

COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A APRECIAR E PROFERIR PARECER À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 45, DE 2019, DO SR. BALEIA ROSSI, QUE "ALTERA O SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS"

PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 45, DE 2019

Dá nova redação aos artigos 1º e 4º da Proposta de Emenda Constitucional nº 45, de 2019.

EMENDA MODIFICATIVA Nº , DE 2019

Dá nova redação aos artigos 1º e 4º da Proposta de Emenda Constitucional nº 45, de 2019:

Art. 1º – A Emenda Constitucional nº 45 de 2019 passa a vigorar com o art. 1º acrescido:

Art. 152-A

§ 10 - Será monofásico, incidindo uma única vez, nas operações com lubrificantes, combustíveis derivados de petróleo, gás natural, biocombustíveis de qualquer origem, definidos na lei complementar que trata o Caput.

I - as alíquotas serão fixadas pelo Senado Federal.

a) serão uniformes em todo o território nacional, podendo ser diferenciadas por produtos afins;

b) poderão ser específicas, por unidade de medida adotada, ou ad valorem, incidindo sobre o valor da operação ou sobre o preço que o produto ou seu similar alcançaria em uma venda em condições de livre concorrência;

c) dará direito a crédito, quando os produtos previstos nesse parágrafo forem adquiridos para utilização em atividade econômica diversa, ressalvadas as exceções relativas a bens ou serviços caracterizados como de uso ou consumo.

Art. 177 -

“§ 4º A lei que instituir contribuição de intervenção no domínio econômico relativa às atividades de importação ou comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, biocombustíveis e lubrificantes, terá por fim assegurar a estabilidade nas operações com esses produtos e deverá atender aos seguintes requisitos:

.....

b) reduzida e restabelecida por ato do Poder Executivo, não se lhe aplicando o disposto no art. 150, III, b e c;”

.....

§ 5º A Lei disporá sobre o regime especial com suspensão do pagamento de tributos federais para os bens destinados a serem empregados nas atividades de exploração e produção de petróleo, gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, aplicável:

a) importados, cuja permanência no País seja definitiva;

b) importados, cuja permanência no País seja temporária;

c) matérias primas, produtos intermediários ou material de embalagem, importados ou adquiridos no mercado interno, para serem utilizados no processo produtivo de produto final destinado a ser empregado nas atividades do caput.

Art. 4 O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 117. No primeiro ano subsequente ao ano de referência o imposto sobre bens e serviços de que trata o art. 152-A será cobrado exclusivamente pela União, à alíquota de 1% (um por cento).

§ 1º A receita do imposto a que se refere o caput será destinada à seguridade social, observado o disposto no art. 76 deste Ato.

§ 2º O imposto sobre bens e serviços de que trata o art. 152-A entrará plenamente em vigor no fim do primeiro ano subsequente ao ano de referência, sendo concomitantemente extintos os seguintes tributos:

a) os impostos a que se referem o art. 153, IV, o art. 155, II, o art. 156, III;

b) as 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.

JUSTIFICATIVA

Esta Emenda objetiva oferecer à Comissão Especial uma alternativa à sugestão de reforma tributária apresentada na PEC n. 45, de 2019.

A PEC nº 45 de 2019, acrescenta um artigo 152-A à Constituição prevendo a instituição de imposto sobre bens e serviços – IBS, em substituição ao IPI, ICMS, ISS, COFINS e PIS, criando um tributo uniforme em todo o território nacional, plurifásico e não cumulativo, cabendo à União, aos Estados e aos Municípios exercerem suas competências exclusivamente pela alteração de suas alíquotas, ou seja, a criação de um imposto de base ampla, com legislação única, cabendo aos Estados apenas fixar suas alíquotas.

Como se observa, algumas das características dos tributos que serão substituídos pelo IBS permaneceram como pilar desse novo imposto, tais como: plurifasia, não cumulatividade, alíquotas ad valorem.

Nesse sentido, é importante observar o impacto que essas características, mantidas no IBS, causarão no setor de combustíveis num passado recente.

O setor de combustíveis caracteriza-se como sendo de capital intensivo, elevados tributos e baixas margem unitárias em um mercado, além de ser um mercado de alto faturamento no elo final ao consumidor de aproximadamente R\$ 450 bilhões em 2018. A arrecadação tributária potencial de 2018 foi cerca de R\$ 139 bilhões, dos quais R\$ 77 bilhões de impostos estaduais. O setor de combustíveis é o 1º em arrecadação em quase 100% dos Estados.

A alta tributação, combinada com baixas margens brutas da distribuição e da revenda somadas (aproximadamente 2.8 x 1), faz com que o setor seja atrativo para prática de sonegação, inadimplência contumaz, vendas desacobertas de documento fiscal, simulação de operações fictícias.

O setor de downstream do petróleo é composto por mais de 660 produtores (derivados de petróleo, biocombustíveis e importadores), 156 distribuidoras e 40.662 revendedores.

Em que pese o número de produtores e importadores ser relativamente maior do que o da distribuição, a maior parte da produção fica concentrada nas refinarias, que representa aproximadamente 75 % do volume de combustíveis comercializados no país e cerca de 90% do potencial de impostos arrecadados.

Na ponta, comercializando com os consumidores temos mais de 40 mil postos de combustíveis praticando milhares de operações de venda em meio eletrônico e em espécie, contudo, neste elo da cadeia não incidem impostos Federais e Estaduais.

Nesse sentido, tanto as Secretárias de Fazenda Estaduais quanto os agentes do setor convergiram em eleger apenas um elo da cadeia para recolher os tributos e, desde então, vem buscando por diversas formas atingir seu objetivo.

Na tentativa de trazer segurança jurídica para o setor e melhorar o ambiente competitivo, em abril de 1989, quando foi instituída a Substituição tributária através do Convênio ICMS nº 10 de 1989 que autorizou os Estados e o Distrito Federal a atribuírem às empresas distribuidoras de derivados de petróleo e dos demais combustíveis e lubrificantes, situados em outras unidades da Federação, a condição de responsável para efeito do pagamento do ICMS.

Ocorre que com a abertura do mercado e o surgimento de mais de 400 novas empresas distribuidoras, a partir de 1994, a União e os Estados tiveram dificuldades para exercer a fiscalização tributária sobre o setor, acostumados a um mercado em que um número reduzido de grandes companhias recolhia regularmente o PIS, COFINS e ICMS.

Um grande número destas novas distribuidoras, aproveitando-se das deficiências da fiscalização e da morosidade das máquinas estaduais, deixaram de recolher o ICMS, multiplicando ilegalmente seus lucros. Isso porque, o Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz) atribuiu às empresas de distribuição a responsabilidade pelo recolhimento também do tributo devido pela revenda e, com isso, várias empresas passaram a impedir na Justiça a retenção nas operações interestaduais. Outras questionaram o regime de substituição tributária, sob o argumento de que ele não fora adotado por lei complementar.

A livre concorrência sofreu forte abalo com a sucessão de medidas liminares obtidas por distribuidoras recém-estabelecidas, e por postos de serviço, nos mandados de segurança contra a substituição tributária. Apesar das decisões judiciais serem provisórias, as empresas deixavam, na prática, de recolher ICMS, aumentando muito suas margens de lucro. Estima que neste período mais de 100 Bilhões de reais de impostos não foram pagos.

Para combater a concorrência predatória, buscar o reequilíbrio do mercado e estancar a sangria na arrecadação, discutiu-se amplamente sobre a conveniência de as refinarias serem as substitutas tributárias da cadeia produtiva, recolhendo o imposto desde a produção até a venda final. Nesse sentido, foi publicado Convênio ICMS atribuindo ao produtor/importador o substituto tributário.

Desde então a substituição tributária veio sendo utilizada como mecanismo de arrecadação de tributos, transferindo a obrigação tributária para aquele contribuinte que oferece melhores condições para seu cumprimento. Ou seja, especificamente nesse setor, permite que seja alcançada maior justiça fiscal, pela

distribuição equitativa da carga tributária que o sistema propicia, ao evitar a sonegação, até então elevada no seguimento.

Em que pese a substituição tributária ter repercutido favoravelmente no campo da concorrência reduzindo a possibilidade de sonegação a atuação predatória de contribuintes devedores contumazes fez com que fosse realizada nova emenda à constituição.

Com efeito, a Emenda Constitucional nº 33 de 2001 introduziu novas regras, permitindo excepcionalmente, a incidência monofásica do imposto – alíquotas específicas e uniformes, com incidência no primeiro elo da cadeia - sobre combustíveis e lubrificantes que, diga-se ainda não foram implementadas. Isso porque, nos exatos termos da Emenda Constitucional o ICMS monofásico deveria ser implementado por Lei Complementar e, na ausência dessa por Convênio no CONFAZ.

Sem a implementação do ICMS monofásico, a substituição tributária seguiu como único mecanismo seguro de arrecadação de tributos, permitindo que seja alcançada maior justiça fiscal, ao evitar a sonegação.

Assim desde sua implementação em 1989 e na vigência da orientação firmada na ADI 1.851/AL, a substituição tributária “para frente” foi entendida como instrumento destinado a garantir “maior comodidade, economia e celeridade às atividades de tributação e arrecadação”.

Em 2017, com a guinada jurisprudencial representada pelo RE 593.849/MG, tais vantagens se esvaem e a substituição tributária passa a ter características de mero mecanismo de antecipação da arrecadação.

Com efeito, a substituição tributária, que no período compreendido entre o julgamento da ADI 1.851/AL e do RE 593.849/MG consistia em poderoso instrumento de arrecadação e combate à sonegação, está se tornando uma simples ferramenta de antecipação de receita.

Importante ressaltar que segundo a Fundação Getúlio Vargas – FGV, em 2018, o setor atingiu mais de R\$ 7 bilhões em sonegação e inadimplência. Estima-se que 70% deste montante esteja na comercialização de Etanol, justamente o produto onde a parcela mais significativa dos tributos está no elo da Distribuição, diferentemente dos derivados onde ela ocorre no primeiro elo da cadeia, ou seja ano refino/importação

Fato é que, como se verifica pelo acima exposto, desde a promulgação da Constituição de 1988 que o setor de combustíveis vem buscando simplificar e harmonizar a tributação nesse setor e, como já adiantado tudo convergiu para uma tributação monofásica, alíquotas ad rem, produtor/importador como contribuinte do imposto.

Por sua vez, o Projeto de Emenda Constitucional ora em tela tem como objetivo a simplificação tributária, unificando cinco tributos (PIS, COFINS, ICMS, ISS e IPI) em um Imposto sobre Bens e Serviços – IBS uniforme em todo o território nacional,

plurifásico e não cumulativo, cabendo à União, aos Estados e aos Municípios exercer sua competência exclusivamente pela alteração de suas alíquotas. Assim, cria-se um imposto de base ampla, com legislação única, cabendo aos Estados apenas fixar suas alíquotas.

Como se observa, algumas das características dos tributos que serão substituídos pelo IBS permaneceram como pilar desse novo imposto, tais como plurifasia, não cumulatividade, alíquotas ad valorem.

Diante, dessas informações conclui-se facilmente que o setor de combustíveis é um setor atípico e, portanto, deve ter um tratamento tributário diferenciado.

Por todo exposto, defende-se, defende-se, em prol do equilíbrio do mercado de combustíveis, da concorrência leal e do consumidor brasileiro, que seja estabelecido um sistema de recolhimento monofásico, incidindo uma única vez, nas operações com lubrificantes, combustíveis derivados de petróleo, gás natural e biocombustíveis de qualquer origem; com alíquota única uniforme em todo o território nacional; específica, por unidade de medida adotada (ad rem); dando direito a crédito, quando forem adquiridos para utilização em atividade econômica diversas, ressalvadas as exceções relativas a bens ou serviços caracterizados como de uso ou consumo.

Sala das Comissões, em 19 de agosto de 2019.

LAÉRCIO OLIVEIRA
Deputado Federal – PP/SE