



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 128, DE 2019

Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências.

Autor: Deputado LUIS MIRANDA

Relator: Deputado MARCELO RAMOS

I - RELATÓRIO

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A Proposta de Emenda Constitucional (PEC) em epígrafe pretende, como exposto em sua justificção, “*modificar as bases de incidência tributária em vigor no Brasil*”.

Apontam seus autores que as mudanças sugeridas no texto constitucional, por um lado, aproveitam a sistemática engenhosa de substituição de tributos da PEC 45/2019 e, por outro, mitigam os principais entraves para a obtenção de um consenso na direção da reforma, além de promoverem um novo equacionamento para as receitas obtidas entre as bases de consumo e de renda.

Argumentam, ainda, que é esperada com a aprovação da matéria grande simplificação do sistema tributário brasileiro – com a consequente redução do contencioso tributário e do custo burocrático de recolhimento dos tributos, bem como significativo aumento da produtividade e do Produto Interno Bruto brasileiro.

Partindo das alterações propostas pela PEC 45/2019, salientam que a modificação irá desmembrar o imposto sobre bens e serviços

(IBS) em dois tributos, um federal e outro dos Estados e Municípios, sendo que o IBS federal irá incluir o Imposto sobre Operações Financeiras (IOF).

Manifestam-se pela retomada da tributação sobre lucros e dividendos e sobre a movimentação financeira. Fixam a modificação do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI, que passa a ter escopo apenas extrafiscal. E, além disso, estabelecem a desoneração das contribuições previdenciárias sobre a folha de pagamento:

A contribuição suportada pelas empresas cairá de 20% para 10%, 2% ao ano, e terá sua base de cálculo limitada ao teto máximo estabelecido para os benefícios do Regime Geral de Previdência Social de modo a incentivar a formalização e a geração de empregos. Da mesma forma, as alíquotas dos trabalhadores, se reduzirão à metade, passando de 8 a 11% para 4 a 5,5%.

Por último, externam a necessidade de se endereçarem duas outras questões controvertidas, a tributação sobre serviços financeiros e digitais, que ficariam a cargo somente da União, com a arrecadação sendo compartilhada com Estados e Municípios.

Passa-se à descrição das modificações do texto constitucional pretendidas.

CRIAÇÃO DO IMPOSTO SOBRE BENS E SERVIÇOS DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS

A Proposta de Emenda Constitucional cria um novo Imposto sobre Bens e Serviços em substituição aos atuais ICMS e ISS.

Segundo seus proponentes, o IBS apresenta as características de um imposto sobre o valor adicionado (IVA), sendo tal modelo o adotado pela maioria dos países para a tributação do consumo de bens e serviços.

Nesse propósito, a Proposta de Emenda Constitucional determina que o IBS:

- será uniforme em todo o território nacional, cabendo aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios exercer

sua competência exclusivamente por meio da alteração de suas alíquotas;

- incidirá sobre os intangíveis, a cessão e o licenciamento de direitos, a locação de bens, as importações de bens, tangíveis e intangíveis, serviços e direitos;
- será regulado exclusivamente pela lei complementar que o instituir;
- será não-cumulativo, compensando-se o imposto devido em cada operação com aquele incidente nas etapas anteriores;
- não será objeto de concessão de isenções, incentivos ou benefícios tributários ou financeiros, inclusive de redução de base de cálculo ou de crédito presumido ou outorgado, ou sob qualquer outra forma que resulte, direta ou indiretamente, em carga tributária menor que a decorrente da aplicação das alíquotas nominais, ressalvada a devolução parcial, por meio de mecanismos de transferência de renda, do imposto recolhido pelos contribuintes de baixa renda, nos termos da lei complementar, com exceção dos regimes tributários especiais no âmbito da Zona Franca de Manaus;
- não incidirá nem sobre as exportações, assegurada a manutenção dos créditos, nem sobre os serviços financeiros e digitais; e
- terá alíquota uniforme para todos os bens, tangíveis e intangíveis, serviços e direitos, podendo variar entre Estados, Distrito Federal e Municípios.

Depois de instituído o novo Imposto, dado que a competência legislativa relativa a ele será restrita à fixação da alíquota, a proposição determina que haverá uma alíquota de referência e que a alíquota final será

formada pela soma das alíquotas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios previstas em suas leis específicas. No caso de operações interestaduais, é previsto que o tributo pertença ao Estado e ao Município de destino, aplicando-se tais alíquotas à operação.

Lei complementar disporá sobre a distribuição de sua arrecadação entre as diferentes destinações.

No caso dos Estados e do Distrito Federal, a alíquota do Imposto será formada pela soma das alíquotas singulares vinculadas às seguintes destinações: manutenção e desenvolvimento do ensino; ações e serviços públicos de saúde; transferência aos municípios de cada Estado; e outras destinações previstas na Constituição do Estado ou do Distrito Federal. É prevista a possibilidade de que componha a alíquota do IBS uma parcela de recursos não vinculados.

No caso dos Municípios, a alíquota será vinculada à manutenção e desenvolvimento do ensino; às ações e serviços públicos de saúde; e a outras destinações previstas na lei orgânica do Município. Do mesmo modo previsto para os Estados e Distrito Federal, parte da alíquota poderá ser fixada para aplicação de modo não-vinculado.

A PEC prevê que a receita do IBS arrecadada pela pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios será distribuída entre essas destinações na proporção da participação de cada alíquota singular na alíquota total, sendo previstas alíquotas a serem observadas na ausência de disposição específica na legislação estadual, distrital ou municipal, as quais poderão ser alteradas por lei específica dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, ressalvadas alíquotas mínimas estabelecidas na Proposição.

A fim de guardar paralelismo com o que hoje ocorre com o ICMS, os Estados entregarão aos respectivos Municípios vinte e cinco por cento dos recursos que receberem da arrecadação do IBS, os quais serão creditados conforme os seguintes critérios: três quartos na proporção da respectiva população e um quarto, de acordo com o que dispuser lei estadual ou, no caso dos territórios, lei federal.

Na Proposta, há a previsão de que os débitos e os créditos serão escriturados por estabelecimento e de que o imposto será apurado e pago de forma centralizada e a distribuição da arrecadação será feita a partir do encontro de saldos devedores e credores do IBS atribuíveis aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, nos termos da lei complementar de instituição do tributo.

Também é feita a previsão de que a lei complementar de instituição do IBS criará um comitê gestor nacional do IBS, integrado por representantes dos Estados e do Distrito Federal e dos Municípios, cabendo-lhe:

- editar o regulamento do imposto, o qual será uniforme em todo o território nacional;
- gerir a arrecadação centralizada do imposto;
- estabelecer os critérios para a atuação coordenada dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios na fiscalização do imposto;
- operacionalizar a distribuição da receita do imposto;
- representar, judicial e extrajudicialmente, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas matérias relativas ao imposto sobre bens e serviços, a qual será realizada de modo coordenado pelos procuradores da Fazenda Nacional, dos Estados e dos Municípios.

O processo administrativo do IBS será regulado na lei complementar de modo uniforme em todo o território nacional.

Em função da criação desse novo tributo, são incluídas entre as competências do Superior Tribunal de Justiça o julgamento, em sede de recurso especial decisões judiciais que contrariem ou neguem vigência à lei complementar que disciplina o IBS ou lhe der interpretação divergente da que lhes haja atribuído outro tribunal.

A fim de solucionar potencial conflito de competência entre a justiça federal e as justiças estaduais, é incluído entre as competências dos

juízes federais o julgamento de causas em que o comitê gestor nacional do IBS seja interessado na condição de autor, réu, assistente ou oponente.

A PEC prevê, ainda, em relação ao IBS que seja concedido tratamento diferenciado e favorecido para as microempresas e para as empresas de pequeno porte, inclusive regimes especiais ou simplificados, hipótese em que é vedada a transferência ou o aproveitamento de créditos relativos ao Imposto. Estabelece, ainda, que as microempresas e empresas de pequeno porte poderão optar pelo pagamento do IBS em separado do regime único de arrecadação dos impostos e contribuições da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

O NOVO IPI

É acrescido um inciso V ao § 3º do artigo 153 para determinar que o IPI incidirá apenas com a finalidade de desestimular o consumo de determinados bens, serviços ou direitos em razão de riscos à saúde pública e à segurança pública; ou de dar efetividade ao tratamento preferencial à Zona Franca de Manaus.

EXTINÇÃO DO IOF E CRIAÇÃO DE DOIS NOVOS IMPOSTOS DE COMPETÊNCIA DA UNIÃO

O IOF é extinto com a revogação do inciso V do art. 153. Além disso, cria-se o IBS da União e o Impostos sobre a Movimentação ou Transmissão de valores e de créditos e direitos de natureza financeira (IMT).

Assim, sobre o ouro, quando definido em lei como ativo financeiro ou instrumento cambial, incide somente o IMT, o qual também incidirá sobre a movimentação ou transmissão de valores e de créditos e direitos realizados fora do sistema financeiro. Além disso, tal imposto será instituído por lei complementar que definirá:

- as alíquotas aplicáveis, que incidirão tanto nos débitos quanto nos créditos bancários;
- a forma como, respeitadas as normas de tratados internacionais de livre comércio de que o Brasil seja

signatário, serão implementados os princípios da desoneração tributária das exportações de bens e serviços e do idêntico tratamento do produto ou serviço importado ao seu similar nacional;

- as movimentações e transações envolvendo aplicações financeiras e mobiliárias, inclusive em ouro como ativo financeiro, que terão sua tributação diferida durante todo o tempo em que os recursos correspondentes não retornarem, dos circuitos dos mercados financeiros e de capitais, para consumo ou investimento em ativos não financeiros ou mobiliários;
- a faixa de renda sobre a qual o imposto não incidirá;
- as restrições preventivas à evasão tributária, dentre as quais a forma obrigatoriamente nominal e não endossável de toda e qualquer ordem de pagamento ou título de crédito, bem como as sanções eficazes para dissuadir sua burla;
- as restrições à validade do adimplemento de obrigações jurídicas onerosas, se não for comprovado o recolhimento do imposto;
- o procedimento unificado de arrecadação, com repasse direto, imediato e automático, pelas instituições ou órgãos responsáveis pela arrecadação, aos respectivos destinatários;

O IMT poderá ter regime especial de tributação, com finalidade regulatória, destinado a operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários, sendo que sua alíquota será calculada de modo a compensar, conjuntamente com o IBS da União, a receita do IOF, do IPI (que passa a ser somente seletivo), das contribuições a que se referem o art. 195, I, “b” e IV e da contribuição para o Programa de Integração Social, a que se refere o art. 239, todos da Constituição.

O IBS da União incidirá também sobre os intangíveis, sobre a cessão e o licenciamento de direitos, sobre a locação de bens; e sobre as importações de bens, tangíveis e intangíveis, serviços e direitos. Igualmente, será não-cumulativo, sendo proibida a concessão de concessão de isenções, incentivos ou benefícios tributários ou financeiros, inclusive de redução de base de cálculo ou de crédito presumido ou outorgado, ou sob qualquer outra forma que resulte, direta ou indiretamente, em carga tributária menor que a decorrente da aplicação das alíquotas nominais, além de:

- não incidir sobre as exportações, assegurada a manutenção dos créditos;
- ter alíquota uniforme para todos os bens, tangíveis e intangíveis, serviços e direitos;
- ter débitos e créditos escriturados por estabelecimento e o imposto será apurado e pago de forma centralizada;
- ter mecanismos de transferência de renda, do imposto recolhido pelos contribuintes de baixa renda, nos termos da lei; e,
- incidir sobre serviços financeiros e digitais.

Sobre a vinculação do IBS e do IMT, tem-se que suas alíquotas singulares deverão ser destinadas à seguridade social; ao financiamento do programa do seguro desemprego e do abono de que trata o § 3º do art. 239; ao financiamento de programas de desenvolvimento econômico; ao Fundo de Participação dos Estados; ao Fundo de Participação dos Municípios; aos programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste; às transferências aos Estados e ao Distrito Federal, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados; à manutenção e desenvolvimento do ensino; às ações e serviços públicos de saúde; à reforma agrária. Além desta, ter-se-á uma parcela de recursos não vinculados que será o resultado da diferença entre as alíquotas destes impostos e as alíquotas singulares determinadas.

As alíquotas singulares serão calculadas de forma que, do terceiro ao sexto ano subsequentes ao ano de referência, parcelas das alíquotas do IMT e do Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ) compensem a redução estimada, em relação ao ano anterior, da receita do IOF e do IPI, que se deixou de recolher.

Na falta de disposição em legislação específica a respeito dessas alíquotas, devem ser estabelecidas pelo Senado Federal, no ano anterior ao de sua vigência, com base em estudo técnico elaborado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e na arrecadação do ano anterior, sendo admitida a correção de eventuais desvios quando da fixação das alíquotas relativas ao ano subsequente.

MANUTENÇÃO DA ZONA FRANCA DE MANAUS

Percebe-se do comentário feito ao inciso IV do §1º do art. 152-A introduzido, que a Zona Franca de Manaus (ZFM) passa a ser exceção ao fato de o IBS dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poder ser objeto de concessão de isenções ou benefícios tributários ou financeiros. Aliás, não se tem somente essa alusão ao regime, com a inserção de um inciso V ao § 3º do art. 153, garante-se que o IPI seguirá dando efetividade ao tratamento preferencial da ZFM.

A ZFM cumpre importante papel na Amazônia Ocidental ao promover uma melhor integração produtiva e social nessa região do País. Estratégia de desenvolvimento regional bem-sucedida, auxilia no cumprimento do papel da União em promover o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico entre as diferentes regiões (art. 151, Inciso I, da CF).

Para que se tenha ideia do quão é respeitável a manutenção da ZFM, colocam-se aqui alguns resultados de uma pesquisa feita em 2019 pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) sobre o proveito tirado com a sua instituição¹:

1

Disponível

em:

https://eesp.fgv.br/sites/eesp.fgv.br/files/estudos_fgv_zonafranca_manaus_abril_2019v2.pdf>

<

- o modelo permitiu constituir um sofisticado parque industrial na região, com a instalação de grandes empresas com as melhores práticas competitivas;
- o modelo promoveu o crescimento da renda *per capita* acima da média nacional; em 2010, a renda per capita do São Paulo (R\$30 mil) era 1,8 vezes maior do que a do Amazonas (R\$17 mil). Em 1970, no começo da ZFM, a renda per capita de São Paulo (R\$17,4 mil) era 7 vezes maior do que a do Amazonas (R\$2,4 mil);
- os rendimentos do trabalho no setor industrial são maiores na região impactada, principalmente no final dos anos 1980 e meados dos anos 1990;
- as condições de moradia da população foram positivamente afetadas, uma vez que a expansão do acesso à água deu-se de forma mais acelerada na região impactada;
- os gastos tributários com a ZFM têm caído em termos nominais, reais e em participação no total dos gastos tributários do país. Há dez anos atrás, a ZFM respondia por 17% de todo o gasto tributário nacional. Atualmente, eles somam em torno de R\$25 bilhões ao ano, representando 8,5% do total nacional, que é da ordem de R\$284 bilhões; e,
- uma avaliação sobre a efetividade do gasto tributário na região estimou o efeito multiplicador fiscal do programa, que varia de 1,14 a 3,03, conforme a metodologia de cálculo empregada. Ou seja, cada Real gasto no programa retorna em renda para a região mais de um Real.

A opção de manter a ZFM, diante desses excelentes resultados, é quase mandatória. Como bem explicitado no estudo, “*se trata de uma escolha constitucional que configura toda a estrutura da República*”

Federativa do Brasil, ao contrário das verdadeiras renúncias tributárias, que dizem respeito à competência do Poder Executivo de propor leis que reduzam a carga tributária normal e geral”.

ALTERAÇÕES DIVERSAS DAS APRESENTADAS

É acrescido § 7º ao art. 212 da Constituição dispondo que a aplicação mínima da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino não se aplica à receita própria dos Estados e do Distrito Federal e dos Municípios com o IBS e que em tal aplicação mínima já estão computados os valores das alíquotas específicas do Imposto fixadas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios.

O inciso IV do art. 167 e o § 2º do art. 198 da Constituição, e o inciso II do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias tiveram suas redações adaptadas em razão da criação do IBS.

O art. 2º da Proposta de Emenda Constitucional acrescenta onze novos artigos ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

O primeiro deles prevê que o Presidente da República enviará ao Congresso Nacional, no prazo de cento e oitenta dias contados da publicação da Emenda Constitucional, projeto de lei complementar relativo ao IBS dos Estados e do Distrito Federal e dos Municípios, que estabelecerá prazos para a indicação dos representantes que integrarão o comitê gestor nacional do IBS e para a publicação, pelo comitê gestor nacional, do regulamento do imposto. Tal projeto também conterà as disposições relativas ao IPI-seletivo, ao IBS da União e ao IMT.

Os artigos seguintes estabelecem regras de transição para a substituição do IOF, do ICMS, do ISS, da Cofins e da Contribuição para o PIS. Entre essas regras de transição, salientamos que a alíquota dos dois Impostos sobre Bens e Serviços serão inicialmente de um por cento, subindo gradativamente ao longo de seis anos, período no qual serão reduzidas as alíquotas dos impostos e contribuições substituídos. Cabe ao Senado Federal fixar tais alíquotas provisórias com base em estudo técnico elaborado pelo

Tribunal de Contas da União e as mesmas não poderão ser alteradas no período de transição.

No art. 117, resta consignado que os lucros ou dividendos pagos ou creditados pelas pessoas jurídicas ficarão sujeitos à incidência definitiva do imposto de renda, exclusivamente na fonte, sob a alíquota de 4% (quatro por cento); que a alíquota do IRPJ será reduzida de modo a produzir arrecadação equivalente à estimativa de arrecadação do imposto de renda sobre lucros e dividendos; e, que a base de cálculo da Cofins, do Pis, da Cofins-Importação e da Pis-Importação ficam limitadas ao limite máximo estabelecido para os benefícios do Regime Geral de Previdência Social.

Salienta-se que o § 2º do art. 117, preserva a arrecadação relativa ao INCRA, assim, o valor deverá ser estimado e destinado a entidade, em detrimento das vinculações estipuladas no artigo.

O art. 3º promove alterações em diversos dispositivos do texto da Carta Política, alterações essas que somente entrarão em vigor seis anos após a promulgação da Emenda Constitucional. Em linhas gerais, tais alterações se prestam a adequar a redação do texto a fim de retirar a referência neles constante a tributos e contribuições que são extintos pela proposição com a implementação definitiva dos novos impostos. Além dessas modificações, é acrescentado § 14 ao art. 195 da Constituição estabelecendo que a lei poderá definir setores de atividade econômica para os quais a contribuição para a Seguridade Social incidente sobre a folha de salários e demais rendimentos poderá ser substituída, total ou parcialmente, por contribuição incidente sobre a receita ou o faturamento.

O art. 4º promove alterações no inciso II do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias a fim de adequar sua redação com a supressão da referência nele constante ao ICMS.

VIGÊNCIA

Os arts. 1º e 2º da Proposta de Emenda Constitucional entram em vigor na data de sua publicação, ao passo que os arts. 3º e 4º somente após o sétimo ano da implantação dos dois Impostos sobre Bens e Serviços.

REVOGAÇÃO

São revogados, após o prazo de sete anos a contar do início da implementação dos dois Impostos sobre Bens e Serviços, os dispositivos constitucionais que fazem referência aos impostos e contribuições que serão por ele substituídos.

ESCOPO DA APRECIAÇÃO

A matéria vem a este colegiado para apreciação de sua admissibilidade, nos termos do art. 202 do Regimento Interno.

É o relatório

II - VOTO DO RELATOR

Os critérios de admissibilidade de uma Proposta de Emenda Constitucional são :

- que deve ser apresentada pela terça parte, no mínimo, dos Deputados; pelo Senado Federal; pelo Presidente da República; ou por mais da metade das Assembléias Legislativas, manifestando-se cada uma pela maioria dos seus membros; e,
- que não se esteja na vigência de estado de defesa ou de estado de sítio e que não proponha a abolição da Federação, do voto direto, secreto, universal e periódico, da separação dos Poderes e dos direitos e garantias individuais.

No que tange ao primeiro desses requisitos, o mesmo foi atendido com a apresentação da proposta por um número maior de Deputados que a terça parte dos membros desta casa legislativa, conforme Termo de Conferência de Assinaturas, o qual consta do avulso da Proposição, a mesma

teve 173 assinaturas confirmadas das 311 subscritas, número esse superior ao de 171 assinaturas necessárias.

O segundo dos critérios exige, na sua primeira parte, que não esteja vigendo intervenção federal, estado de defesa ou estado de sítio. É de conhecimento geral que não se encontra vigente intervenção federal, estado de defesa ou estado de sítio, portanto, a proposta encontra-se em conformidade com a parte inaugural do requisito.

No que tange à porção seguinte do critério, tem-se que a instituição dos novos tributos não tende a abolir a forma federativa de Estado, o voto direto, secreto, universal e periódico, e a separação dos Poderes.

A modificação do Sistema Tributário Nacional reivindicada, apesar de não contrariar o disposto na Constituição Federal, toca em questão sensível. Resta claro que os autores se preocuparam em manter a receita tributária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, contudo o Princípio Federativo não abrange somente a manutenção da receita pública, mas também a possibilidade de se fazerem políticas públicas com a arrecadação.

Da forma como está sendo orquestrado o Sistema Tributário nesta emenda, estes Entes Públicos perdem a possibilidade de utilizarem o ISS ou o ICMS como instrumento para assegurar determinado direito de cidadania para a sua população. A partir do momento em que esses impostos deixarem de existir, a atuação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, no que tange à incidência do IBS, estará amarrada pelas diversas travas criadas no âmbito desta proposta para que somente as alíquotas sejam manipuladas, sob pretexto unicamente arrecadatário.

Em detrimento do disposto, sabe-se que o constituinte originário atribuiu competência à União para a edição de leis complementares

sobre normas gerais em matéria tributária (art. 146, III), sendo os elementos da regra-matriz de incidência tributária do ICMS (art.155, §2º, XII) e do ISS (art. 156, §3º) por elas definidos. Desta forma, a competência dos Estados, Distrito Federal e Municípios já é restrita, vez que os entes não podem legislar de modo contrário às Leis Complementares nº 87/96 e nº 116/2003.

Por essa razão, considerando atendidos os requisitos constitucionais e regimentais, voto pela admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 128, de 2019.

Sala da Comissão, em de de 2019.

Deputado MARCELO RAMOS
Relator