



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão Especial - PEC 45-A/19 – ALTERA O SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL.

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

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

##### EMENDA Nº de 2019

(Do Sr. Arthur Oliveira Maia e outros)

Modifica o artigo 1º, o artigo 2º e acrescenta dispositivo na Proposta de Emenda à Constituição nº 45, de 2019.

Art. 1º O artigo 1º da Proposta de Emenda à Constituição nº 45, de 2019 passa a vigorar com as seguintes modificações:

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

“Art. 105 .....

.....  
Art. 109 .....

.....  
Art. 146 .....

.....  
Art. 150 .....

VII – estabelecer a incidência de tributo sobre o seu próprio montante ou sobre outros tributos, bem como



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão Especial - PEC 45-A/19 – ALTERA O SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL.

fixar a base de cálculo, de modo a que o montante do próprio tributo ou de outros tributos a integre.

.....  
§ 7º A lei poderá, excepcionalmente, atribuir a sujeito passivo de obrigação tributária a condição de responsável pelo pagamento de imposto ou contribuição, cujo fato gerador deva ocorrer posteriormente, conforme disciplina estabelecida em lei complementar, observando-se o seguinte:

I – A responsabilidade tributária de que trata este parágrafo somente poderá ser atribuída se atendidos cumulativamente os seguintes requisitos, definidos em lei complementar, relacionados à cadeia de produção e circulação:

- a) produção concentrada;
- b) distribuição ou comercialização pulverizadas;
- c) dificuldade de fiscalização, por condições geográficas ou tecnológicas, entre outras;
- d) alta relevância econômica para a arrecadação tributária.

II – Fica assegurado:

- a) à Fazenda Pública, o direito à cobrança complementar, sem o acréscimo de qualquer penalidade, caso o preço efetivo de venda ao consumidor final resulte em tributo superior ao originalmente apurado;
- b) ao substituto tributário, caso não se realize o fato gerador presumido ou, realizando-se este, o preço efetivo de venda ao consumidor final resulte em tributo inferior ao recolhido, o direito à imediata e preferencial compensação ou restituição da quantia paga em excesso, atualizada monetariamente, a qual, após o prazo máximo de noventa dias, prorrogável uma única vez, será automática e independente do deferimento do pedido.”

Art. 152-A. ....

.....  
§1º ....

.....



# CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão Especial - PEC 45-A/19 – ALTERA O SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL.

III – será não-cumulativo, compensando-se o imposto devido em cada operação com aquele incidente nas etapas anteriores, inclusive nas aquisições incorridas na fase pré-operacional, por meio do método de crédito financeiro;

V - Não incidirá sobre as exportações, assegurada a manutenção e o aproveitamento do imposto devido nas operações e prestações anteriores, inclusive mediante resarcimento em dinheiro, caso não seja possível o aproveitamento por outro meio, no prazo máximo de 60 dias do fato gerador;

VII – será recolhido no último dia útil do segundo mês subsequente ao da ocorrência do seu fato gerador.

## VIII - não poderá integrar:

- a) sua própria base de cálculo;
  - b) a base de cálculo de outros tributos

Art. 154

III – impostos seletivos sobre cigarros e outros produtos do fumo e bebidas alcoólicas, e outros produtos e serviços que apresentem externalidades negativas, definidos taxativamente em lei.

§1º O imposto a que se refere o artigo 154, inciso III:

- a) será não-cumulativo, compensando-se o imposto devido em cada operação com aquele incidente nas etapas anteriores;
  - b) não poderá integrar sua própria base de cálculo;
  - c) não poderá integrar a base de cálculo de outros tributos;
  - d) incidirá sobre as importações de bens, serviços e direitos com externalidades negativas;
  - d) não incidirá sobre bens e serviços ou direitos tributados pelo imposto a que se refere o art. 152-A da Constituição;
  - e) não incidirá sobre bens, serviços ou direitos utilizados como insumos, partes, peças, combustíveis e matérias primas no processo produtivo industrial;



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão Especial - PEC 45-A/19 – ALTERA O SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL.

g) não incidirá nas exportações, assegurada a manutenção e o aproveitamento do imposto devido nas operações e prestações anteriores, inclusive mediante ressarcimento em dinheiro, caso não seja possível o aproveitamento por outro meio, no prazo máximo de 60 dias do fato gerador.

.....  
.....

Art. 2º Altere-se o artigo 2º da Proposta de Emenda à Constituição nº 45, de 2019 para que passe a vigorar as seguintes alterações:

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

Art. 60 .....

.....  
Art. 115 .....

.....  
Art. 116 .....

.....  
Art. 117 .....

Art. 118. Ficam extintos, revogando-se toda a legislação de regência em vigor:

I – no terceiro ano subsequente ao ano de referência, o imposto a que se refere o art. 153, IV, as contribuições a que se referem o art. 195, I, “b” e IV e a contribuição para o Programa de Integração Social, a que se refere o art. 239, da Constituição Federal;

II – no sexto ano subsequente ao ano de referência, os impostos a que se referem o art. 155, inc. II e o art. 156, inc. III, da Constituição Federal.”

Art. 119. As alíquotas de referência do imposto sobre bens e serviços da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios serão fixadas de modo a incorporar:

I – do terceiro ao quinto ano subsequentes ao ano de referência, a receita do imposto a que se refere o art.



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão Especial - PEC 45-A/19 – ALTERA O SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL.

153, IV, 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 da Constituição Federal, deduzindo-se deste valor o aumento da receita dos impostos a que se refere o art. 154, III da Constituição Federal;

II – a partir do sexto ano subsequente ao ano de referência, a receita dos impostos a que se referem o art. 155, inc. II e o art. 156, inc. III, da Constituição Federal.

.....  
.....

§ 4º .....

II – com base na arrecadação, em períodos anteriores, dos tributos a que se refere o artigo anterior e do imposto sobre bens e serviços, sendo admitida a correção de eventuais desvios quando da fixação das alíquotas de referência relativas à etapa de transição subsequente.

.....  
.....

Art. 3º Inclua-se, onde couber, na Proposta de Emenda à Constituição nº 45, de 2019 o seguinte dispositivo:

“Art. O percentual de carga tributária resultante do produto da arrecadação anual dos impostos previstos no art. 152-A e art. 154, III, com redação dada por esta Emenda Constitucional, em relação ao Produto Interno Bruto, deve ser equivalente ao percentual de carga tributária resultante do produto da arrecadação anual dos impostos e contribuições previstos no art. 153, IV e V, no art. 155, II, no art. 156, III, no art. 177, § 4º, no art. 195, I, “b” e IV, no art. 212, § 5º e no art. 239, todos com redação anterior à dada por esta Emenda Constitucional, em relação ao Produto Interno Bruto, observando-se o seguinte:

I – a apuração dos impostos e contribuições previstos no caput deve ser realizada pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, e a apuração do Produto Interno Bruto deve ser efetuada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, por meio das Contas Nacionais Trimestrais.



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão Especial - PEC 45-A/19 – ALTERA O SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL.

II – o percentual de carga tributária resultante do produto da arrecadação dos impostos previstos nos arts. 152-A e 154, III, com redação dada por esta Emenda Constitucional, em relação ao Produto Interno Bruto, deve ser apurado e divulgado até o mês de março do ano seguinte pela Secretaria da Receita Federal do Brasil.

III – o percentual de carga tributária resultante do produto da arrecadação dos impostos e contribuições previstos no art. 153, IV e V, no art. 155, II, no art. 156, III, no art. 177, § 4º, no art. 195, I, “b” e IV, no art. 212, § 5º e no art. 239, todos com redação anterior à dada por esta Emenda Constitucional, em relação ao Produto Interno Bruto, deve ser apurado para cada um dos últimos três anos anteriores ao início de vigência desta Emenda Constitucional, e deve ser divulgado pela Secretaria da Receita Federal do Brasil.

§ 1º A equivalência de carga tributária a que se refere o caput deve ser obtida entre o percentual apurado no inciso II e a média dos percentuais apurados no inciso III, respeitada uma margem de X ponto percentual, para mais ou para menos.

§ 2º Se for apurado desequilíbrio na equivalência descrita no § 1º, superior a margem de X ponto percentual, para mais ou para menos, o Poder executivo, por meio de decreto, deve efetuar ajustes nas alíquotas dos impostos previstos nos arts. 152-A e 154, III, com redação dada por esta Emenda Constitucional, de modo a ser restabelecida a equivalência de carga tributária.

§ 3º As apurações previstas no caput e os ajustes de alíquotas a que se refere o § 2º devem ser efetuados anualmente até o quarto ano após o início de vigência desta Emenda Constitucional.

§ 4º Apenas para os fins previstos no § 2º, a variação correspondente ao ajuste das alíquotas dos impostos previstos nos art. 152-A e art. 154, III e, com redação dada por esta Emenda Constitucional, poderá vigorar a partir do primeiro dia do mês de abril do ano subsequente àquele em que for apurado desequilíbrio na equivalência de carga tributária descrita no § 1º, não se aplicando para esses fins, até o quarto ano após o início



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão Especial - PEC 45-A/19 – ALTERA O SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL.

de vigência desta Emenda Constitucional, o disposto no art. 150, III, “b” e “c”, da Constituição.”

### JUSTIFICATIVA

A presente proposta de emenda ao texto da PEC nº 45/2019 visa aperfeiçoar pontos debatidos na presente forma visando tornar o sistema tributário brasileiro mais simples, transparente e seguro.

Pretende-se incluir um inciso no artigo 150 da Constituição Federal, tendo em vista as distorções e falta de transparência da tributação decorrentes da incidência de tributos sobre o seu próprio montante (cálculo por dentro) ou sobre outros tributos, visa a emenda eliminar essa sobrecarga tributária que ofende os princípios do não-confisco e da capacidade contributiva.

Daí, a proposta de inclusão de um novo inciso VII ao art. 150, da Constituição, para estabelecer essa limitação ao poder de tributar à União, Estados, Distrito Federal e Municípios, aplicando-se a impostos e contribuições.

A presente emenda também visa alterar o §7º do art. 150 da Constituição Federal no que se refere à substituição tributária. Veja-se que a denominada substituição tributária, principalmente, em relação ao ICMS, foi ampliada a partir de 2008 de maneira desproporcional, haja vista se tratar de um regime excepcional de arrecadação do tributo. A regra é a apuração não-cumulativa, com todos os benefícios dela decorrentes.

A substituição desse regime pela substituição tributária acarreta uma série de distorções no sistema tributário e, até eventual efeito inflacionário, pelo uso maciço de pesquisas de preços que podem falsear o verdadeiro valor das mercadorias, violando o princípio da neutralidade da tributação.

Assim, justifica-se a proposta de nova redação ao § 7º, do art. 150, da Constituição, para estabelecer limites objetivos à instituição da substituição tributária, fundados no grau de concentração da produção e dispersão da distribuição das mercadorias.

A emenda também visa assegurar a restituição do tributo pago a maior em tempo razoável, conforme definido pelo Supremo Tribunal Federal, prevendo-se igualmente o direito da Fazenda Pública à cobrança complementar.

No que se refere ao artigo 152-A sugerem-se algumas modificações nos incisos III, V e inclusão do inciso VII e VIII e alíneas “a” e “b”.



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão Especial - PEC 45-A/19 – ALTERA O SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL.

Quanto ao inciso III, entende-se que somente o crédito financeiro assegura a não-cumulatividade plena, pois todas as aquisições relacionadas com a empresa dariam direito a crédito. Daí por que a entende-se também que todos os investimentos deveriam dar direito a crédito, assim como seria assegurada a manutenção dos créditos nas saídas para exportação, de modo a que, com tais regras, não haja resíduos de tributação ao longo das cadeias produtivas.

É importante que se estabeleça o crédito financeiro na Constituição, pois, outros tributos chamados de não-cumulativos, como o ICMS, PIS, COFINS e IPI, tiveram em suas regulamentações o estabelecimento de impedimentos ao aproveitamento integral com o crédito físico, prática que gerou o aumento dos litígios entre Fisco e Contribuintes. Com isso, esses tributos são apenas parcialmente recuperáveis, pois alguns tipos de despesas não dão direito a crédito.

Para evitar que essa mesma prática seja empregada no IBS, necessário explicitar na Constituição Federal o crédito financeiro.

Em relação inciso V do artigo 152-A, entende-se que é importante explicitar no texto constitucional uma definição de prazo máximo para a devolução dos créditos, impedindo que se acumulem, por exemplo, os créditos de empresas exportadoras, gerando aumento das necessidades de capital de giro, o que desestimula as vendas externas.

Com as novas tecnologias e, por conseguinte, a menor burocracia que deverá ser exigida no IBS, o prazo de devolução dos créditos de no máximo 60 dias será suficiente para identificar eventuais indícios de fraude na origem dos créditos.

A inclusão do inciso VII ao artigo 152-A, busca equalizar os prazos de recolhimento dos tributos e recebimento das vendas pelos contribuintes.

Uma das disfunções do sistema tributário é identificado no prazo para recolhimento dos tributos. Em comparação aos prazos comerciais praticados pelas empresas no período atual, os prazos para recolhimento dos tributos são demasiadamente curtos, resquício de um específico período econômico do país em que a hiperinflação exercia forte influência na administração contábil e financeira das empresas e dos governos. Estudos publicados apontam que os tributos são recolhidos com 45 dias, em média, de antecedência ao prazo que as empresas recebem pelas suas vendas, o fato gerador dos principais tributos.

O pagamento antecipado dos tributos pelas empresas exige maior utilização de capital de giro, o que gera despesa financeira com pagamento de juros e alocação improdutiva de recursos. E, para empresas com fraca capacidade financeira, o curto prazo para recolhimento do tributo pode gerar inadimplência e elevar o volume de dívida ativa com o governo.



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão Especial - PEC 45-A/19 – ALTERA O SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL.

Deste modo, a presente emenda tende a equalizar os prazos entre recolhimento do tributo e o recebimento das vendas pelas empresas, corrigindo umas das distorções do sistema tributário atual.

Com a inclusão do inciso VIII alíneas “a” e “b” ao artigo 152-A, busca-se implementar em norma constitucional do cálculo por fora dos tributos. Sempre visando o incremento da carga tributária, a sistemática de efetuar o cálculo do tributo incluindo-o em sua própria base de cálculo, ou na base de cálculo de outros tributos (como o ICMS na base da COFINS) arrisca-se a se tornar regra, caso a reforma tributária apresentada seja aprovada sem coibir tal prática.

Ao incluir na Constituição que a incidência do IBS deverá ser “por fora”, objetiva-se resguardar o direito dos contribuintes à transparência (e visando facilitar a compreensão e o entendimento do quanto efetivamente é pago relativamente à carga tributária), é inserido o inciso VIII no § 1º do art. 152-A, impedindo os entes tributantes de efetuarem o chamado cálculo “por dentro”, fazendo incidir tributos sobre tributos.

Sugere-se, também, nova redação ao inciso III do 154 da CF, objeto de alteração pelo artigo 1º da presente PEC. Nesse dispositivo cria-se um imposto seletivo, porém, na forma prevista no texto preliminar poderá apresentar graves problemas ao setor produtivo pois corre-se o risco de se cumulativo, sem previsão de creditamento. Poderá onerar investimentos ao tributar produtos utilizados no meio da cadeia de produção/circulação sem direito a crédito de IBS; poderá implicar perda dos créditos de IBS de insumos e outras entradas, que se convertem em custo; poderá onerar exportações pela perda dos créditos do IBS.

Assim, esse novo imposto deve ter caráter regulatório e não arrecadatório, e ser restrito a fumo e bebidas alcoólicas e outros produtos ou serviços que apresentem externalidades negativas.

Por decorrência, assumindo uma feição regulatória (extrafiscal), ao imposto seletivo deve ser mantida a possibilidade de sua alteração pelo Poder Executivo, nos limites e condições estabelecidos em lei.

Daí a proposta de nova redação, pois é importante que se estabeleçam as principais normas do Imposto Seletivo, como incidência, não cumulatividade, isenção nas exportações, cálculo por fora, entre outros aspectos e, delimitar os produtos que serão tributados pelo imposto seletivo não se conferindo uma abrangência ampla e alcance, por exemplo, de bens e serviços utilizados no processo industrial, levando à uma distorção de tributação que poderá encarecer o produto nacional e reduzir sua competitividade.

Sugere-se que seja acrescentado um artigo à presente PEC 45/2019 para assegurar mecanismos de controle e ajuste da carga tributária na



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão Especial - PEC 45-A/19 – ALTERA O SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL.

transição do regime atual para o novo sistema tributário a fim de que ela se mantenha igual à atual, tal como propugna o autor da PEC.

Assim, o artigo proposto nesta emenda visa estabelecer uma equivalência de carga tributária entre a tributação atual e a que resultar dos novos tributos instituídos pela PEC. Ultrapassada uma certa margem de variação dessa relação, os Poderes Executivos, por meio de decreto deverão ajustar as alíquotas do IS e do IBS para preservar aquela equivalência, sendo que esse mecanismo valerá somente pelos 4 primeiros anos após a instauração da reforma tributária.

A reforma poderá expandir a base de tributação de bens e serviços e, elevar a carga tributária. Nesse sentido, para manter constante a carga tributária é importante estabelecer um dispositivo (gatilho) para calibrar as alíquotas na transição e no final do processo. Esse disposto poderá, quando necessário, até reduzir as alíquotas do IBS e do IS, isso, no entanto, deve constar no texto constitucional para evitar restrições como as da LRF.

Com esse mecanismo, fica preservada, em benefício da segurança jurídica, o não aumento da carga tributária atual, que já é por demais elevada.

Por fim quanto sugere-se alteração do artigo 2º da PEC para dar nova redação ao ato das disposições constitucionais transitórias com a finalidade de inserir uma transição diversa da estampada no texto inicial da PEC 45/19.

A transição gradual (*phase out*) em 10 anos prevista na PEC, apesar de economicamente justificável, traz graves consequências no plano jurídico, especialmente quanto à segurança jurídica.

Primeiramente, o texto original do art. 118, da PEC prevê que após o nono ano da transição os tributos atuais “serão extintos”. Do ponto de vista econômico, essa modificação é o que basta e interessa, porém, considerando a forma como opera o sistema jurídico, haveria necessidade de edição de leis específicas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, para tal intento, pois a PEC não está extinguindo os atuais tributos diretamente.

Pelo mesmo raciocínio, a redução gradual desses tributos demandaria leis específicas anuais das três esferas tributantes para sua implementação prática, pois, do contrário, os governantes teriam dificuldades em deixar de cobrar os tributos tal como previsto nas atuais legislações federal e regionais, somente com base na norma constitucional. Ainda mais, se não editadas tais leis anuais, as cobranças, se efetivadas, seriam inconstitucionais, gerando contencioso em torno das regras de transição.

Ademais, a transição gradual proposta na PEC mitiga os efeitos dos benefícios fiscais convalidados, à medida em que os atuais tributos vão sendo reduzidos, além de criar custos de conformidade adicionais que podem não ser desprezíveis e não são estimáveis antecipadamente. Para



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão Especial - PEC 45-A/19 – ALTERA O SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL.

boa parte do setor produtivo, é melhor manterem-se os incentivos fiscais em seu valor integral por determinado período de tempo, previamente estabelecido, do que serem tais incentivos reduzidos gradualmente.

Igualmente, não se pode desconsiderar os riscos políticos e econômicos desse modelo, envolvendo a possibilidade de se modificar ou interromper a transição do sistema tributário atual para o novo.

Diante de todas essas circunstâncias e dificuldades da PEC, é melhor alterar o sistema tributário sem gradualidade na substituição dos tributos atuais pelo novo IBS, mas sim em etapas predeterminadas, tal como proposta nesta emenda, em que, após o período de teste de 2 anos, já previsto na proposta original, o IPI, o PIS e a COFINS seriam substituídos pelo IBS no 3º ano, e o ICMS e o ISS, no 6º ano, mantendo-se todas as demais regras da PEC, especialmente as que preservam a destinação dos recursos arrecadados para as mesmas finalidades dos tributos atuais.

Sala da Comissão, em \_\_\_\_\_ de 2019.

Deputado **ARTHUR OLIVEIRA MAIA – DEM/BA**



# CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão Especial - PEC 45-A/19 – ALTERA O SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL.

EMENDA N° \_\_\_\_\_ à PEC 45-A/2019

(Do Sr. Arthur Oliveira Maia e outros)

Modifica o artigo 1º, o artigo 2º  
e acrescenta dispositivo na  
Proposta de Emenda à  
Constituição nº 45, de 2019.

Gab	Nome	Assinatura