona Franca de Manaus.

II.3.3.1.1.8.3.1. Simples Nacional

O Substitutivo mantém o tratamento constitucional favorecido do Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições devidos pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte - Simples Nacional.

Apesar de termos severas restrições ao que se tornou o Simples Nacional, entendemos que a correção de suas vicissitudes compete à legislação infraconstitucional, a qual necessita de ampla e profunda revisão. Da mesma forma como ocorreu com a tributação do consumo no país, sucessivas alterações no Simples Nacional afastaram o modelo de seu objetivo original, tornando-o disfuncional. O que era simples, ficou complexo e injusto.

Conquanto aponte-se seu protagonismo na geração de empregos, é necessário questionar o quanto que esse papel é efetivamente fomentado pelo regime favorecido de tributação e obrigações acessórias, e não pelo desmedido limite de receita bruta tolerado para nele ingressar – de 4,8 milhões de reais⁶². Essa larga admissão, sem paralelo no mundo, faz com que a quase totalidade das pessoas jurídicas deste país estejam nele incluídas, o que inexoravelmente faz com que o regime seja responsável pela maioria de empregos – afirmamos isso sem sequer adentrar no problema da utilização de micro e pequenas empresas como instrumento de “pejotização” e fraude à relação trabalhista.

A magnitude da permissividade do benefício faz com que ele represente a despesa de maior participação nos gastos tributários da União, com expectativa de atingir 88 bilhões de reais em 2023⁶³. E isso ocorre apesar

62 Art. 3º, II, Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.

63 Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária (Gastos Tributários) PLOA 2023.



de estudos indicarem o baixo custo-benefício em relação à geração de empregos adicionais⁶⁴.

As necessárias mudanças começam já no limite autorizado para enquadramento, passam pelos setores autorizados e deságuam na discussão sobre as alíquotas aplicáveis às diversas bases tributárias, como renda e folha de pagamentos, com reflexos em questões trabalhistas e previdenciárias. Como pode se depreender, assuntos sujeitos à regulamentação pela legislação infraconstitucional.

Por isso, apesar de reconhecermos a necessidade de mudanças, optamos por não tratar dessas questões no texto apresentado, mantendo, assim, a previsão constitucional anteriormente existente.

Realizamos, entretanto, algumas adequações do Regime ao modelo proposto para o IBS e a CBS.

O optante pelo Simples Nacional poderá escolher entre incluir ou não o IBS e a CBS no regime de recolhimento unificado. Se o imposto for incluído, a micro ou pequena empresa não aproveitará créditos de suas aquisições. Contudo, poderá repassar crédito correspondente ao IBS e CBS incluído no Simples Nacional aos seus adquirentes.

Alternativamente, o contribuinte pode preferir recolher o IBS e a CBS separadamente, conforme regime ordinário de tributação, aproveitando e repassando créditos normalmente. Essa seleção não afetará os benefícios a ele garantidos pelo Simples Nacional, mas tão apenas a incidência desses tributos.

Essa inovação permite que uma empresa enquadrada no Simples seja fornecedora de bens e serviços a outra que apure o IBS pelo regime comum. Noutro giro, empresas enquadradas no Simples que lidem diretamente com o consumidor final, e que possuam poucos insumos creditáveis a título de IBS, podem optar por se manter na tributação hoje existente.

Espera-se que a modernização e simplificação das obrigações tributárias acessórias do novo imposto reduzam enormemente o custo de

⁶⁴ Qualidade dos gastos tributários no Brasil : o Simples Nacional / Leonel Cesarino Pessoa e Samuel Pessoa (organização) - São Paulo : FGV Direito SP, 2020



conformidade do regime não cumulativo, com a concessão do crédito ocorrendo automaticamente a partir da identificação do adquirente no documento fiscal da operação, tornando-se atrativa sua adoção também pelas pequenas empresas.

Salientamos que essas alterações no Simples também eliminam distorções atuais relativas ao creditamento de seus adquirentes, como a existente em relação à contribuição para o PIS e à Cofins, que, em virtude de a apuração ser realizada no modelo “base contra base”, permite que aquisições efetuadas de empresas incluídas no Simples gerem crédito para desconto no valor devido na etapa posterior, mesmo sem haver o pagamento do tributo correspondente.

II.3.3.1.1.8.3.2. Zona Franca de Manaus e Áreas de Livre Comércio

A Zona Franca de Manaus – ZFM representa o esforço na implantação de um projeto de desenvolvimento econômico e incentivo ao povoamento da região Norte, por meio do aumento da competitividade da indústria local. Essa empreitada se ancora em um amplo leque de incentivos fiscais, os quais perpassam os mais diversos tributos – entre os quais estão aqueles que ora pretendemos extinguir.

Registramos que a disposição constitucional sobre o tema se limita a prever, no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT:

Art. 40 É mantida a Zona Franca de Manaus, com suas características de área livre de comércio, de exportação e importação, e de incentivos fiscais, pelo prazo de vinte e cinco anos, a partir da promulgação da Constituição.

Parágrafo único. Somente por lei federal podem ser modificados os critérios que disciplinaram ou venham a disciplinar a aprovação dos projetos na Zona Franca de Manaus.

Como sói ocorrer nos casos de regimes especiais de tributação, ocorreram sucessivas prorrogações. A atual estendeu a referida previsão ao ano de 2073.



Estudos sobre a eficiência da política tributária para o desenvolvimento da região oscilam. Por um lado, há indícios de que a ZFM promoveu o crescimento da renda *per capita* acima da média nacional, impactou positivamente as condições de moradia da população e apresentou multiplicador de gasto tributário com o programa de incentivo em seu polo industrial de 1,18 a 2,44⁶⁵. Por outro, sinais apontam que as empresas da região possuem eficiência produtiva e energética não superiores às situadas fora da ZFM⁶⁶ e de que o próprio sistema seja ineficiente, pelo que Manaus poderia se beneficiar mais se recebesse o montante do gasto tributário (R\$ 55,2 bilhões⁶⁷) em transferências de renda⁶⁸.

No mesmo sentido do que delineamos sobre o Simples Nacional, é certo que os mecanismos de incentivo à ZFM merecem aprimoramento pelo legislador infraconstitucional. Deve-se, principalmente, desestimular a utilização dos incentivos com fins de mero planejamento fiscal, sem a real intenção de promover o desenvolvimento local, através da geração de empregos, aumento de renda e incremento da qualidade de vida da população.

Deve-se, ainda, avaliar profundamente o efeito dos gastos tributários, trocando-se, sempre que possível, o ingresso no fácil e ineficiente caminho da renúncia tributária pela formulação de planos de financiamento à produção e de evolução da infraestrutura.

Feitas essas considerações, e repisando ser objetivo fundamental deste País garantir o desenvolvimento de todas as suas regiões, autorizamos a continuidade do tratamento especial à Zona Franca de Manaus, pelo prazo hoje previsto na Constituição Federal. Para isso, pode-se alterar as alíquotas e regras de creditamento do IBS e da CBS, e fazer com que o Imposto Seletivo incida sobre bens que tenham industrialização na Zona Franca de Manaus.

65 Zona Franca de Manaus – impactos, efetividade e oportunidades. FGV. 2019. Disponível em: https://eesp.fgv.br/sites/eesp.fgv.br/files/estudos_fgv_zonafranca_manaus_abril_2019v2.pdf#page=8&zoom=100,0,0.

66 ASSUNÇÃO, Juliano; HOLZ, Rhayana; SCHUTZE, Amanda. Sumário. A Zona Franca de Manaus tem impacto na eficiência da indústria? Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2023.

67 Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária (Gastos Tributários) PLOA 2021

68 Emprego e Crescimento: a agenda da produtividade. Banco Mundial. 2019. p. 46. Disponível em <http://documents1.worldbank.org/curated/en/203811520404312395/pdf/123969-WP-PUBLIC-PORTUGUESE-P162670-EmpregoeCrescimentoAAgendadaProdutividade.pdf>.



As Áreas de Livre Comércio (ALCs) foram criadas para promover o desenvolvimento das cidades de fronteiras internacionais localizadas na Amazônia Ocidental e em Macapá e Santana, com o intuito de integrá-las ao restante do País, oferecendo benefícios fiscais semelhantes aos da ZFM. Nesse sentido, o substitutivo concedeu os mesmos benefícios da ZFM às áreas de livre comércio instituídas até 31 de maio de 2023, elevando a proteção dessas regiões ao nível constitucional.

II.3.3.1.1.9. Distribuição, Repartição e Vinculação da Arrecadação do IBS e da CBS

Nosso Substitutivo acompanha as PECs de nº 45 e 110, ambas de 2019, adotando, como regra geral, o princípio do destino na distribuição dos recursos do IBS. Assim, nas operações interestaduais e intermunicipais, além da alíquota da União, incidirão a alíquota do Estado ou do Distrito Federal e a do Município de destino. A destinação do produto da arrecadação do imposto incidente é determinada pela verificação de a respectiva operação gerar, ou não, crédito ao adquirente.

Na hipótese de operação que gere crédito ao adquirente, o valor arrecadado será retido para ressarcimento ao contribuinte titular do crédito do imposto ou destinado ao montante que será dividido entre os entes federativos, caso o contribuinte tenha utilizado seu crédito na compensação de imposto de sua obrigação.

Já na hipótese de operação que não gere crédito ao adquirente, o montante é arrecadado e distribuído às esferas federativas. Nessa distribuição, observar-se-á a proporcionalidade da participação de cada ente, na condição de ente de destino da operação, no valor total das operações que não gerem créditos ao adquirente.

Em termos gerais, caberá a cada ente o valor arrecadado sobre o que foi consumido em seu território, não se apropriando de receita arrecadada ao longo da cadeia de produção, que gera créditos a serem aproveitados pelos contribuintes nas etapas seguintes do processo produtivo. Em outras palavras,



os entes somente receberão os recursos referentes àquelas operações que não gerem crédito, notadamente as relativas ao consumo final.

Delegamos à lei complementar a definição das regras de caráter mais operacional para a distribuição do produto da arrecadação do IBS, inclusive em relação à forma de cálculo e à definição do ente federativo de destino, podendo haver diferenciação em razão das características da operação, a fim de que casos especiais, como os de operações realizadas de forma não presencial, possam receber o tratamento adequado.

Lei complementar também definirá o tratamento que será dado em relação às operações em que o imposto não for recolhido tempestivamente e aos regimes diferenciados de tributação previstos na Constituição Federal.

Em relação à repartição das receitas tributárias, é relevante indicar a alteração do critério de definição da cota-parte hoje presente no ICMS, que utiliza o valor adicionado para 65% da quantia repassada aos municípios. Para que a repartição se alinhe ao novo critério de destino, privilegiando o local em que ocorre o consumo em detrimento de onde está localizada a unidade produtiva, 60% da cota-parte do IBS-estadual passará a ser distribuída aos municípios com base na sua população. A pedido da Confederação Nacional dos Municípios – CNM, 5% da cota-parte será distribuída igualmente a todos os municípios do estado.

Vale lembrar que as regras ora descritas, assentadas na aplicação do princípio do destino para a tributação sobre o consumo, serão implementadas de maneira gradual, em transição federativa a ser abordada mais adiante.

Derradeiramente, tratemos das vinculações constitucionais do produto da arrecadação do IBS e da CBS.

Sobre o tema, a PEC nº 45 propõe modelo diferenciado de vinculação de receitas. Para o novo IBS, seria criado um sistema de alíquotas singulares que funcionaria como subalíquotas do tributo. Tais alíquotas singulares espelhariam as vinculações/destinações constitucionais hoje existentes, como aquelas para os fundos de participação, seguridade social,



cotas-partes dos municípios nos tributos estaduais, gastos mínimos com saúde e educação e etc.

Nesse modelo, com vinculação no próprio tributo e não na receita global como atualmente consagrado, seria possível que as alterações na alíquota do tributo incidissem apenas sobre a parte residual livre ou não vinculada. Neste caso, haveria ganhos na gestão financeira dos entes e menor carga tributária potencial, visto que eventual aumento de tributos não precisaria ser repartido entre as vinculações constitucionais.

Igualmente, sugeriu-se que as destinações à saúde e à educação tivessem suas vinculações unificadas, permitindo a fungibilidade da destinação dos recursos entre essas duas áreas. Esta inovação viria também ao encontro da demanda por menor rigidez orçamentária e financeira para cumprimento dos mínimos constitucionais.

A despeito de possíveis vantagens no gerenciamento dos recursos disponíveis, adotamos como princípio a manutenção de todas as participações e vinculações já vigentes, cuja discussão de mérito foge ao escopo da presente PEC. Assim, decidimos em nosso relatório manter o sistema de repartição nos moldes já preconizados pela Constituição e que continuará aplicável aos outros tributos, acatando o exemplo proposto na PEC nº 110, do Senado Federal.

Nosso texto preserva as vinculações constitucionais sobre o IBS, nos mesmos termos aplicáveis ao ICMS e ao ISS.

Salientamos que, como se atribuiu à União tributo sobre o valor agregado na modalidade contribuição social, a CBS, foram mantidas as vinculações à seguridade social, ao seguro-desemprego e ao abono salarial para garantir idêntica proteção à atualmente vigente.

Em relação às vinculações do IPI, a solução adotada foi a de reproduzi-las em relação ao Imposto Seletivo, que substituirá parcialmente o tributo extinto. Como não é possível precisar em qual medida se dará esta substituição, estipulamos que a União deverá compensar eventuais diferenças na partilha com Estados e Municípios. Por fim, quanto à vinculação da receita de impostos da União à educação, a Emenda Constitucional nº 108, de 2020, estabeleceu a obrigatoriedade de manutenção das aplicações mínimas, em



caso de extinção ou substituição de impostos, às anteriormente praticadas, o que resolve o problema da indefinição quanto à proporção em que cada novo tributo substituirá o IPI, sem a necessidade de alteração do texto constitucional.

II.3.3.1.1.10. Gestão compartilhada do IBS

O desafio de criarmos um imposto de caráter nacional, que demanda a conjugação do exercício da competência tributária dos entes das esferas de governo, exige a concatenação das atividades de regulamentação, fiscalização, arrecadação, administração e distribuição do produto da arrecadação.

Nesse cenário, buscando compatibilizar a gestão eficiente do imposto com os imperativos decorrentes da autonomia federativa, o Substitutivo estabelece que o IBS terá a sua administração compartilhada por um Conselho Federativo, entidade pública sob regime especial, dotada de independência técnica, administrativa, orçamentária e financeira. Sua instância máxima de deliberação e autoridade orçamentária será a assembleia geral, composta por todos os estados, o Distrito Federal e todos os municípios, com votos distribuídos de forma paritária.

Como diretriz expressa do Grupo de Trabalho da Reforma Tributária para o modelo de gestão do IBS no sistema dual, em nenhum momento deixou-se de considerar o importante papel que as administrações tributárias subnacionais terão no novo modelo adotado. O IBS é um tributo de âmbito nacional, que demanda a participação de todos os entes federativos para seu funcionamento. A intenção não é restringir a atuação das Fazendas Públicas estaduais e municipais, mas sim dar-lhes uma nova dimensão de atuação, mais abrangente e integrada.

A criação do Conselho Federativo é necessária em razão de competências que precisam ser exercidas de forma uniforme em âmbito nacional, como a administração da arrecadação e a regulamentação do tributo. O IBS com gestão compartilhada por estados, DF e municípios exigirá uma gestão e administração conjunta dessas esferas federativas. Essa atuação integrada é indispensável para garantir a distribuição dos recursos conforme o



princípio do destino, a unicidade da regulamentação do imposto e a ágil devolução dos créditos aos contribuintes.

Toda competência que não possua essas características continuará sendo exercida pelas Administrações Tributárias dos entes subnacionais. Adicionalmente, Estados e Municípios terão participação ativa na gestão do Conselho. Não se trata de órgão separado das administrações tributárias; o Conselho será formado pelos próprios entes e será um integrador da atuação das Fazendas Públicas. É o conjunto das Fazendas estaduais e municipais atuando de forma coordenada.

Na verdade, a criação do Conselho Federativo não restringe a atuação dos órgãos subnacionais, mas os amplia, tornando-os atuantes na formulação de políticas tributárias em âmbito nacional de base sobre o consumo ampliada. Estados e Municípios comandarão o Conselho Federativo.

É fundamental, também, que esse órgão atue de forma harmoniosa com a Administração Federal, para que os impostos federal e estadual/municipal funcionem de forma eficiente e integrada. Isso, além de tornar mais eficiente, cria uma integração maior entre as administrações tributárias de todos os entes federativos, tornando a tributação sobre o consumo colaborativa, em substituição à disputa pela base tributária que se observa hoje.

Por fim, mas não menos importante, a criação do Conselho Federativo com a administração compartilhada do IBS é enorme avanço para o contribuinte. Trata-se da garantia de que a regulamentação será única para todo o território nacional e, em decorrência, de que as obrigações acessórias serão simplificadas. Além disso, eleva-se significativamente a segurança jurídica quando há um órgão central responsável pela administração do tributo, em vez de mais de cinco mil unidades federativas atuando de forma separada.

Assim, a criação do Conselho Federativo fortalece as Administrações Tributárias subnacionais, contribui para sua integração com a esfera federal, incentiva a atuação colaborativa de todos os entes envolvidos e dá maior segurança jurídica, além de simplificar substancialmente o cumprimento das obrigações acessórias para o contribuinte.



Em relação às atividades de lançamento, fiscalização e cobrança, essenciais para a Administração Tributária, caberá também à lei complementar dispor sobre a coordenação da atuação integrada dos fiscos, inclusive por meio da definição de hipóteses de delegação de competências entre eles, visando dar mais racionalidade e eficiência ao processo fiscal e à atividade fazendária - além de resultar em maior arrecadação com menores despesas, trará maior justiça fiscal ao cidadão, reduzindo casos de evasão ou elisão tributárias.

Espera-se que essa atuação coordenada garanta, também, maior segurança jurídica ao contribuinte. Isto porque o lançamento, a fiscalização e a cobrança integrada dos fiscos simplificarão a compreensão dos procedimentos fiscais adotados e evitará que a mesma empresa seja submetida a sucessivas e descompassadas ações fiscalizatórias, de entes distintos, sobre as mesmas operações.

A lei complementar definirá, ainda, o modelo de funcionamento do sistema de uniformização da interpretação/aplicação da legislação do IBS. Trata-se de medida indispensável à harmonização da incidência e repartição do tributo, tendo em conta a inerente multifacetação da interpretação da norma jurídica, bem como os interesses econômicos envolvidos, naturalmente vocacionados a gerar conflitos interfederativos.

Em relação a essa questão, cabe ressaltar que o Substitutivo prevê a possibilidade de implementação, no âmbito da administração compartilhada do IBS, do modelo de pronunciamentos e soluções de consulta vinculantes, adotado hoje pelas administrações tributárias, com a diferença de vincular as esferas federativas.

Espera-se que a legislação unificada e a simplificação dos procedimentos contribuam para que todos os entes diminuam seus custos com administração tributária com significativos ganhos de eficiência.

II.3.3.1.1.11. Processo Administrativo e Judicial Fiscal

A disputa fiscal entre a Administração Pública e os contribuintes em torno do crédito tributário esbarra atualmente em obstáculos que lhe garantem baixa eficiência, especialmente nos litígios originados da atuação do fisco. Por



certo, a missão da fazenda pública em recuperar valores inadimplidos é árdua e demanda a constante revisão da eficiência das políticas públicas repressoras da sonegação fiscal.

O quadro atual é desalentador. Com efeito, estima-se que o contencioso tributário brasileiro, nas três esferas federativas, tenha alcançado 5,44 trilhões de reais em 2019, o que corresponderia a 75% do PIB daquele ano⁶⁹. Apenas o contencioso tributário federal judicial, incluído aqui o previdenciário, incrementou-se em 13,1% do ano de 2018 para 2019.

Ressalte-se que esse levantamento promovido pelo Instituto Insper não considerou em seu cálculo as ações promovidas pelos contribuintes para deixar de pagar tributos ou recuperar valores já pagos, o que avolumaria o estoque de litígios fiscais a quantias inestimáveis.

Não bastasse essa colossal soma de recursos em disputa, verificamos que os processos de execução fiscal são verdadeiros gargalos na atividade do Poder Judiciário, sendo os principais responsáveis por sua alta taxa de congestionamento. Além de representarem 65% do estoque de processos de execução, correspondem a aproximadamente 35% do total de casos pendentes de julgamento, conforme relatório do Conselho Nacional de Justiça⁷⁰.

O mesmo relatório destaca que esse congestionamento ocorre em virtude de o executivo fiscal chegar a juízo depois de tentativas frustradas de recuperação do crédito tributário na via administrativa. Assim, repetem-se etapas e providências de localização do patrimônio do devedor em juízo, as quais comumente restam infrutíferas. O resultado disso é uma média estimada, para o ano de 2017, de 18 anos e 11 meses para a duração total do contencioso tributário, somadas as fases administrativa e judicial⁷¹.

Reconheça-se, apesar disso, que o Poder Público não tem se quedado inerte. Iniciativas como a criação do Sistema de Busca de Ativos do Poder Judiciário – Sisbajud, a possibilidade da transação tributária e a

⁶⁹ Núcleo de Tributação do Insper. *Contencioso Tributário no Brasil*. Relatório 2020, ano de referência 2019. São Paulo, dez. 2020.

⁷⁰ Justiça em Números 2022/Conselho Nacional de Justiça - Brasília: CNJ, 2022.

⁷¹ Estimativa realizada pela Ernst & Young e divulgada pelo Instituto Brasileiro de Ética Concorrencial – ETCO em seu estudo *Desafios do Contencioso Tributário Brasileiro*, em 2019.



formação de grupos de trabalho como o Comitê de Apoio Técnico à Realização do Diagnóstico do Contencioso Tributário Nacional⁷² e o Comitê Gestor para definição de diretrizes para o Programa de Conformidade Fiscal (Confia) da Secretaria Especial da Receita Federal⁷³ demonstram o empenho em se aprimorar a persecução do crédito tributário e a relação fisco-contribuinte.

Os Estados e Municípios, ainda que de forma difusa, também tem buscado promover esforços para desenvolver boas práticas e modernização em sua atuação fiscal.

No caso do IBS, para que se evite a atuação em paralelo das administrações tributárias, quanto mais ao tratarmos de um imposto único que fará com que as duas esferas de governo tributem a mesma operação, delegamos à lei complementar a uniformização do processo administrativo fiscal, de modo que o procedimento de exigência do imposto seja simples para o contribuinte e eficiente para a Fazenda Pública.

Pretendemos, assim, avançar na eficiência e na celeridade do processo administrativo. Nesse sentido, é indispensável que aproveitemos soluções também desenvolvidas em outros países, como a evolução de medidas alternativas de resolução de conflitos, a priorização no tratamento de contribuintes que se mantêm regulares com suas obrigações tributárias, a busca de dívidas que se mostrem mais propensas ao êxito e o oferecimento de mais meios de pagamento à sociedade⁷⁴.

O modelo que preconizamos manterá o funcionamento dos fiscos de cada ente da Federação, exigindo, contudo, que participem conjunta e simultaneamente nas ações de fiscalização e nas contendas administrativas com os contribuintes. Isso para evitar que cada ente abra seu processo fiscalizatório de forma independente e sem comunicação com os demais, o que poderia inserir o sujeito passivo em infundável insegurança jurídica.

Destaque-se que é de interesse máximo de cada ente subnacional a integração com os demais, principalmente em virtude da prevalência do

72 Portaria Conjunta nº 1, de 18 de janeiro de 2021 – Secretaria Especial de Programas, Projetos e Gestão Estratégica e Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil

73 Portaria RFB nº 28, de 15 de abril de 2021.

74 OECD (2019), *Tax Administration 2019: Comparative Information on OECD and other Advanced and Emerging Economies*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/74d162b6-en>.



princípio do destino na definição do sujeito ativo da relação tributária, que fará com que determinado ente dependa da fiscalização de contribuintes situados em outro estado ou município.

Modelo idêntico deve ocorrer na esfera judicial, primando-se pela coexistência das procuradorias fazendárias dos respectivos entes. Conquanto a disposição sobre normas processuais caiba à legislação infraconstitucional, antecipamos que o sistema por nós idealizado congrega a atuação litisconsorte das procuradorias dos entes interessados na operação. Qualquer questão que envolva o imposto, inclusive as federativas referentes à competência tributária, será resolvida em um único momento e processo, com participação e acesso simultâneo de todos.

Adiantamos que nossa expectativa, a partir das características do IBS e da CBS, é a de que teses jurídicas sobre a incidência dos tributos ou a possibilidade de creditamento de insumos sejam profundamente reduzidas.

II.3.3.1.1.12. Implementação e Transição dos Sistemas

Para se proceder à sucessão do sistema de tributação do consumo, faz-se necessária delicada alquimia, que condense a necessidade de uma implementação que traga tempestivamente os resultados esperados e atenda às expectativas da sociedade, com a segurança jurídica e as repercussões nos preços relativos de bens e serviços e nas finanças públicas.

Vigilantes em relação a esse desafio, propomos a transição dos tributos incidentes de modo a conciliar as propostas de Reforma Tributária em debate neste Parlamento, bem como a suave modificação dos critérios de distribuição da arrecadação, nos termos a seguir.

II.3.3.1.1.12.1. Transição dos Tributos

Ao longo de todos esses meses de trabalho desde que assumimos a relatoria nesta Comissão Mista, constatamos um anseio generalizado, manifestado nas diversas emendas apresentadas à PEC nº 45, de 2019, e nas reuniões técnicas, de que a transição aplicável aos contribuintes se desse em



um prazo mais curto. Apesar de termos nos esforçado por conseguir um prazo ainda menor, as negociações permitiram apresentar uma proposta de transição de 7 anos, entre 2026 e 2032.

A transição que submetemos à análise dos nobres parlamentares terá duas fases: uma federal, de dois anos, seguida de uma nacional, de quatro anos, com um intervalo de dois anos entre elas.

O processo se iniciará em 2026, cobrando-se a CBS com uma alíquota de 0,9% e o IBS de 0,1%, que podem ser compensadas com a contribuição para o PIS ou a Cofins, ou, não havendo débitos desses tributos, com qualquer outro tributo federal, podendo ainda ser objeto de ressarcimento, em até 60 dias, mediante requerimento. O objetivo dessa etapa é conhecer a base tributável, permitindo que se calculem as alíquotas da CBS e do IBS necessárias para substituir a arrecadação atual. Em relação ao Substitutivo preliminar, incorporamos a cobrança do IBS na alíquota teste, de maneira a atender demanda dos Estados.

Em 2027, entra em vigor a CBS com alíquota de referência, extinguindo-se o PIS/Cofins e reduzindo a zero as alíquotas do IPI, exceto as dos produtos que não tenham industrialização na Zona Franca de Manaus. Desse modo, entra em vigor o sistema federal, mantendo-se temporariamente o IPI apenas como instrumento de preservação do tratamento favorecido da região amazônica.

A adoção de um período inicial de transição majoritariamente para a União confere maior segurança à implantação do novo sistema tributário, pois o governo federal dispõe de significativa base de dados e de instrumentos mais ágeis para corrigir ou compensar desvios. Mitiga-se também a possibilidade de impactos nas contas públicas, tendo em vista que a base arrecadatória do União é mais ampla.

Entre 2029 a 2032, as alíquotas do ICMS e do ISS serão gradualmente reduzidas, à razão de 1/10 por ano, até a extinção desses impostos. Concomitantemente, as alíquotas do IBS estadual e municipal serão elevadas de forma a manter o nível de arrecadação das duas esferas federativas. Nesse período, os benefícios fiscais começam a ser reduzidos



nessa mesma proporção, conferindo-se, assim, um prazo de adaptação razoável aos setores afetados pelas modificações propostas.

A partir de 2033, são extintos o ICMS, o ISS e o IPI, com a vigência integral do novo sistema e a incorporação dos 60% restantes, e a extinção do antigo. Nesse momento, já estará em vigor o novo instrumento de tratamento favorecido da Zona Franca de Manaus, em que o Imposto Seletivo poderá assumir a função de diferencial competitivo dos produtos região.

Em relação aos saldos credores acumulados de ICMS, cabe apontar que a lei complementar poderá prever, após homologação expressa ou tácita pelos entes federativos, ao final de 2032, (i) a sua utilização para pagamento do IBS em 240 parcelas, de modo que sejam abatidas da parte que caiba a cada ente federativo; e (ii) o seu ressarcimento pelo Conselho Federativo do Imposto sobre Bens e Serviços, caso não seja possível compensar o valor da parcela.

Como forma de possibilitar que a carga tributária se mantenha inalterada durante a transição, o Substitutivo atribui ao Senado Federal a fixação de alíquotas de referência do IBS e da CBS para todas as esferas federativas, com base em cálculo realizado pelo Tribunal de Contas da União, segundo diretrizes estabelecidas em lei complementar. Em respeito à autonomia federativa, essas alíquotas, denominadas alíquotas de referência, serão aplicáveis até que sobrevenha lei federal, estadual, distrital ou municipal com percentual diverso.

Registre-se que o texto proposto prevê que as alíquotas de referência do IBS e da CBS serão reajustadas para incorporar a perda de arrecadação dos tributos extintos, de maneira a manter a carga tributária em cada esfera federativa inalterada. A arrecadação do imposto seletivo será computada para a redução da alíquota federal da CBS, de modo a proporcionar impacto nulo sobre a arrecadação federal durante esse período.

Em suma, as alíquotas de referência do IBS e da CBS de cada ente federado serão as alíquotas necessárias para replicar a carga tributária hoje existente, eliminando-se artifícios que tentam camuflá-la, como a incidência do imposto sobre ele mesmo (tributo “por dentro”) e a cumulatividade ao longo da



cadeia. Decerto, devemos avançar no debate sobre o deslocamento da tributação das operações com bens e serviços para a renda e o patrimônio, o que permitirá reduzir a pesada carga sobre o consumo – que já existe atualmente. Porém, os que se rebelam contra o modelo que ora propomos demonstram exclusivamente sua preferência em continuarem na iludida e ingênua percepção das exações que recaem sobre suas operações.

Alertamos para que seja mantido o modelo proposto, que alberga poucas exceções à unicidade do IBS e da CBS, de modo a se evitar a majoração da alíquota de referência do tributo.

II.3.3.1.1.12.2. Transição Federativa

Historicamente a incerteza quanto ao comportamento e à distribuição horizontal e vertical da arrecadação tributária tem-se revelado um grande obstáculo às tentativas de aperfeiçoamento do sistema tributário nacional. A par desse desafio tradicional, a realidade do setor público hoje, em todas as esferas, é de constrangimento fiscal severo, com poucos graus de liberdade para se abdicar de receitas tributárias no curto prazo, ainda que o aperfeiçoamento do sistema possa promover ganhos de arrecadação em médio e longo prazos.

Mesmo que fixemos a carga tributária e a participação de cada esfera nesta carga, uma estrutura tributária baseada em premissas diferentes promoverá, obviamente, uma distribuição horizontal da arrecadação distinta da que se observa hoje. Com a implementação do princípio do destino, a distribuição do bolo tributário migrará dos entes produtores para os consumidores. O novo modelo permitirá que os tributos sobre consumo possam custear políticas públicas que atendam melhor às demandas dos cidadãos, ao criarem na população a devida percepção dos custos dessas políticas. Por outro lado, precisa ser enfrentada a questão da transição federativa, tendo em vista o comprometimento das receitas públicas com gastos de caráter continuado já assumidos.



Na expectativa de oferecermos o detalhamento requerido para a questão, nossa proposta estabelece transição federativa de cinquenta anos, entre 2029 e 2078, da qual participarão Estados, Distrito Federal e Municípios.

O modelo ora proposto prevê a retenção da parcela da arrecadação própria do IBS de cada Estado, do Distrito Federal e de cada Município para a distribuição entre estes entes com vistas a amenizar as variações de arrecadação.

Até 2029 não há transição, pois apenas a parcela federal estará sendo cobrada, à exceção da alíquota teste de 0,1% da parcela estadual. Entre 2029 e 2034, será retido o montante correspondente a 90% do valor do imposto apurado com base nas já mencionadas alíquotas de referência; nos 44 anos seguintes, a retenção será reduzida à razão de 1/45 ao ano, de maneira que, ao final da transição federativa, o princípio do destino valerá completamente. Esses percentuais incidirão sobre o imposto apurado antes da partilha das cotas partes de IBS.

Para viabilizar a transição federativa que propomos, é vedada aos entes a fixação de alíquotas do IBS em patamar insuficiente para garantir a retenção. Respeitada essa vedação, toda e qualquer variação de alíquota promovida pelo ente repercutirá integralmente em sua participação no produto da arrecadação do IBS.

Nossa proposta estabelece que os recursos retidos na forma mencionada acima serão distribuídos aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios proporcionalmente às receitas líquidas médias com os tributos substituídos, inclusive as relativas às suas cotas-partes, entre 2024 e 2028, não causando, portanto, incentivo adverso para aumento da carga tributária. Dado que a distribuição desses recursos considerará o valor pós-partilha do ICMS com os Municípios, não se aplicará a cota-parte de IBS nos recursos entregues aos Estados.

A parcela da arrecadação não retida será entregue ao ente arrecadador segundo a regra geral instituída por lei complementar, como previsto no art. 156-A, § 5º, I, acrescido à Constituição. Esta parcela cresce com o passar dos anos, até atingir a totalidade do valor entregue a cada ente



no fim da transição, quando o princípio do destino restará completamente implementado.

Similarmente ao que hoje ocorre com os tributos substituídos, os valores entregues a cada ente:

- a) constituirão as bases de cálculo de que tratam os arts. 29-A (limite de despesas com Câmara de Vereadores), 198, § 2º (mínimos constitucionais da saúde), 204, parágrafo único (vinculação de receita tributária para programa de apoio à inclusão e promoção social), 212 (mínimos constitucionais da educação), 216, § 6º (vinculação de receita tributária para fundo estadual de fomento à cultura), todos da Constituição Federal;
- b) integrarão a base de cálculo do Fundeb (art. 212-A, II, da Constituição Federal), subtraindo-se, no caso do Distrito Federal e dos Municípios, a parcela relativa ao IBS municipal, tendo em vista que o ISS atualmente não compõe essa base;
- c) poderão ser vinculados para prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita previstas no art. 165, § 8º, para pagamento de débitos com a União e para prestar-lhe garantia ou contragarantia, nos termos do art. 167, § 4º, todos da Constituição Federal.

É previsto, ainda, mecanismo de equalização para os entes com maior redução relativa de receitas, a partir da retenção de 3% dos recursos não retidos para a transição descrita anteriormente. Esses recursos crescem à medida que a transição avança e servirão para equalizar a redução relativa de receita dos entes que mais sofrerem com a mudança do modelo. Lei complementar estabelecerá os critérios para a extinção gradativa, entre 2079 e 2098, do referido mecanismo de equalização.

Entendemos que a regra de transição ora trazida é capaz de amenizar de forma significativa eventuais perdas de curto prazo que alguns entes poderão experimentar. É uma regra de simples aplicação e entendimento por todas as partes, além de, comparativamente ao proposto na PEC nº 45, de 2019, apresentar maior neutralidade quanto aos incentivos para os entes



fixarem as alíquotas próprias. A inclusão das cotas-partes na transição atende, ainda, a demanda trazida pela CNM, preocupada com as repercussões da mudança de critério de partilha das receitas de Estados com seus Municípios.

Por fim, vale notar que os ganhos econômicos pela simplificação do sistema tributário compensarão, por si só, boa parte das eventuais perdas de Estados e Municípios que, atualmente, possuem participação ampliada nos tributos substituídos pela desobediência ao princípio do destino, fiscalmente mais justo.

II.3.3.1.1.13. Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional

As discussões demonstraram ser necessária a criação de um fundo de desenvolvimento com o objetivo de reduzir desigualdades regionais e de estimular a manutenção de empreendimentos nas regiões menos desenvolvidas, que deixarão de contar com benefícios fiscais dos tributos extintos. Nesse contexto, a diretriz do Grupo de Trabalho da Reforma Tributária foi de construção de um fundo de desenvolvimento regional com financiamento e critérios de distribuição adequados.

A adoção do princípio do destino ensejará o fim de guerras fiscais promovidas por estados e também por municípios com a instituição do IBS. O grande problema da guerra fiscal é que os benefícios são colhidos no curto prazo, com a atração de empreendimentos e o crescimento das economias locais, mas seus danos são sentidos somente em prazo mais longo e, em muitos casos, acabam por suplantar os benefícios econômicos inicialmente obtidos, com a perda de transparência e de controle sobre os incentivos fiscais concedidos e a exaustão da capacidade arrecadatória dos fiscos.

Em audiências públicas com Secretários de Fazenda estaduais e manifestações de importantes lideranças neste Colegiado, a preocupação de se colocar um ponto final nas guerras fiscais e de se recuperar a capacidade de arrecadação dos governos mostrou-se recorrente. Contudo, os discursos demonstraram, também reiteradamente, grande preocupação com a perda do instrumento de atração de investimentos produtivos e o impacto sobre as economias de regiões do País que experimentaram grande desenvolvimento



de seus parques produtivos por meio da concessão de incentivos tributários. O entendimento majoritário é o de que a guerra fiscal precisará ser substituída por outras políticas públicas, mais eficientes ao longo do tempo, que permitam o desenvolvimento equilibrado entre as diferentes regiões brasileiras.

Buscando atender ponto tão sensível à realização da presente Reforma Tributária, o Substitutivo institui o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional — FNDR com objetivo de reduzir as desigualdades regionais e sociais, nos termos do art. 3º, III, da Constituição Federal, mediante a entrega de recursos federais aos Estados e ao Distrito Federal para aplicação em: (i) realização de estudos, projetos e obras de infraestrutura; (ii) fomento a atividades produtivas com elevado potencial de geração de emprego e renda, incluindo a concessão de subvenções econômicas e financeiras; e (iii) promoção de ações com vistas ao desenvolvimento científico e tecnológico e à inovação.

Após longa negociação, a União concordou em financiar exclusivamente esse fundo com aportes que se iniciarão em 2025 e crescerão até 2033, quando atingirão quarenta bilhões de reais anuais, atualizados monetariamente pela variação acumulada do IPCA desde 2023.

Os critérios de distribuição dos recursos serão definidos em lei complementar, sendo vedada a retenção ou qualquer restrição a seu recebimento. Os recursos do fundo estão ainda excetuados das bases de cálculo ou limites de despesas consideradas nas regras fiscais.

II.3.3.1.1.14. Tratamento para os Benefícios Fiscais de ICMS Convalidados

Seguindo diretriz do Grupo de Trabalho da Reforma Tributária, cuidamos para que os benefícios fiscais do ICMS convalidados até 2032 pela Lei Complementar nº 160, de 7 de agosto de 2017, sejam respeitados. Para isso, utilizamos dois mecanismos.



O primeiro foi o de iniciar o prazo de transição do ICMS em 2029, de forma que só haverá alguma perda a ser compensada para os benefícios que ainda vigorarem entre 2029 e 2032.

O segundo foi criar um Fundo de Compensação de Benefícios Fiscais ou Financeiros-fiscais, a ser distribuído de modo a compensar as perdas de 2029 a 2032 com incentivos e benefícios fiscais ou financeiro-fiscais de ICMS concedidos por prazo certo e sob condição até 31 de maio de 2023, nos critérios, limites e procedimentos definidos em lei complementar.

Os aportes de recursos neste fundo serão feitos exclusivamente pela União, que somarão mais de sessenta bilhões entre 2025 e 2032, se considerada a atualização monetária. A União deverá complementar esses valores caso se mostrem insuficientes para as compensações devidas, e eventual saldo financeiro existente em 31 de dezembro de 2032 será transferido ao FNDR. Por fim, os recursos recebidos desse fundo estão também excetuados das bases de cálculo ou limites de despesas consideradas nas regras fiscais.

II.3.3.2. Imposto Seletivo

Como se observa dos arts. 3º e 5º da Diretiva nº 92/12/CEE do Conselho das Comunidades Europeias e do art. 1º da Diretiva nº 2003/96/CE do Conselho da União Europeia, é corrente na prática tributária internacional a criação, paralelamente à tributação do volume de negócios, de impostos especiais sobre o consumo, devidos em razão da produção ou da importação de determinados produtos, especialmente bebidas alcoólicas, tabaco, eletricidade, óleos minerais, álcool e demais produtos energéticos.

Nesse contexto, alinhado às melhores práticas internacionais, o texto ora apresentado prevê a substituição do IPI por um imposto seletivo, com um espectro de incidência melhor delimitado.

Registre-se que o modelo proposto é mais eficiente do que o adotado pela Constituição vigente, no qual a atribuição da possibilidade de uma seletividade ampla ao IPI e o ao ICMS levou à multiplicação de alíquotas e à



própria desfiguração do critério da essencialidade, que acabou substituído por quaisquer motivos de política econômica ou fiscal que não extrapolassem patamares justificáveis para as alíquotas adotadas⁷⁵.

De um modo geral, as características⁷⁶ dos produtos incluídos no regime de impostos seletivos (*excise taxes*) são (i) o elevado potencial tributário, decorrente da difusão do consumo e de uma baixa elasticidade da demanda em relação ao preço; (ii) a concentração da produção em poucos agentes econômicos, o que facilita a arrecadação e controle; e (iii) a política de desincentivo ao seu consumo, em decorrência do potencial lesivo à saúde do consumidor ou ao meio ambiente.

Não existe, contudo, uma uniformidade em relação aos bens sujeitos a impostos seletivos. Na própria União Europeia⁷⁷, por exemplo, há países que tributam veículos automotores (Áustria, Espanha, Holanda e Polônia), apostas e loterias (Alemanha, Espanha, Itália, Portugal e Reino Unido), bebidas não alcoólicas (Bélgica), café (Bulgária), sorvetes, chocolates e demais doces (Dinamarca).

Dessa forma, optamos por prever a incidência do imposto para desestimular o consumo de bens e serviços considerados prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente.

O imposto seletivo, apesar de idealmente cobrado de forma monofásica, poderá incidir em uma ou mais fases da cadeia produtiva, conforme definido pelo legislador.

O imposto incidirá nas importações e não incidirá nas exportações, e a repartição de sua arrecadação observará o atual modelo de repartição atual do IPI.

Cabe registrar que, durante as audiências públicas do Grupo de Trabalho da Reforma Tributária e em reuniões com diversos setores, surgiram diversas demandas para restringir ou ampliar o uso desse instrumento para

75 Cabe mencionar, nesse sentido, os julgados do Plenário do Supremo Tribunal Federal acerca da incidência do IPI sobre o açúcar, como o Recurso Extraordinário nº 592145, publicado em 01/02/2018.

76 MATTOS FILHO, Ary Oswaldo (coordenador). **Reforma fiscal: Coletânea de Estudos Técnicos**. Relatório da Comissão Executiva de Reforma Fiscal, Volume 1. São Paulo: DBA Dórea Books and Art, 1993. Página 115. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/557745>.

77 A lista de impostos especiais sobre o consumo está disponível para consulta no seguinte endereço: https://ec.europa.eu/taxation_customs/tedb/splSearchForm.html.



determinados bens e serviços, estabelecendo-se já na PEC critérios mais ou menos restritivos.

Pela complexidade do tema, optamos por manter a redação ampla e transferir as especificidades para a discussão infraconstitucional. Dessa forma, os diversos setores terão tempo de esclarecer suas particularidades e a legislação poderá ser alterada de acordo com a evolução do consumo da sociedade.

Por fim, cabe apontar que o Substitutivo prevê que a instituição do imposto seletivo não elevará a arrecadação geral da União, pois estabelece que, durante o período de transição, o produto de sua arrecadação será considerado na fixação das alíquotas de referência do IBS, de modo a reduzir as alíquotas gerais desse imposto.

II.3.3.3. Medidas na Tributação da Propriedade e da Renda

Apesar de o foco principal desta fase da Reforma Tributária ser a tributação do consumo, entendemos ser possível avançar em alguns aspectos da tributação da propriedade que há tempos demandam intervenção no sentido de se alcançar maior justiça fiscal, em especial na esfera do Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação – ITCMD, de competência dos Estados e do Distrito Federal, e do Imposto sobre a propriedade de veículos automotores – IPVA e do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana — IPTU, de competência dos Municípios e do Distrito Federal.

O art. 145, § 1º da Constituição Federal, ao estabelecer que, *“sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte”*, positiva o princípio da capacidade contributiva, que se expressa, dentre outras formas, pela progressividade fiscal.

Por muito tempo, a doutrina e a jurisprudência dominantes entenderam que, como decorrência desse dispositivo, essa progressividade deveria ser restrita aos chamados tributos pessoais, não recaindo sobre os tributos reais, tais como o ITCMD.



Essa posição, porém, vem sendo alterada, notadamente em razão da jurisprudência firmada pelo Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário nº 562.045/RS, em que se concluiu pela constitucionalidade da progressividade do ITCMD, ao fundamento de que o princípio da capacidade contributiva é aplicável a todos os impostos.

Com o objetivo de positivar e dar concretude a essa importante diretriz assentada pela Corte Suprema, o Substitutivo determina que o ITCMD seja progressivo em razão do valor da transmissão, de modo similar ao que já foi feito em relação ao IPTU na Emenda Constitucional nº 29, de 2000, tributando as heranças e doações de alto valor de modo mais justo.

Além disso, a competência do ITCMD sobre bens móveis, títulos e créditos deixou de ser de competência, no caso de transmissão *causa mortis*, do estado onde se processar o inventário ou arrolamento, passando a ser daquele onde tiver domicílio o *de cuius*. Evita-se, assim, planejamento tributário que se tornou frequente de abertura do inventário ou arrolamento em locais com o simples propósito de redução de carga fiscal.

Ainda na seara do ITCMD, criou-se regra que permite a cobrança do imposto nos casos em que o doador tiver domicílio ou residência no exterior, ou em que o *de cuius* possuía bens, era residente ou domiciliado ou teve o seu inventário processado no exterior. Com as decisões do STF que proibiram a cobrança do ITCMD nesses casos enquanto não for editada a lei complementar prevista no art. 155, § 1º, III, da Constituição Federal⁷⁸, diversas doações e heranças de valores expressivos deixaram de ser tributadas. As regras do Substitutivo valerão até a publicação da referida lei complementar.

Para o IPVA, prevê-se sua incidência sobre veículos aquáticos e aéreos. Apesar de o atual texto constitucional não deixar claro a abrangência dessa base de incidência, a atual interpretação do Supremo Tribunal Federal sobre o tema é de que o imposto apenas incide sobre veículos automotores terrestres.

78 ADO 67. Tribunal Pleno. Relator Min. Dias Toffoli. Julgamento: 06/06/2022. Publicação: 29/06/2022.

ADI 6828. Tribunal Pleno. Relator Min. André Mendonça. Julgamento: 03/11/2022. Publicação: 22/11/2022.

ADI 6830. Tribunal Pleno. Relator Min. Gilmar Mendes. Julgamento: 10/11/2022. Publicação: 21/11/2022



De fato, o modelo atualmente adotado possui acentuada incoerência se analisado do ponto de vista da isonomia e da capacidade contributiva, princípios basilares de nosso Sistema Tributário. Não é justo que o contribuinte de classe média arque com a tributação da propriedade de seu carro ou sua moto usados enquanto donos de lanchas, iates e jatinhos são desonerados.

De fato, a intenção da proposta é trazer mais isonomia à tributação do patrimônio, permitindo que bens de alto valor e utilizados para fins recreativos sejam onerados da mesma forma que os carros utilizados pelas famílias para seu deslocamento diário. Trata-se de medida que trará maior progressividade ao Sistema Tributário e que é demanda recorrente de grande parte dos parlamentares, independentemente de legislatura ou de partido.

De outro lado, não é nossa intenção onerar aeronaves e barcos de transporte de passageiros ou barcos voltados à pesca industrial, artesanal, científica ou de subsistência. Da mesma forma, não pretendemos que o tributo incida sobre bens de capital das empresas, como, por exemplo, plataformas de petróleo. Esse imposto não terá o viés de onerar a atividade produtiva, seu objetivo é alcançar bens utilizados por pessoas com alto poder aquisitivo de elevado valor, que hoje não são tributados, em um claro descompasso com o imposto aplicado sobre veículos automotores de uso popular.

Além disso o IPVA poderá ser progressivo também em razão do impacto ambiental do veículo. Essa alteração está em linha com as propostas ambientais mais modernas defendidas mundialmente e caminha no mesmo sentido dos acordos de adequação de emissão de carbono em que o Brasil é signatário. Trata-se de proposta, portanto, em sintonia com o contexto mundial atual em relação tanto à tributação quanto à defesa do meio ambiente. Acrescenta-se, também, o valor do veículo como critério da progressividade do imposto.

Em suma, elimina-se, assim, injustificável privilégio para bens usualmente possuídos por pessoas dotadas de alta capacidade contributiva e se introduzem critérios de diferenciação para incentivar a posse de veículos energeticamente mais eficientes e para onerar de forma mais gravosa modelos suntuosos.



Para o IPTU, atendendo ao pleito da CNM, autoriza-se que o Poder Executivo atualize a base de cálculo do imposto por meio de decreto a partir de critérios gerais previstos em lei municipal, facilitando que as administrações municipais alcancem o potencial arrecadatório de imóveis com alta valorização.

Quanto à tributação da renda, sabe-se que o governo federal a elencou como prioridade em uma segunda etapa da Reforma Tributária. Para garantir essa iniciativa, estabelecemos prazo de 180 dias para que projeto de lei com essas medidas, acompanhado das correspondentes estimativas e estudos de impactos orçamentários e financeiros, seja encaminhado ao Congresso Nacional.

Além disso, determinamos que o aumento da arrecadação obtida com a reforma da tributação da renda seja considerado como fonte para reduzir a tributação incidente sobre a folha de pagamentos e sobre o consumo de bens e serviços.

II.3.3.4. Impacto Esperado na Economia Brasileira

Nos últimos anos, foi possível constatar a profusão de estudos que analisam os efeitos da implementação de um imposto sobre valor agregado moderno na taxa de crescimento de uma economia. No Brasil, com a intensificação do debate no parlamento sobre as alternativas para reforma da tributação sobre o consumo, propiciada com a apresentação das PECs nº 45 e nº 110, ambas de 2019, não foi diferente.

A implementação do novo modelo impactaria positivamente a taxa de crescimento da economia brasileira, em virtude da redução dos custos de conformidade e de investimentos em ativos fixos, do grau de litigiosidade tributária, e da correção das distorções alocativas. Parcela mais significativa desses resultados adviria da redução dos custos de conformidade e de investimentos em ativos fixos.

O novo modelo alavancaria a produtividade interna, resultando em uma taxa de crescimento do PIB potencial de aproximadamente 20% em 15 anos. O efeito multiplicador da simplificação tributária e do ganho de eficiência



dela decorrente sobre a taxa de crescimento do PIB potencial adquiriria maior intensidade no decorrer dos anos.

Esse impacto positivo no PIB potencial, em um cenário de agravamento das contas públicas em decorrência da pandemia de Covid-19, revela-se ainda mais desejável e necessário pela repercussão positiva nas expectativas dos agentes, pois haveria uma sinalização de que o Brasil está buscando reduzir o risco país e a taxa de juros de longo prazo, por conseguinte. Apesar de se tratar de um efeito indireto, não é menos importante, dada a trajetória crescente da dívida pública como proporção do PIB, cuja sustentabilidade depende do nível da taxa de juros com que o Estado consegue se financiar. Haveria um incremento de cerca de 10 pontos percentuais na já mencionada taxa de crescimento estimada do PIB potencial⁷⁹.

Verificou-se ainda tendência de aumento no nível dos agregados macroeconômicos – consumo das famílias, investimentos, exportações e importações –, com maior variação positiva no nível de investimento, equivalente a 25% se considerada a expectativa de maior produtividade do capital. Para as famílias, isso se traduziria em um aumento de quase 17% na renda.

Também foram objeto de análise recente os efeitos setoriais e distributivos decorrentes da criação de um IBS nacional⁸⁰. A indústria seria o macrossetor com maiores ganhos, cuja atividade cresceria até 25%, em virtude do estímulo que a reforma representa ao investimento em ativo fixo e da redução da carga tributária que o setor suporta relativamente aos demais.

Mesmo que variável, o impacto seria positivo em todos os setores, pois uma menor cumulatividade na tributação sobre o consumo e o aumento da renda das famílias compensariam eventual aumento de carga tributária relativa. Sobretudo se considerarmos que a redução dos custos dos insumos, que hoje

79 BORGES, Bráulio. **Impactos macroeconômicos estimados da proposta de reforma tributária consubstanciada na PEC 45/2019**. Disponível em: https://ccif.com.br/wp-content/uploads/2020/06/Nota_Tecnica_Reforma_PEC45_2019_VF.pdf.

80 CARDOSO, Debora Freire *et al.* **Nota Técnica: Simulações dos impactos macroeconômicos setoriais e distributivos da PEC 45/2019**. Disponível em: https://ccif.com.br/wp-content/uploads/2020/10/CCiF_NT_Impactos.pdf.



embutem alguma cumulatividade, favoreceria destacadamente os macrossetores da agropecuária e de serviços.

Com respeito aos efeitos distributivos da adoção de um IBS nacional, com alíquota uniforme, vários estudos apontam maiores ganhos para as famílias de renda mais baixa, potencializados conforme o modelo de isenção personalizada do tributo. Esse impacto distributivo da modernização da tributação sobre bens e serviços é explicado pela composição da cesta de consumo das famílias nos primeiros estratos, concentrada na aquisição de mercadorias.

Em 2021, o Poder Executivo analisou a relação entre a criação da CBS proposta pelo Projeto de Lei nº 3.887, de 2020, em substituição à Contribuição para o PIS e à Cofins, e o nível de atividade econômica e o emprego. A conclusão foi de que a produtividade da economia poderia crescer de 0,2% a 0,5% com a unificação das duas contribuições, consideradas apenas duas variáveis no modelo: a queda na variância das alíquotas dentro dos setores e a redução do custo de conformidade. Também foram encontrados resultados positivos sobre o PIB *per capita* e o emprego.

Nota-se, portanto, como as variáveis macroeconômicas estão relacionadas ao sistema tributário, cujos ganhos serão tanto maiores quanto menores forem as distorções remanescentes de uma reforma. Isso significa que o retorno em termos de bem-estar será maior para a população se as mudanças forem estruturais e profundas. Evidentemente os resultados da análise do impacto econômico de uma reforma ampla decorrem da metodologia empregada. No entanto, a evidência empírica indica que, nas últimas quatro décadas e em todos os continentes, reformas amplas contribuíram para o crescimento das economias que as implementaram⁸¹.

Com o aprofundamento do debate sobre a relação entre mudanças estruturantes e crescimento econômico, as reformas amplas passaram a ser consideradas essenciais para garantir um aumento no nível de atividade econômica sólido. Logo, urge e adquire relevância ainda maior a concepção de um novo modelo de tributação sobre o consumo no país. Some-se a isso o fato

81 MARAZZO, Pasquale Marco *et al.* Wide-reaching Structural Reforms and Growth: A Cross-country Synthetic Control Approach. Working Papers Center for International Development at Harvard University, n. 82, abr. 2017. Disponível em: https://growthlab.cid.harvard.edu/files/growthlab/files/cid_rfw_p_82.pdf.



de que historicamente as maiores reformas tendem a acontecer em períodos de dificuldade econômica, tal qual o que ora vivenciamos. Perspectivas econômicas desfavoráveis, como é de se esperar, tendem a catalisar os esforços dos agentes para as mudanças necessárias⁸².

Por todas essas razões, acreditamos na importância e na oportunidade única de trabalharmos para promover uma verdadeira reforma de nossa estrutura tributária, centrada na modernização da tributação sobre o consumo, que abarque uma gama maior de tributos, de forma a tornar o modelo mais simples, justo e eficiente. Os efeitos de nossa proposta não são imediatos, mas se estenderão por gerações e se revelam, especialmente nesse momento, peça chave para mudar a trajetória de nossa nação e nos colocar de fato no caminho da prosperidade.

II.3.4. Da apreciação das Emendas

Diversas das Emendas apresentadas propuseram aperfeiçoamentos quanto ao modelo de tributação agregada, aos regimes diferenciados, especiais e favorecidos, ao comitê gestor do imposto, ao fundo de desenvolvimento regional, ao imposto seletivo ao IPVA e ao ITCMD, que foram parcialmente incorporadas ao Substitutivo. É o caso das Emendas n^{os} 1, 4, 5, 8, 10, 12, 15, 16, 17, 18, 21, 22, 23, 24, 31, 32, 33, 34, 36, 37, 39, 40, 43, 44, 45, 46, 47, 50, 51, 53, 55, 56, 57, 58, 61, 62, 68, 69, 70, 71, 73, 78, 82, 84, 85, 87, 88, 89, 91, 95, 96, 98, 101, 102, 104, 105, 110, 112, 117, 118, 119, 122, 123, 124, 128, 131, 135, 137, 138, 139, 141, 143, 150, 151, 152, 153, 158, 161, 163, 166, 167, 168, 169, 170, 172, 175, 177, 178, 180, 181, 185, 189, 190, 191, 192, 193, 194, 212, 214, 216 e 218.

As demais Emendas, apesar de meritórias, não puderam ser aproveitadas neste momento.

Desse modo, estão parcialmente acatadas, na forma do Substitutivo, as Emendas n^{os} 1, 4, 5, 8, 10, 12, 15, 16, 17, 18, 21, 22, 23, 24, 31, 32, 33, 34, 36, 37, 39, 40, 43, 44, 45, 46, 47, 50, 51, 53, 55, 56, 57, 58, 61, 62, 68, 69, 70,

⁸² International Monetary Fund. Structural reforms and macroeconomic performance: initial considerations for the Fund, nov. 2015. Disponível em: <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2015/101315.pdf>.



71, 73, 78, 82, 84, 85, 87, 88, 89, 91, 95, 96, 98, 101, 102, 104, 105, 110, 112, 117, 118, 119, 122, 123, 124, 128, 131, 135, 137, 138, 139, 141, 143, 150, 151, 152, 153, 158, 161, 163, 166, 167, 168, 169, 170, 172, 175, 177, 178, 180, 181, 185, 189, 190, 191, 192, 193, 194, 212, 214, 216 e 218, estando rejeitadas as demais Emendas.

II.3.5. Conclusão

Diante de todo o exposto até aqui, resta demonstrada não apenas a emergencial necessidade de alterações estruturais na tributação do consumo no Brasil, mas também a aptidão e a viabilidade de nossa proposta para fazê-las. Para além das diversas soluções de ordem prática, jurídica, procedimental e federativa veiculadas, concluímos com a expectativa de que a instituição do IBS e da CBS seja a pedra angular de uma nova era do desenvolvimento socioeconômico nacional.

Nessa inédita fase, é primordial que tenhamos em mente, tanto na análise desta proposta como na sua futura regulamentação, a busca pelo aumento da qualidade de vida do cidadão. Para tanto, que se priorize o amistoso ambiente de negócios do ponto de fiscal, com harmonia na relação da administração tributária com os contribuintes. Não esqueçamos, pois, da busca da redução da desigualdade econômica, efetivando o acesso de todos os cidadãos aos bens e serviços essenciais.

O povo está cansado de ser forçadamente cobaia de políticas tributárias descompromissadas, que cruzam suas vidas e, quando se vão, deixam pilhas de processos nos tribunais e rastros na retalhada legislação fiscal.

Assim, conclamamos os nobres pares a examinarem e a apoiarem o Substitutivo que encaminhamos, na certeza de que é chegado o tempo de fecharmos as portas, definitivamente, do que se convencionou chamar de manicômio tributário brasileiro.



VOTO

Pelas razões expostas, submeto aos ilustres pares meu VOTO pela admissibilidade das EMENDAS apresentadas, exceto das EMENDAS nºs 35; 79; 106 a 109; 198; 201 a 203; 206 a 209 e 219.

No mérito, voto pela aprovação da Proposta de Emenda à Constituição nº 45/2019, e pela aprovação parcial das EMENDAS nºs 1, 4, 5, 8, 10, 12, 15 a 18, 21 a 24, 31 a 34, 36 a 39, 40, 43, 44 a 47, 50, 51, 53, 55 a 58, 61, 62, 68 a 71, 73, 78, 82, 84, 85, 87, 88, 89, 91, 95, 96, 98, 101, 102, 104, 105, 110, 112, 117 a 119, 122 a 124, 128, 131, 135, 137 a 139, 141, 143, 150 a 153, 158, 161, 163, 166 a 169, 170, 172, 175, 177, 178, 180, 181, 185, 189, 190 a 193, 194, 212, 214, 216 e 218, na forma do Substitutivo e pela rejeição das EMENDAS: 2, 3, 6, 7, 9, 11, 13, 14, 19, 20, 25 a 30, 35, 38, 41, 42, 48, 49, 52, 54, 59, 60, 63 a 67, 72, 74 a 77, 79 a 81, 83, 86, 90, 92 a 94, 97, 99, 100, 103, 106 a 109, 111, 113 a 116, 120, 121, 125 a 127, 129, 130, 132 a 134, 136, 140, 142, 144 a 149, 154 a 157, 159, 160, 162, 164, 165, 171, 173, 174, 176, 179, 182 a 184, 186 a 188, 195 a 211, 213 a 215, 217 e 219.

Sala da Comissão, em de de 2023.

Deputado AGUINALDO RIBEIRO

Relator



**PARECER DE PLENÁRIO DA COMISSÃO ESPECIAL
DESTINADA A PROFERIR PARECER À PROPOSTA DE
EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 45, DE 2019**

**SUBSTITUTIVO À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO
Nº 45-A, DE 2019**

Altera o Sistema Tributário Nacional e dá
outras providências.

Autor: Deputado Baleia Rossi e outros

Relator: Deputado Aguinaldo Ribeiro

AS MESAS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS E DO SENADO
FEDERAL, nos termos do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a
seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º A Constituição Federal passa a vigorar com os seguintes artigos
alterados ou acrescidos:

“Art. 43.

.....

§ 4º Sempre que possível, a concessão dos incentivos regionais a que se
refere o § 2º, III, considerará critérios de preservação do meio ambiente.” (NR)

“Art. 61.

.....

§ 3º A iniciativa de lei complementar que trate do imposto previsto no art. 156-A
também caberá ao Conselho Federativo do Imposto sobre Bens e Serviços a
que se refere o art. 156-B.” (NR)

“Art. 62.



.....
§ 2º Medida provisória que implique instituição ou majoração de impostos, exceto os previstos nos arts. 153, I, II, IV, V e VIII, e 154, II, só produzirá efeitos no exercício financeiro seguinte se houver sido convertida em lei até o último dia daquele em que foi editada.

.....” (NR)

“Art. 64. A discussão e votação dos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República, do Supremo Tribunal Federal, dos Tribunais Superiores e do Conselho Federativo do Imposto sobre Bens e Serviços terão início na Câmara dos Deputados.

.....” (NR)

“Art. 105.

I –

.....

j) os conflitos entre entes federativos, ou entre estes e o Conselho Federativo do Imposto sobre Bens e Serviços, relacionados ao imposto previsto no art. 156-A;

.....” (NR)

“Art. 145.

.....

§ 3º O Sistema Tributário Nacional deve observar os princípios da simplicidade, da transparência, da justiça tributária e do equilíbrio e da defesa do meio ambiente.” (NR)

“Art. 146.

.....

III –

.....



c) adequado tratamento tributário ao ato cooperativo praticado pelas sociedades cooperativas, inclusive em relação aos tributos previstos nos arts. 156-A e 195, V; e

d) definição de tratamento diferenciado e favorecido para as microempresas e para as empresas de pequeno porte, inclusive regimes especiais ou simplificados no caso dos impostos previstos nos arts. 155, II, e 156-A, das contribuições sociais previstas no art. 195, I e V, e § 12, e da contribuição a que se refere o art. 239.

§ 1º

.....

§ 2º Na hipótese de o recolhimento dos tributos previstos nos arts. 156-A e 195, V, ser realizado por meio do regime único de que trata o § 1º, enquanto perdurar a opção:

I – não será permitida a apropriação de créditos dos tributos previstos nos arts. 156-A e 195, V, pelo contribuinte optante pelo regime único; e

II – será permitida ao adquirente de bens e serviços do contribuinte optante a apropriação de créditos dos tributos previstos nos arts. 156-A e 195, V, em montante equivalente ao cobrado por meio do regime único.

§ 3º O contribuinte optante pelo regime único de que trata o § 1º poderá recolher separadamente os tributos previstos nos arts. 156-A e 195, V, não se aplicando o disposto no § 2º deste artigo, nos termos de lei complementar.”
(NR)

"Art. 149-B Os tributos previstos no art. 156-A e no art. 195, V, terão os mesmos:

I – fatos geradores, bases de cálculo, hipóteses de não incidência, imunidades e sujeitos passivos;

II – regimes específicos, diferenciados ou favorecidos de tributação; e

III – regras de não cumulatividade e de creditamento." (NR)

“Art. 150.



.....

§ 1º A vedação do inciso III, 'b', não se aplica aos tributos previstos nos arts. 148, I, 153, I, II, IV, V e VIII, e 154, II, e a vedação do inciso III, 'c', não se aplica aos tributos previstos nos arts. 148, I, 153, I, II, III e V, e 154, II, nem à fixação da base de cálculo dos impostos previstos nos arts. 155, III, e 156, I.

.....

..” (NR)

SEÇÃO III

DOS IMPOSTOS DA UNIÃO

“Art. 153.

.....

VIII – produção, comercialização ou importação de bens e serviços prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente, nos termos da lei.

§ 1º É facultado ao Poder Executivo, atendidas as condições e os limites estabelecidos em lei, alterar as alíquotas dos impostos enumerados nos incisos I, II, IV, V e VIII.

.....

§ 3º

.....

V – não incidirá sobre produtos tributados pelo imposto previsto no inciso VIII.

.....

§ 6º O imposto previsto no inciso VIII:

I – não incidirá sobre as exportações;

II – integrará a base de cálculo dos tributos previstos nos arts. 155, II, 156, III, 156-A e 195, V; e

III – poderá ter o mesmo fato gerador e base de cálculo de outros tributos.”
(NR)

SEÇÃO IV



DOS IMPOSTOS DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL

“Art. 155.

§ 1º

II – relativamente a bens móveis, títulos e créditos, compete ao Estado onde era domiciliado o de cujus, ou tiver domicílio o doador, ou ao Distrito Federal;

VI – será progressivo em razão do valor da transmissão ou da doação.

§ 3º À exceção dos impostos de que tratam o inciso II do *caput* deste artigo e os arts. 153, I, II e VIII, e 156-A, nenhum outro imposto poderá incidir sobre operações relativas a energia elétrica, serviços de telecomunicações, derivados de petróleo, combustíveis e minerais do País.

§ 6º

II – poderá ter alíquotas diferenciadas em função do tipo, do valor, da utilização e do impacto ambiental;

III – incidirá sobre a propriedade de veículos automotores terrestres, aquáticos e aéreos, excetuadas:

- a) aeronaves agrícolas e de operador certificado para prestar serviços aéreos a terceiros;
- b) embarcações de pessoa jurídica que detenha outorga para prestar serviços de transporte aquaviário ou de pessoa física ou jurídica que pratique pesca industrial, artesanal, científica ou de subsistência;
- c) plataformas suscetíveis de se locomoverem na água por meios próprios; e
- d) tratores e máquinas agrícolas.” (NR)



**SEÇÃO V
DOS IMPOSTOS DOS MUNICÍPIOS**

“Art. 156.

.....

§ 1º

.....

III – ter sua base de cálculo atualizada pelo Poder Executivo, conforme critérios estabelecidos em lei municipal.

.....” (NR)

SEÇÃO V-A

**DO IMPOSTO DOS ESTADOS, DO DISTRITO FEDERAL E DOS
MUNICÍPIOS**

“Art. 156-A. Lei complementar instituirá imposto sobre bens e serviços de competência dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

§ 1º O imposto previsto no *caput* atenderá ao seguinte:

I – incidirá sobre operações com bens materiais ou imateriais, inclusive direitos, ou com serviços;

II – incidirá também sobre a importação de bens materiais ou imateriais, inclusive direitos, ou de serviços realizada por pessoa física ou jurídica, ainda que não seja contribuinte habitual do imposto, qualquer que seja a sua finalidade;

III – não incidirá sobre as exportações, assegurada ao exportador a manutenção dos créditos relativos às operações nas quais seja adquirente de bem, material ou imaterial, ou serviço, observado o disposto no § 5º, III;

IV – terá legislação única aplicável em todo o território nacional, ressalvado o disposto no inciso V;

V – cada ente federativo fixará sua alíquota própria por lei específica;



VI – a alíquota fixada pelo ente federativo na forma do inciso V será a mesma para todas as operações com bens ou serviços, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Constituição;

VII – será cobrado pelo somatório das alíquotas do Estado e do Município de destino da operação;

VIII – será não cumulativo, compensando-se o imposto devido pelo contribuinte com o montante cobrado sobre todas as operações nas quais seja adquirente de bem, material ou imaterial, inclusive direito, ou serviço, excetuadas exclusivamente as consideradas de uso ou consumo pessoal, nos termos da lei complementar, e as hipóteses previstas nesta Constituição;

IX – não integrará sua própria base de cálculo nem a dos tributos previstos nos arts. 153, VIII, 155, II, 156, III, e 195, V;

X – não será objeto de concessão de incentivos e benefícios financeiros ou fiscais relativos ao imposto ou de regimes específicos, diferenciados ou favorecidos de tributação, excetuadas as hipóteses previstas nesta Constituição;

XI – não incidirá nas prestações de serviço de comunicação nas modalidades de radiodifusão sonora e de sons e imagens de recepção livre e gratuita; e

XII – resolução do Senado Federal fixará alíquota de referência do imposto para cada esfera federativa, nos termos de lei complementar, que será aplicada salvo disposição em contrário em lei específica, nos termos do disposto no inciso V deste parágrafo.

§ 2º Para fins do disposto no § 1º, V, o Distrito Federal exercerá as competências estadual e municipal na fixação de suas alíquotas.

§ 3º Lei complementar poderá definir como sujeito passivo do imposto a pessoa que concorrer para a realização, a execução ou o pagamento da operação, ainda que residente ou domiciliada no exterior.

§ 4º Para fins de distribuição do produto da arrecadação do imposto, o Conselho Federativo do Imposto sobre Bens e Serviços:



I - reterá montante equivalente ao saldo acumulado de créditos do imposto não compensados pelos contribuintes ou não ressarcidos ao final de cada período de apuração; e

II – distribuirá o montante excedente ao ente federativo de destino das operações que não tenham gerado creditamento na forma prevista no § 1º, VIII, segundo o disposto no § 5º, I e IV, ambos do art. 156-A.

§ 5º Lei complementar disporá sobre:

I – as regras para a distribuição do produto da arrecadação do imposto, disciplinando, entre outros aspectos:

a) a sua forma de cálculo;

b) o tratamento em relação às operações em que o imposto não seja recolhido tempestivamente;

c) as regras de distribuição aplicáveis aos regimes específicos e diferenciados de tributação previstos nesta Constituição;

II – o regime de compensação, podendo estabelecer hipóteses em que o aproveitamento do crédito ficará condicionado à verificação do efetivo recolhimento do imposto incidente sobre a operação, desde que:

a) o adquirente possa efetuar o recolhimento do imposto incidente nas suas aquisições de bens ou serviços; ou

b) o recolhimento do imposto ocorra na liquidação financeira da operação;

III – a forma e o prazo para ressarcimento de créditos acumulados pelo contribuinte;

IV – os critérios para a definição do ente de destino da operação, que poderá ser, inclusive, o local da entrega, da disponibilização ou da localização do bem, o da prestação ou da disponibilização do serviço ou o do domicílio ou da localização do adquirente do bem ou serviço, admitidas diferenciações em razão das características da operação;

V – regimes específicos de tributação para:

a) combustíveis e lubrificantes sobre os quais o imposto incidirá uma única vez, qualquer que seja a sua finalidade, hipótese em que:



1. as alíquotas serão uniformes em todo território nacional, podendo ser específicas, por unidade de medida, e diferenciadas por produto, admitida a não aplicação do disposto no § 1º, V a VIII;

2. poderá ser concedido crédito nas aquisições dos produtos de que trata esta alínea por contribuinte do imposto, desde que não destinados a comercialização;

b) serviços financeiros, operações com bens imóveis, planos de assistência à saúde e concursos de prognósticos, podendo prever:

1. alterações nas alíquotas, nas regras de creditamento e na base de cálculo, admitida a não aplicação do disposto no § 1º, VIII; e

2. hipóteses em que o imposto será calculado com base na receita ou no faturamento, com alíquota uniforme em todo território nacional, admitida a não aplicação do disposto no § 1º, V a VIII;

c) operações contratadas pela administração pública direta, por autarquias e por fundações públicas, podendo prever hipóteses de:

1. não incidência do imposto e da contribuição prevista no art. 195, V, admitida a manutenção dos créditos relativos às operações anteriores; e

2. destinação integral do produto da arrecadação do imposto e da contribuição prevista no art. 195, V, ao ente federativo contratante, mediante redução a zero das alíquotas dos demais entes e elevação da alíquota do ente contratante em idêntico montante;

d) sociedades cooperativas, com vistas a assegurar sua competitividade, observados os princípios da livre concorrência e da isonomia tributária, definindo, inclusive, as hipóteses em que:

1. o imposto não incidirá sobre as operações realizadas entre a sociedade cooperativa e seus cooperados;

2. os créditos do imposto serão transferidos entre os cooperados e a sociedade cooperativa;

VI – a forma como poderá ser reduzido o impacto do imposto sobre a aquisição de bens de capital pelo contribuinte;



VII – o processo administrativo fiscal do imposto;

VIII – hipóteses de devolução do imposto a pessoas físicas, inclusive os limites e os beneficiários, com o objetivo de reduzir as desigualdades de renda, gênero ou raça; e

IX – os regimes aduaneiros especiais, não se aplicando o disposto no § 1º, X.

§ 6º A isenção e a imunidade:

I – não implicará crédito para compensação com o montante devido nas operações seguintes; e

II – acarretará a anulação do crédito relativo às operações anteriores, salvo, na hipótese da imunidade, quando determinado em contrário em lei complementar.

§ 7º Para fins do disposto neste artigo, a lei complementar de que trata o *caput* poderá estabelecer o conceito de operações com serviços, seu conteúdo e alcance, admitida essa definição para qualquer operação que não seja classificada como operação com bens.

§ 8º Qualquer alteração na legislação federal que reduza ou eleve a arrecadação do imposto:

I – deverá ser compensada pela elevação ou redução, pelo Senado Federal, das alíquotas de referência de que trata o § 1º, XII, de modo a preservar a arrecadação das esferas federativas, nos termos de lei complementar;

II – somente entrará em vigor com o início da produção de efeitos do ajuste das alíquotas de referência de que trata o inciso I;

§ 9º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão optar por vincular suas alíquotas à alíquota de referência de que trata o § 1º, XII.

§ 10. Projeto de lei complementar em tramitação no Congresso Nacional que reduza ou aumente a arrecadação do imposto somente será apreciado se acompanhado de estimativa de impacto no valor da alíquota de referência de que trata o § 1º, XII.



§ 11. A devolução de que trata o § 5º, VIII, não será considerada nas bases de cálculo de que tratam os arts. 29-A, 198, § 2º, 204, parágrafo único, 212, 212-A, II, e 216, § 6º, não se aplicando a ela, ainda, o disposto no art. 158, IV, “b”.

“Art. 156-B. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios exercerão de forma integrada, exclusivamente por meio do Conselho Federativo do Imposto sobre Bens e Serviços, nos termos e limites estabelecidos nesta Constituição e em lei complementar, as seguintes competências administrativas relativas ao imposto de que trata o art. 156-A:

- I – editar normas infralegais sobre temas relacionados ao imposto, de observância obrigatória por todos os entes que o integram;
- II – uniformizar a interpretação e a aplicação da legislação do imposto, que serão vinculantes para todos os entes que o integram;
- III – arrecadar o imposto, efetuar as compensações e distribuir o produto da arrecadação entre Estados, Distrito Federal e Municípios;
- IV – dirimir as questões suscitadas no âmbito do contencioso administrativo tributário entre o sujeito passivo e a administração tributária.

§ 1º O Conselho Federativo do Imposto sobre Bens e Serviços, entidade pública sob regime especial, terá independência técnica, administrativa, orçamentária e financeira.

§ 2º Na forma da lei complementar:

- I – todos os Estados, o Distrito Federal e todos os Municípios participarão da assembleia geral, que funcionará como instância máxima de deliberação e autoridade orçamentária, sendo os votos distribuídos de forma paritária entre o conjunto dos Estados e o Distrito Federal e o conjunto dos Municípios e o Distrito Federal;
- II – o Conselho Federativo será financiado por percentual do produto da arrecadação do imposto destinado a cada ente federativo;
- III – o controle externo do Conselho Federativo será exercido pelos Poderes Legislativos dos entes federativos com o auxílio dos Tribunais de Contas dos



Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios, que atuarão de forma coordenada;

IV – o Conselho Federativo coordenará a atuação integrada dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, na fiscalização, no lançamento, na cobrança e na representação administrativa ou judicial do imposto, podendo definir hipóteses de delegação ou compartilhamento de competências entre as administrações tributárias e entre as procuradorias dos entes federativos;

V – as competências exclusivas das carreiras da administração tributária e das procuradorias dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios serão exercidas, no Conselho Federativo, por servidores das referidas carreiras; e

VI – serão estabelecidas a estrutura e a governança do Conselho Federativo, cabendo a regimento interno dispor sobre sua organização e funcionamento.

§ 4º O Conselho Federativo do Imposto sobre Bens e Serviços e a administração tributária da União atuarão com vistas a harmonizar normas, interpretações e procedimentos relativos aos tributos previstos nos arts. 156-A e 195, V.”

SEÇÃO VI DA REPARTIÇÃO DAS RECEITAS TRIBUTÁRIAS

“Art. 158

.....

III - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios ou, em relação a veículos aquáticos e aéreos, cujos proprietários sejam domiciliados em seus territórios;

IV – vinte e cinco por cento:

a) do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação;



b) do produto da arrecadação do imposto previsto no art. 156-A distribuída aos Estados.

§ 1º As parcelas de receita pertencentes aos Municípios, mencionadas no inciso IV, 'a', serão creditadas conforme os seguintes critérios:

.....

§ 2º As parcelas de receita pertencentes aos Municípios, mencionadas no inciso IV, 'b', serão creditadas conforme os seguintes critérios:

I – 60% (sessenta por cento), no mínimo, na proporção da população;

II – até 35% (trinta e cinco por cento), de acordo com o que dispuser lei estadual, observada obrigatoriamente a distribuição de, no mínimo, 10 (dez) pontos percentuais com base em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos;

III – 5% (cinco por cento), em montantes iguais para todos os Municípios do Estado.” (NR)

“Art. 159.

I – do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, e do imposto previsto no art. 153, VIII, 50% (cinquenta por cento), da seguinte forma:

.....

II – do produto da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados e do imposto previsto no art. 153, VIII, dez por cento aos Estados e ao Distrito Federal, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados.

.....

§ 3º Os Estados entregarão aos respectivos Municípios vinte e cinco por cento dos recursos que receberem nos termos do inciso II, observados os critérios estabelecidos no art. 158, § 1º, para a parcela relativa ao imposto sobre



produtos industrializados, e no art. 158, § 2º, para a parcela relativa ao imposto previsto no art. 153, VIII.

.....” (NR)

“Art. 159-A. É instituído o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional com o objetivo de reduzir as desigualdades regionais e sociais, nos termos do art. 3º, III, mediante a entrega de recursos da União aos Estados e ao Distrito Federal para:

- I – realização de estudos, projetos e obras de infraestrutura;
- II – fomento a atividades produtivas com elevado potencial de geração de emprego e renda, incluindo a concessão de subvenções econômicas e financeiras; e
- III – promoção de ações com vistas ao desenvolvimento científico e tecnológico e à inovação.

§ 1º Os recursos de que trata o caput serão entregues aos Estados e ao Distrito Federal segundo critérios definidos em lei complementar, vedada a retenção ou qualquer restrição a seu recebimento.

§ 2º Na aplicação dos recursos de que trata o caput, os Estados e o Distrito Federal priorizarão projetos que prevejam ações de preservação do meio ambiente.

§ 3º Observado o disposto neste artigo, caberá aos Estados e ao Distrito Federal a decisão quanto à aplicação dos recursos de que trata o caput.”

“Art. 161.

- I – definir valor adicionado para fins do disposto no art. 158, § 1º, I;

.....” (NR)

“Art. 167.

.....

Apresentação: 05/07/2023 20:48:10.987 - PLEN
 PRLP 2 => PEC 45/2019
PRLP n.2


 * C D 2 3 9 2 9 7 6 2 8 9 0 0 *



§ 4º É permitida a vinculação das receitas a que se referem os arts. 155, 156, 156-A, 157, 158 e as alíneas 'a', 'b', 'd', 'e' e 'f' do inciso I e o inciso II do caput do art. 159 desta Constituição para pagamento de débitos com a União e para prestar-lhe garantia ou contragarantia.

.....” (NR)

CAPÍTULO II
DA SEGURIDADE SOCIAL

SEÇÃO I
DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 195.

.....

V – sobre bens e serviços, nos termos de lei complementar;

.....

§ 15. Aplica-se à contribuição prevista no inciso V o disposto no art. 156-A, § 1º, I a VI, VIII, X a XII, § 3º, § 5º, II, III, V, VI e IX, e §§ 6º a 10.

§ 16. A contribuição prevista no inciso V não integrará sua própria base de cálculo nem a dos impostos previstos nos arts. 153, VIII, 155, II, 155, III, e 156-A.

§ 17. Lei estabelecerá hipóteses de devolução da contribuição prevista no inciso V a pessoas físicas, inclusive em relação a limites e beneficiários, com o objetivo de reduzir as desigualdades de renda, gênero ou raça.

§ 18. A devolução de que trata o § 17 não será computada na receita corrente líquida da União para os fins do disposto nos arts. 100, § 15, 165, §§ 9º, 12 e 17, 198, § 2º.” (NR)

“Art. 198.

.....

§ 2º



.....

II – no caso dos Estados e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 155 e 156-A e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, I, 'a', e II, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios;

III – no caso dos Municípios e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 156 e 156-A e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, I, 'b' e § 3º.

.....” (NR)

“Art. 212-A.

.....

II – os fundos referidos no inciso I do caput deste artigo serão constituídos por 20% (vinte por cento):

- a) das parcelas dos Estados no imposto de que trata o art. 156-A;
- b) da parcela do Distrito Federal no imposto de que trata o art. 156-A, relativa ao exercício de sua competência estadual, nos termos do art. 156-A, § 2º; e
- c) dos recursos a que se referem os incisos I, II e III do caput do art. 155, o inciso II do caput do art. 157, os incisos II, III e IV do caput do art. 158 e as alíneas 'a' e 'b' do inciso I e o inciso II do caput do art. 159 desta Constituição;

.....” (NR)

“Art. 225

§1º

.....

VIII – manter regime fiscal favorecido para os biocombustíveis, na forma de lei complementar, a fim de assegurar-lhes tributação inferior à incidente sobre os combustíveis fósseis, capaz de garantir diferencial competitivo em relação a estes, especialmente em relação às contribuições de que tratam o art. 195, I, 'b



, IV e V, e o art. 239 e aos impostos a que se referem os arts. 155, II, e 156-A desta Constituição.

.....” (NR)

Art. 2º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar com os seguintes artigos alterados ou acrescentados:

“Art. 92-B. As leis instituidoras dos tributos previstos nos arts. 153, VIII, 156-A e 195, V, da Constituição Federal, disporão, nos termos dos arts. 40 e 92-A deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, sobre a manutenção das vantagens competitivas e o tratamento tributário favorecido à Zona Franca de Manaus e às Áreas de Livre Comércio instituídas até 31 de maio de 2023, podendo inclusive prever:

I - alterações nas alíquotas ou nas regras de creditamento dos tributos, não se aplicando o disposto nos incisos VI e X do § 1º do art. 156-A da Constituição Federal; e

II – a ampliação da incidência do imposto de que trata o art. 153, VIII, da Constituição Federal, para alcançar a produção, comercialização ou importação de bens que também tenham industrialização na Zona Franca de Manaus ou Área de Livre Comércio, garantido tratamento favorecido às operações originadas na região.”

“Art. 104

.....

IV – os Estados e o Conselho Federativo do Imposto sobre Bens e Serviços reterão os repasses previstos, respectivamente, nos §§ 1º e 2º do art. 158 da Constituição Federal, e os depositarão na conta especial referida no art. 101 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para utilização como nele previsto.

.....” (NR)



“Art. 123. A transição entre a extinção dos impostos previstos nos arts. 153, IV, 155, II, e 156, III, das contribuições previstas no art. 195, I, ‘b’ e IV, e da contribuição para o Programa de Integração Social a que se refere o art. 239, e a instituição dos tributos previstos no art. 156-A e no art. 195, V, todos da Constituição Federal, atenderá aos critérios estabelecidos nos arts. 124 a 132 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.”

“Art. 124. Em 2026, o imposto previsto no art. 156-A será cobrado à alíquota estadual de 0,1% (um décimo por cento) e a contribuição prevista no art. 195, V, ambos da Constituição Federal, será cobrada à alíquota de 0,9% (nove décimos por cento).

§ 1º O montante recolhido na forma do caput poderá ser deduzido com o valor devido das contribuições previstas no art. 195, I, ‘b’ e IV, e da contribuição para o Programa de Integração Social a que se refere o art. 239, ambos da Constituição Federal.

§ 2º Caso o contribuinte não possua débitos suficientes para efetuar a compensação de que trata o § 1º, o valor recolhido poderá ser compensado com qualquer outro tributo federal ou ser ressarcido em até 60 (sessenta) dias, mediante requerimento.

§ 3º A arrecadação do imposto previsto no art. 156-A decorrente do disposto no caput deste artigo não observará as vinculações e destinações previstas na Constituição Federal, devendo ser aplicada, integral e sucessivamente, para:

I – o financiamento do Conselho Federativo, nos termos do art. 156-B, § 2º, II, da Constituição Federal;

II – compor o Fundo de Compensação de Benefícios Fiscais ou Financeiros-fiscais do Imposto de que trata o art. 155, II, da Constituição Federal.”

“Art. 125. A partir de 2027, será cobrada a contribuição sobre bens e serviços prevista no art. 195, V, da Constituição Federal, com a alíquota fixada de acordo com o disposto no art. 129 deste Ato das Disposições Constitucionais



Transitórias, sendo extintas as contribuições previstas no art. 195, I, 'b' e IV, e a contribuição para o Programa de Integração Social de que trata o art. 239, todos da Constituição Federal.

Parágrafo único. Até 2028, o imposto previsto no art. 156-A seguirá sendo cobrado nos termos dispostos no art. 124 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, com redução equivalente da alíquota da contribuição prevista no art. 195, V, ambos da Constituição Federal.”

“Art. 126. A partir de 2027, ficam reduzidas a zero as alíquotas do imposto previsto no art. 153, IV, da Constituição Federal, exceto em relação aos produtos que também tenham industrialização na Zona Franca de Manaus, em 31 de maio de 2023, nos termos de lei complementar.”

“Art. 127. De 2029 a 2032, as alíquotas dos impostos previstos nos arts. 155, II, e 156, III, da Constituição Federal, serão fixadas nas seguintes proporções das alíquotas fixadas nas respectivas legislações:

- I – 9/10 (nove décimos), em 2029;
- II – 8/10 (oito décimos), em 2030;
- III – 7/10 (sete décimos), em 2031; e
- IV – 6/10 (seis décimos), em 2032.

Parágrafo único. Os benefícios ou incentivos fiscais ou financeiros relativos aos impostos previstos nos arts. 155, II, e 156, III, da Constituição Federal, não alcançados pelo disposto no caput deste artigo ou no art. 3º, § 2º-A, da Lei Complementar nº 160, de 7 agosto de 2017, serão reduzidos na mesma proporção.”

“Art. 128. Ficam extintos, a partir de 2033, os impostos previstos nos arts. 153, IV, 155, II, e 156, III, todos da Constituição Federal.”



“Art. 129. Resolução do Senado Federal fixará, para todas as esferas federativas, as alíquotas de referência dos tributos previstos nos arts. 156-A e 195, V, da Constituição Federal, observados a forma de cálculo e os limites previstos em lei complementar, de forma a compensar:

I – de 2027 a 2033, no caso da União, a redução da receita:

a) das contribuições previstas no art. 195, I, ‘b’ e IV, e da contribuição para o Programa de Integração Social de que trata o art. 239, ambos da Constituição Federal; e

b) do imposto previsto no art. 153, IV, deduzida da receita proveniente do imposto previsto no art. 153, VIII, ambos da Constituição Federal;

II – de 2029 a 2033, no caso dos Estados e do Distrito Federal, a redução:

a) da receita do imposto previsto no art. 155, II, da Constituição Federal; e

b) das receitas destinadas a fundos estaduais vigentes em 31 de maio de 2023 vinculadas à fruição de incentivos e benefícios fiscais, regimes especiais ou outros tratamentos diferenciados relativos ao imposto previsto no art. 155, II, da Constituição Federal;

III – de 2029 a 2033, no caso dos Municípios e do Distrito Federal, a redução da receita do imposto previsto no art. 156, III, da Constituição Federal.

§ 1º As alíquotas de referência serão fixadas no ano anterior ao de sua vigência, não se aplicando o disposto no art. 150, III, ‘c’, da Constituição Federal, com base em cálculo realizado pelo Tribunal de Contas da União.

§ 2º Na fixação das alíquotas de referência deverão ser considerados os efeitos dos regimes específicos, diferenciados ou favorecidos de tributação sobre a arrecadação.

§ 3º Na forma definida em lei complementar, as alíquotas de referência serão revisadas anualmente, durante os períodos estabelecidos no *caput*, nos termos deste artigo, visando à manutenção da carga tributária.

§ 4º A revisão de que trata o § 3º não implicará cobrança ou restituição de imposto relativo a anos anteriores ou transferência de recursos entre os entes federativos.



§ 5º Os entes federativos e o Conselho Federativo do Imposto sobre Bens e Serviços fornecerão ao Tribunal de Contas da União as informações necessárias para o cálculo a que se refere os §§ 1º e 3º.

§ 6º Nos cálculos das alíquotas de que trata o *caput*, deverá ser considerada a arrecadação dos tributos previstos nos arts. 156-A e 195, V, ambos da Constituição Federal, cuja cobrança tenha se iniciado antes dos períodos de que tratam os incisos I e II deste artigo, respectivamente.”

“Art. 130. De 2029 a 2078, o produto da arrecadação de Estados, Distrito Federal e Municípios com o imposto de que trata o art. 156-A da Constituição Federal será distribuído a estes conforme o disposto neste artigo.

§ 1º Será retido do produto da arrecadação do imposto de cada Estado, do Distrito Federal e de cada Município, calculada nos termos do art. 156-A, § 4º, II, e § 5º, I e IV, antes da aplicação do disposto no art. 158, IV, ‘b’, ambos da Constituição Federal:

I – de 2029 a 2034, montante correspondente a 90% (noventa por cento) do valor do imposto apurado com base nas alíquotas de referência de que trata o art. 129 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;

II – de 2035 a 2078, montante correspondente ao percentual em 2034, reduzido à razão de um quarenta e cinco avos por ano, do valor do imposto apurado com base nas alíquotas de referência de que trata o art. 129 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

§ 2º Na forma estabelecida em lei complementar, o montante retido nos termos do § 1º será distribuído entre os Estados, o Distrito Federal e os Municípios proporcionalmente à receita média de cada ente federativo entre 2024 e 2028, devendo ser considerada:

I – no caso dos Estados:

a) a arrecadação do imposto previsto no art. 155, II, após aplicação do disposto no art. 158, IV, ‘a’, todos da Constituição Federal; e

b) as receitas destinadas a fundos estaduais vigentes em 31 de maio de 2023 vinculadas à fruição de incentivos e benefícios fiscais, regimes especiais ou



outros tratamentos diferenciados relativos ao imposto previsto no 155, II, da Constituição Federal;

II – no caso do Distrito Federal:

- a) a arrecadação do imposto previsto no art. 155, II, da Constituição Federal; e
- b) a arrecadação do imposto previsto no art. 156, III, da Constituição Federal.

III – no caso dos Municípios:

- a) a arrecadação do imposto previsto no art. 156, III, da Constituição Federal; e
- b) a parcela creditada na forma do art. 158, IV, 'a', da Constituição Federal.

§ 3º Não se aplica o disposto no art. 158, IV, 'b', da Constituição Federal, aos recursos distribuídos na forma do § 2º, I, deste artigo.

§ 4º A parcela do produto da arrecadação do imposto não retida nos termos do § 1º, após a retenção de que trata o art. 131 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, será distribuída a cada Estado, ao Distrito Federal e a cada Município de acordo com os critérios da lei complementar de que trata o art. 156-A, § 5º, I, da Constituição Federal, nela computada a variação de alíquota fixada pelo ente em relação à de referência.

§ 5º Os recursos de que trata este artigo serão distribuídos nos termos estabelecidos em lei complementar, aplicando-se o seguinte:

I – constituirão a base de cálculo dos fundos de que trata o art. 212-A, II, da Constituição Federal, observado que:

- a) para os Estados, o percentual de que trata aquele inciso será aplicado proporcionalmente à razão entre a soma dos valores distribuídos a cada ente nos termos do §§ 2º, I, 'a', e 4º, e a soma dos valores distribuídos nos termos do §§ 2º, I, e 4º;
- b) para o Distrito Federal, o percentual de que trata aquele inciso será aplicado proporcionalmente à razão entre a soma dos valores distribuídos nos termos dos §§ 2º, II, 'a', e § 4º, e a soma dos valores distribuídos nos termos dos §§ 2º, II, e § 4º, considerada, em ambas as somas, somente a parcela estadual nos valores distribuídos nos termos do § 4º; e



c) para os Municípios, o percentual de que trata aquele inciso será aplicado proporcionalmente à razão entre a soma dos valores distribuídos nos termos do § 2º, III, 'b', e a soma dos valores distribuídos nos termos do § 2º, III;

II – constituirão as bases de cálculo de que tratam os arts. 29-A, 198, § 2º, 204, parágrafo único, 212, 216, § 6º, todos da Constituição Federal, excetuados os valores distribuídos nos termos do § 2º, I, 'b';

III – deverão observar as finalidades previstas, em 31 de maio de 2023, nas leis estaduais instituidoras dos respectivos fundos estaduais, em relação aos valores distribuídos nos termos do § 2º, I, 'b'; e

IV – poderão ser vinculados para prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita previstas no art. 165, § 8º, para pagamento de débitos com a União e para prestar-lhe garantia ou contragarantia, nos termos do art. 167, § 4º, todos da Constituição Federal.

§ 6º Durante o período de que trata o caput deste artigo, é vedado aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios fixar alíquotas próprias do imposto de que trata o art. 156-A da Constituição Federal inferiores às necessárias para garantir as retenções de que tratam o § 1º e o art. 131.”

“Art. 131. Do imposto dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios apurado com base nas alíquotas de referência de que trata o art. 129 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, deduzida a retenção de que trata o art. 130, § 1º, será retido montante correspondente a 3% (três por cento) para distribuição aos entes com as menores razões entre:

I – o valor apurado nos termos do art. 156-A, § 4º, II, e § 5º, I e IV, com base nas alíquotas de referência, após a aplicação do disposto no art. 158, IV, 'b', todos da Constituição Federal; e

II – a respectiva receita média entre 2024 e 2028, apurada nos termos do art. 130, § 2º, I, 'a', II e III, limitada a 3 (três) vezes a média nacional por habitante da respectiva esfera da federação.

§ 1º Os recursos serão distribuídos, sequencial e sucessivamente, aos entes com as menores razões de que trata o caput, de maneira a equalizá-las.



§ 2º Aplica-se aos recursos distribuídos na forma deste artigo o disposto no art. 130, § 5º.

§ 3º Lei complementar estabelecerá os critérios para a redução gradativa, entre 2079 e 2098, do percentual de que trata o caput, até a sua extinção.”

“Art. 132. Os tributos de que tratam os arts. 155, II, 156, III, 195, I, “b”, e IV, e a contribuição para o Programa de Integração Social a que se refere o art. 239 não integrarão a base de cálculo do imposto de que trata o art. 156-A e da contribuição de que trata o art. 195, V, todos da Constituição Federal.”

“Art. 133. Os saldos credores relativos ao imposto previsto no art. 155, II, da Constituição Federal, existentes ao final de 2032 serão aproveitados pelos contribuintes na forma deste artigo.

§ 1º O disposto neste artigo alcança os saldos credores cujo aproveitamento ou ressarcimento sejam admitidos pela legislação em vigor e que tenham sido homologados pelos respectivos entes federativos, observadas as seguintes diretrizes:

I – apresentado o pedido de homologação, o ente federativo deverá se pronunciar no prazo estabelecido na lei complementar referida no caput;

II – na ausência de resposta ao pedido de homologação no prazo a que se refere o inciso I, os respectivos saldos credores serão considerados homologados.

§ 2º O disposto neste artigo também é aplicável aos créditos do imposto referido no caput deste artigo que sejam reconhecidos após o prazo nele estabelecido.

§ 3º O saldo dos créditos homologados será informado pelos Estados e pelo Distrito Federal ao Conselho Federativo do Imposto sobre Bens e Serviços para que seja compensado com o imposto de que trata o art. 156-A, da Constituição Federal:



I – pelo prazo remanescente, apurado nos termos do art. 20, § 5º, da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, para os créditos relativos à entrada de mercadorias destinadas ao ativo permanente;

II – em 240 (duzentos e quarenta) parcelas mensais, iguais e sucessivas, nos demais casos.

§ 4º O Conselho Federativo do Imposto sobre Bens e Serviços deduzirá do produto da arrecadação do imposto previsto no art. 156-A devido ao respectivo ente federativo o valor compensado na forma do § 3º, o qual não comporá base de cálculo para fins do disposto no art. 158, IV, 198, § 2º, 204, parágrafo único, 212, 212-A, II, 216, § 6º, todos da Constituição Federal.

§ 5º A partir de 2033, os saldos credores serão atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), ou por outro índice que venha a substituí-lo.

§ 6º Lei complementar disporá sobre:

I – as regras gerais de implementação do parcelamento previsto no § 3º;

II – a forma mediante a qual os titulares dos créditos de que trata este artigo poderão transferi-los a terceiros;

III – a forma pela qual o crédito de que trata este artigo poderá ser ressarcido ao contribuinte pelo Conselho Federativo do Imposto sobre Bens e Serviços, caso não seja possível compensar o valor da parcela nos termos do § 3º.”

Art. 3º. A Constituição Federal passa a vigorar com os seguintes artigos alterados:

“Art. 37

.....
 § 17 Lei complementar estabelecerá normas gerais aplicáveis às Administrações Tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dispondo sobre deveres, direitos e garantias dos servidores das carreiras de que trata o inciso XXII.” (NR)



“Art. 146.

.....

.....

III

–

.....

.....

d) definição de tratamento diferenciado e favorecido para as microempresas e para as empresas de pequeno porte, inclusive regimes especiais ou simplificados no caso dos impostos previstos nos arts. 155, II, e 156-A e das contribuições previstas nos art. 195, I e V.

.....”

(NR)

“Art.

195.

I –

.....

b) (Revogado)

.....

IV – (Revogado)

.....

§ 9º As contribuições sociais previstas no inciso I do caput deste artigo poderão ter alíquotas diferenciadas em razão da atividade econômica, da utilização intensiva de mão de obra, do porte da empresa ou da condição estrutural do mercado de trabalho, sendo também autorizada a adoção de bases de cálculo diferenciadas apenas no caso da alínea "c" do inciso I do caput.



.....
 § 12. (Revogado)

.....
 § 18. A devolução de que trata o § 17:

I – não será computada na receita corrente líquida da União para os fins do disposto nos arts. 100, § 15, 165, §§ 9º, 12 e 17, 198, § 2º;

II - não integrará a base de cálculo para fins do disposto no art. 239.” (NR)

“Art. 225

§1º

.....
 VIII – manter regime fiscal favorecido para os biocombustíveis, na forma de lei complementar, a fim de assegurar-lhes tributação inferior à incidente sobre os combustíveis fósseis, capaz de garantir diferencial competitivo em relação a estes, especialmente em relação às contribuições de que tratam o art. 195, V, e aos impostos a que se referem os arts. 155, II, e 156-A desta Constituição.

.....” (NR)

“Art. 239. A arrecadação correspondente a 18% (dezoito por cento) da contribuição prevista no art. 195, V, e a decorrente da contribuição para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público, criado pela Lei Complementar nº 8, de 3 de dezembro de 1970, financiarão, nos termos que a lei dispuser, o programa do seguro-desemprego, outras ações da previdência social e o abono de que trata o § 3º deste artigo.

.....
 § 3º Aos empregados que percebam de empregadores que recolhem a contribuição prevista no art. 195, V, ou a contribuição para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público, até dois salários mínimos de remuneração mensal, é assegurado o pagamento de um salário mínimo anual, computado neste valor o rendimento das contas individuais, no caso daqueles



que já participavam dos referidos programas, até a data da promulgação desta Constituição.

.....” (NR)

Art. 4º A Constituição Federal passa a vigorar com os seguintes artigos alterados:

“Art. 146.

.....

.....

III

—

.....

.....

d) definição de tratamento diferenciado e favorecido para as microempresas e para as empresas de pequeno porte, inclusive regimes especiais ou simplificados no caso do imposto previsto no art. 156-A, e das contribuições sociais previstas nos art. 195, I e V.

.....

.....” (NR)

“Art.

150.

.....

§ 1º A vedação do inciso III, “b”, não se aplica aos tributos previstos nos arts. 148, I; 153, I, II, V e VIII; e 154, II; e a vedação do inciso III, “c”, não se aplica aos tributos previstos nos arts. 148, I; 153, I, II, III e V; e 154, II, nem à fixação da base de cálculo dos impostos previstos nos arts. 155, III, e 156, I.

.....

Apresentação: 05/07/2023 20:48:10.987 - PLEN
PRLP 2 => PEC 45/2019
PRLP n.2

* C D 2 3 9 2 9 7 6 2 8 9 0 0 *



§ 6º Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição.

.....

....” (NR)

“Art. 153.

.....

IV – (Revogado)

.....

§ 1º É facultado ao Poder Executivo, atendidas as condições e os limites estabelecidos em lei, alterar as alíquotas dos impostos enumerados nos incisos I, II, V e VIII.

.....

§ 3º (Revogado)

.....

§ 6º

.....

II – integrará a base de cálculo dos tributos previstos nos arts. 156-A e 195, V; e” (NR)

“Art. 155.

.....

.....

II – (Revogado)

.....

Apresentação: 05/07/2023 20:48:10.987 - PLEN
PRLP 2 => PEC 45/2019
PRLP n.2

* C D 2 3 9 2 9 7 6 2 8 9 0 0 *



§ 2º (Revogado)

§ 3º (Revogado)

§ 4º (Revogado)

§ 5º (Revogado)

.....” (NR)

“Art. 156.

.....

III – (Revogado)

.....

§ 3º (Revogado)” (NR)

“Art. 156-A.

§ 1º

.....

IX – não integrará sua própria base de cálculo nem a dos tributos previstos nos arts. 153, VIII, e 195, V;

.....” (NR)

“Art. 158

.....

IV –

a) (Revogado);

.....

§ 1º (Revogado);

.....” (NR)

“Art. 159.

I – do produto da arrecadação do imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza e do imposto de que trata o art. 153, VIII, 50% (cinquenta por cento), na seguinte forma:

.....

Apresentação: 05/07/2023 20:48:10.987 - PLEN
PRLP 2 => PEC 45/2019
PRLP n.2

* C D 2 3 9 2 9 7 6 2 8 9 0 0 *



II – do produto da arrecadação do imposto de que trata o art. 153, VIII, 10% (dez por cento) aos Estados e ao Distrito Federal, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados.

.....
§ 3º Os Estados entregarão aos respectivos Municípios vinte e cinco por cento dos recursos que receberem nos termos do inciso II, observados os critérios no art. 158, § 2º.” (NR)

“Art. 161.

I – (Revogado)

.....” (NR)

“Art. 195.

.....
§ 16. A contribuição prevista no inciso V não integrará sua própria base de cálculo nem a dos impostos previstos nos arts. 153, VIII, e 156-A.

.....” (NR)

“Art. 212-A.

.....
II –

.....
c) dos recursos a que se referem os incisos I e III do caput do art. 155, o inciso II do caput do art. 157, os incisos II, III e IV do caput do art. 158, as alíneas “a” e “b” do inciso I e o inciso II do caput do art. 159 desta Constituição;

.....” (NR)

“Art. 225

Apresentação: 05/07/2023 20:48:10.987 - PLEN
PRLP 2 => PEC 45/2019
PRLP n.2

* C D 2 3 9 2 9 7 6 2 8 9 0 0 *



§ 1º

VIII – manter regime fiscal favorecido para os biocombustíveis, na forma de lei complementar, a fim de assegurar-lhes tributação inferior à incidente sobre os combustíveis fósseis, capaz de garantir diferencial competitivo em relação a estes, especialmente em relação às contribuições de que tratam o art. 195, V, e ao imposto a que se refere o art. 156-A desta Constituição.

.....” (NR)

Art. 5º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar com os seguintes artigos alterados ou revogados:

“Art. 80.

II – (Revogado)

.....” (NR)

“Art. 82. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem instituir Fundos de Combate à Pobreza, devendo os referidos Fundos ser geridos por entidades que contem com a participação da sociedade civil.

§ 1º Para o financiamento dos Fundos Estaduais, Distrital e Municipais, poderá ser destinado percentual do Imposto previsto no art. 156-A, da Constituição Federal, e dos recursos distribuídos nos termos dos arts. 130 e 131 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, nos limites definidos em lei complementar, não se aplicando, sobre estes valores, o disposto no art. 158, IV, da Constituição Federal.

§ 2º (Revogado).” (NR)



“Art. 83. (Revogado)”

“Art. 104

.....
 IV – o Conselho Federativo do Imposto sobre Bens e Serviços reterá os repasses previstos no § 2º do art. 158 da Constituição Federal, e os depositará na conta especial referida no art. 101 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para utilização como nele previsto.

.....” (NR)

Art. 6º Até que lei complementar disponha sobre a matéria:

I – o crédito das parcelas de que trata o art. 158, IV, "b", da Constituição Federal, obedecido o § 2º do mesmo artigo, com redação dada pelo art. 1º desta Emenda Constitucional, observará, no que couber, os critérios e os prazos aplicáveis ao Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação da Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990, e respectivas alterações;

II – a entrega dos recursos do art. 153, VIII, nos termos do art. 159, I, ambos da Constituição Federal, com redação dada pelo art. 1º desta Emenda Constitucional, observará os critérios e as condições da Lei Complementar nº 62, de 28 de dezembro de 1989, e respectivas alterações;

III – a entrega dos recursos do imposto de que trata art. 153, VIII, nos termos do art. 159, II, ambos da Constituição Federal, com redação dada pelo art. 1º desta Emenda Constitucional, observará a Lei Complementar nº 61, de 26 de dezembro de 1989, e respectivas alterações;

IV – as bases de cálculo dos percentuais dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios de que trata a Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012, compreenderão também:

a) as respectivas parcelas do imposto de que trata o art. 156-A, com os acréscimos e as deduções decorrentes do crédito das parcelas de que trata o



art. 158, IV, "b", ambos da Constituição Federal, com redação dada pelo art. 1º desta Emenda Constitucional;

b) os valores recebidos nos termos dos arts. 130 e 131 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, com redação dada pelo art. 2º desta Emenda Constitucional.

Art. 7º A partir de 2027, a União compensará eventual redução no montante dos valores entregues nos termos do art. 159, I e II, em razão da substituição da arrecadação do imposto previsto no art. 153, IV, pela arrecadação do imposto previsto no art. 153, VIII, todos da Constituição Federal, nos termos de lei complementar.

§ 1º A compensação de que trata o caput:

I - terá como referência a média de recursos transferidos do imposto previsto no art. 153, IV, de 2022 a 2026, atualizada na forma da lei complementar;

II - observará os mesmos critérios, prazos e garantias aplicáveis à entrega de recursos de que trata o art. 159, I e II, da Constituição Federal; e

III - será atualizada pela variação do produto da arrecadação da contribuição prevista no art. 195, V, da Constituição Federal.

§ 2º Aplica-se à compensação de que trata o caput o disposto nos arts. 167, § 4º, 198, § 2º, 212, caput e § 1º, e 212-A, II.

Art. 8º Fica criada a Cesta Básica Nacional de Alimentos, em observância ao direito social à alimentação previsto no art. 6º da Constituição Federal.

Parágrafo único. Lei complementar definirá os produtos destinados à alimentação humana que compõem a Cesta Básica Nacional de Alimentos, sobre os quais as alíquotas dos tributos previstos nos arts. 156-A e 195, V, serão reduzidas a zero.

Art. 9º A lei complementar que instituir o imposto de que trata o art. 156-A e a contribuição de que trata o art. 195, V, ambos da Constituição Federal, poderá



prever os regimes diferenciados de tributação de que trata este artigo, desde que sejam uniformes em todo o território nacional e sejam realizados os respectivos ajustes nas alíquotas de referência com vistas a reequilibrar a arrecadação da esfera federativa.

§ 1º As alíquotas dos tributos de que trata o caput serão reduzidas em 50% (cinquenta por cento) para:

I - serviços de educação;

II - serviços de saúde;

III - dispositivos médicos e de acessibilidade para pessoas com deficiência;

IV – medicamentos e produtos de cuidados básicos à saúde menstrual;

V – serviços de transporte coletivo rodoviário, ferroviário e hidroviário, de caráter urbano, semiurbano, metropolitano, intermunicipal e interestadual;

VI - produtos agropecuários, pesqueiros, florestais e extrativistas vegetais *in natura*;

VII - insumos agropecuários, alimentos destinados ao consumo humano e produtos de higiene pessoal, a que se refere o art. 1º da Lei nº 10.925, de 23 de julho de 2004, com a redação vigente em 31 de maio de 2023; e

VIII - atividades artísticas e culturais nacionais.

§ 2º Lei complementar definirá os bens e serviços beneficiados pelas reduções de alíquotas de que trata o § 1º, vedada a fixação de percentuais distintos dos previstos naquele parágrafo, sem prejuízo do disposto no § 3º.

§ 3º Lei complementar definirá as hipóteses em que será concedida:

I – isenção, em relação aos serviços de que trata o § 1º, V;

II – redução em 100% (cem por cento) das alíquotas dos tributos referidos no caput para:

a) bens de que trata o § 1º, III e IV;

b) produtos hortícolas, frutas e ovos, de que trata o art. 28, III, da Lei nº 10.865, de 30 de abril de 2004, com a redação vigente em 31 de maio de 2023;

III - redução em 100% (cem por cento) da alíquota da contribuição de que trata o art. 195, V, da Constituição Federal, incidente sobre:



a) serviços de educação de ensino superior nos termos do Programa Universidade para Todos – Prouni, instituído pela Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005;

b) até 28 de fevereiro de 2027, serviços beneficiados pelo Programa Emergencial de Retomada do Setor de Eventos (Perse), instituído pela Lei nº 14.148, de 3 de maio de 2021, com a redação vigente na data de publicação desta Emenda Constitucional.

§ 4º O produtor rural pessoa física ou jurídica que obtiver receita anual inferior a R\$ 3.600.000,00 (três milhões e seiscentos mil reais), atualizada anualmente pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, e o produtor integrado de que trata o art. 2º, II, da Lei nº 13.288, de 16 de maio de 2016, com a redação vigente em 31 de maio de 2023, poderão optar por ser contribuintes dos tributos de que trata o caput.

§ 5º É autorizada a concessão de crédito ao contribuinte adquirente de bens e serviços de produtor rural pessoa física ou jurídica que não opte por ser contribuinte na hipótese de que trata o § 4º, nos termos da lei complementar, observado o seguinte:

I – o Poder Executivo da União e o Conselho Federativo do Imposto de Bens e Serviços poderão revisar, anualmente, de acordo com critérios estabelecidos em lei complementar, o valor do crédito presumido concedido, não se aplicando o disposto no art. 150, I, da Constituição Federal; e

II – o crédito presumido de que trata este parágrafo terá como objetivo permitir a apropriação de créditos não aproveitados por não contribuinte do imposto em razão do disposto no caput deste parágrafo.

§ 6º É autorizada a concessão de crédito ao contribuinte adquirente de serviços de transportador autônomo pessoa física que não seja contribuinte do imposto, nos termos da lei complementar, observado o disposto no § 5º, I e II.

§ 7º Lei complementar poderá prever a concessão de crédito ao contribuinte que adquira bens móveis usados de pessoa física não contribuinte para revenda, desde que esta seja tributada e o crédito seja vinculado ao respectivo bem, vedado o ressarcimento.



§ 8º Os benefícios especiais de que trata este artigo serão concedidos observando-se o disposto no art. 149-B, II, da Constituição Federal, exceto em relação ao § 3º, III.

Art. 10. Para fins do disposto no art. 156-A, § 5º, V, 'b', consideram-se:

I – serviços financeiros:

a) operações de crédito, câmbio, seguro, consórcio, arrendamento mercantil, faturização, previdência privada, capitalização, operações com títulos e valores mobiliários e outras que impliquem captação, intermediação, gestão ou administração de recursos; e

b) outros serviços prestados por instituições financeiras e equiparadas, na forma de lei complementar;

II – operações com bens imóveis:

a) construção e incorporação imobiliária;

b) parcelamento do solo e alienação de bem imóvel; e

c) locação e arrendamento de bem imóvel.

Art. 11. A revogação do art. 195, I, 'b', não produzirá efeitos sobre as contribuições incidentes sobre a receita ou o faturamento vigentes na data de publicação desta Emenda Constitucional que substituam a contribuição de que trata o art. 195, I, 'a', ambos da Constituição Federal, e sejam cobradas com base naquele dispositivo, observado o disposto no art. 30 da Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019.

Art. 12. Fica instituído o Fundo de Compensação de Benefícios Fiscais ou Financeiros-fiscais do Imposto de que trata o art. 155, II, da Constituição Federal, com vistas a compensar, até 31 de dezembro de 2032, pessoas jurídicas beneficiárias de isenções, incentivos e benefícios fiscais ou financeiro-fiscais relativos àquele imposto, concedidos por prazo certo e sob condição.



§ 1º De 2025 a 2032, a União entregará ao Fundo recursos que corresponderão aos seguintes valores, atualizados, de 2023 até o ano anterior ao da entrega, pela variação acumulada do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, ou de outro índice que vier a substituí-lo:

I – em 2025, a R\$ 8.000.000.000,00 (oito bilhões de reais);

II – em 2026, a R\$ 16.000.000.000,00 (dezesesseis bilhões de reais);

III – em 2027, a R\$ 24.000.000.000,00 (vinte e quatro bilhões de reais);

IV – em 2028, a R\$ 32.000.000.000,00 (trinta e dois bilhões de reais);

V – em 2029, a R\$ 32.000.000.000,00 (trinta e dois bilhões de reais);

VI – em 2030, a R\$ 24.000.000.000,00 (vinte e quatro bilhões de reais);

VII – em 2031, a R\$ 16.000.000.000,00 (dezesesseis bilhões de reais);

VIII – em 2032, a R\$ 8.000.000.000,00 (oito bilhões de reais).

§ 2º Os recursos do Fundo de que trata o caput serão utilizados para compensar a redução do nível de benefícios onerosos do imposto previsto no art. 155, II, da Constituição Federal, suportada pelas pessoas jurídicas em razão da substituição, na forma do parágrafo único do art. 127 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, do referido imposto pelo previsto no art. 156-A da Constituição Federal, nos termos deste artigo.

§ 3º Para efeitos deste artigo, consideram-se benefícios onerosos as isenções, os incentivos e os benefícios fiscais ou financeiro-fiscais vinculados ao referido imposto concedidos por prazo certo e sob condição, na forma do art. 178 do Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966.

§ 4º A compensação de que trata o § 1º:

I – se aplica aos titulares de benefícios onerosos regularmente concedidos até 31 de maio de 2023, observada, se aplicável, a exigência de registro e depósito estabelecida pelo art. 3º, I, da Lei Complementar nº 160, de 7 de agosto de 2017, que tenham cumprido tempestivamente as condições exigidas pela norma concessiva do benefício;

II - não se aplica à redução do nível de benefícios decorrente do disposto no art. 3º, § 2º-A, da Lei Complementar nº 160, de 7 de agosto de 2017.



§ 5º A pessoa jurídica perderá o direito à compensação de que trata o § 2º caso deixe de cumprir tempestivamente as condições exigidas pela norma concessiva do benefício.

§ 6º Lei complementar estabelecerá:

I – critérios e limites para apuração do nível de benefícios e de sua redução;

II – procedimentos de análise, pela União, dos requisitos para habilitação do requerente à compensação de que trata o § 2º.

§ 7º É vedada a prorrogação dos prazos de que trata o art. 3º, §§ 2º e 2º-A, da Lei Complementar nº 160, de 7 de agosto de 2017.

§ 8º A União deverá complementar os recursos de que trata o § 1º em caso de insuficiência de recursos para a compensação de que trata o § 2º.

§ 9º Eventual saldo financeiro existente em 31 de dezembro de 2032 será transferido ao Fundo de que trata o art. 159-A, da Constituição Federal, com a redação dada pelo art. 1º desta Emenda Constitucional.

Art. 13. Os recursos de que trata o art. 159-A, da Constituição Federal, com a redação dada pelo art. 1º desta Emenda Constitucional, corresponderão aos seguintes valores, atualizados, de 2023 até o ano anterior ao da entrega, pela variação acumulada do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, ou de outro índice que vier a substituí-lo:

I – em 2029, a R\$ 8.000.000.000,00 (oito bilhões de reais);

II – em 2030, a R\$ 16.000.000.000,00 (dezesesseis bilhões de reais);

III – em 2031, a R\$ 24.000.000.000,00 (vinte e quatro bilhões de reais);

IV – em 2032, a R\$ 32.000.000.000,00 (trinta e dois bilhões de reais);

V – a partir de 2033, a R\$ 40.000.000.000,00 (quarenta bilhões de reais), por ano.

Art. 14. A União custeará, com posterior ressarcimento, as despesas necessárias para a instalação do Conselho Federativo do Imposto sobre Bens e Serviços de que trata o art. 156-B da Constituição Federal.



Art. 15. Os recursos entregues na forma do art. 159-A da Constituição Federal, com a redação dada pelo art. 1º desta Emenda Constitucional, os recursos de que trata o art. 12 e as compensações de que tratam o art. 7º não se incluem em bases de cálculo ou em limites de despesas estabelecidos pela lei complementar de que trata o art. 6º da Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022.

Art. 16. Até que lei complementar regule o disposto no art. 155, § 1º, III, da Constituição Federal, o imposto incidente nas hipóteses de que trata aquele dispositivo competirá a:

I – relativamente a bens imóveis e respectivos direitos, ao Estado da situação do bem, ou ao Distrito Federal;

II – se o doador tiver domicílio ou residência no exterior:

a) ao Estado onde tiver domicílio o donatário ou ao Distrito Federal;

b) se o donatário tiver domicílio ou residir no exterior, ao Estado em que se encontrar o bem ou ao Distrito Federal;

III – relativamente aos bens do de cujus, ainda que situados no exterior, ao Estado onde era domiciliado, ou, se domiciliado ou residente no exterior, onde tiver domicílio o herdeiro ou legatário, ou ao Distrito Federal.

Art. 17. A alteração do art. 155, 1º, II, da Constituição Federal, promovida pelo art. 1º desta Emenda Constitucional aplica-se às sucessões abertas a partir da publicação desta Emenda Constitucional.

Art. 18. O Poder Executivo deverá encaminhar ao Congresso Nacional, em até 180 (cento e oitenta) dias após a promulgação desta Emenda Constitucional, projeto de lei que reforme a tributação da renda, acompanhado das correspondentes estimativas e estudos de impactos orçamentários e financeiros.



Parágrafo único. Eventual arrecadação adicional da União decorrente da aprovação da medida de que trata o caput poderá ser considerada como fonte de compensação para redução da tributação incidente sobre a folha de pagamentos e sobre o consumo de bens e serviços.

Art. 19. Ficam revogados:

I – em 2027, o art. 195, I, "b", IV e § 12, da Constituição Federal;

II – em 2033:

a) os arts. 153, IV e § 3º, 155, II e §§ 2º a 5º, 156, III e § 3º, 158, IV, 'a', e § 1º, e 161, I, todos da Constituição Federal; e

b) os arts. 80, II, 82, § 2º, e 83, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Art. 20. Esta Emenda Constitucional entra em vigor:

I – em 2027, em relação aos arts. 3º e 10;

II – em 2033, em relação aos arts. 4º e 5º; e

III – em relação aos demais dispositivos, na data de sua publicação.

Sala de Sessões, em de de 2023.

Deputado AGUINALDO RIBEIRO

Relator

