

EMENDA N° À PEC N° 45/2019

Altera o Sistema Tributário Nacional  
e dá outras providências

Art. 1º Dê-se a seguinte redação a Proposta de Emenda Constitucional nº 45, de 2019:

“As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º 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. 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. 155, II, da contribuição prevista no art. 195, IV e §§ 12 e 13.

§ 1º .....

.....(renumerado)

V – o contribuinte poderá optar pelo pagamento do imposto previsto no art. 155, II e da contribuição prevista no art. 195, IV, hipótese em que a parcela a eles relativa não será cobrada pelo regime unificado de que trata este parágrafo.

§ 2º Na hipótese de o recolhimento do imposto previsto no art. 155, II e da contribuição prevista no art. 195, IV, ser feito de forma conjunta por meio do regime único de que trata o § 1º deste artigo, não será permitida a apropriação e a transferência de créditos.

Art. 150 .....

.....  
VII – estabelecer a incidência de tributo sobre o seu próprio montante ou sobre outros tributos, bem como 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, relacionados à cadeia de produção e circulação de bens e serviços:

- 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 ou substituído, 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. 155 .....

.....  
§ 2º .....

.....  
I – será não-cumulativo, compensando-se o que for devido em cada operação relativa à circulação de mercadorias ou prestação de serviços com o montante cobrado nas anteriores pelo mesmo ou outro Estado ou pelo Distrito Federal, sendo assegurado:

- a) o crédito relativo às operações e prestações com bens e serviços empregados, utilizados ou consumidos na atividade econômica, inclusive bens e materiais de uso e consumo, ressalvadas as exceções relativas a bens ou serviços caracterizados como de uso ou consumo pessoal dos sócios, gestores, funcionários ou titulares do estabelecimento;
- b) o crédito integral e imediato na aquisição de bens do ativo imobilizado;
- c) o crédito relativo às aquisições de bens e serviços, inclusive materiais de construção, empregados, utilizados ou consumidos nas fases pré-operacionais ao exercício da atividade econômica;
- d) a compensação ou restituição de saldos credores, inclusive acumulados, atualizados monetariamente, a qual será automática e independente do deferimento do pedido, após o vencimento do prazo máximo fixado em lei, não superior a noventa dias, prorrogável uma única vez, desde que atendidas regularmente as obrigações acessórias pertinentes;

.....  
III – terá alíquota única, nacionalmente uniforme para todos os bens, serviços e direitos;

IV – resolução do Senado Federal, de iniciativa do Presidente da República ou de um terço dos Senadores, aprovada pela maioria absoluta de seus membros, estabelecerá:

- a) a alíquota única; e
  - b) as alíquotas aplicáveis às operações e prestações interestaduais, a serem fixadas, no máximo, em 4% (quatro por cento);
- .....

VII – nas operações e prestações que destinem bens e serviços a consumidor final, contribuinte ou não do imposto, localizado em outro Estado, adotar-se-á a alíquota interestadual e caberá ao Estado de localização do destinatário o imposto correspondente à diferença entre a alíquota única e aquela prevista no inciso IV, b;

VIII – a responsabilidade pelo recolhimento do imposto correspondente ao diferencial de alíquota de que trata o inciso VII será atribuída:

IX – .....

.....

- a) sobre as prestações de serviços de qualquer natureza, quando integrem etapa do processo de industrialização ou comercialização de bens e mercadorias;
- .....

XI – não integrará sua própria base de cálculo ou a de quaisquer outros tributos federais, estaduais, distritais ou municipais;

XII – cabe à lei complementar dispor sobre as normas gerais do imposto, a serem aplicadas de modo uniforme pelos Estados, especialmente:

.....

XIII – poderá ser recolhido até o último dia útil do segundo mês subsequente ao da ocorrência do seu fato gerador.

.....

Art. 159-A A União, os Estados e o Distrito Federal instituirão Fundo de Desenvolvimento Regional, para reduzir a disparidade da receita *per capita* entre os Estados, com recursos destinados a investimentos em infraestrutura e capacitação de mão-de-obra.

§ 1º Considera-se receita *per capita* para fins do disposto neste artigo a receita dos impostos próprios arrecadada pelo ente federativo, deduzida das entregas constitucionais transferidas e adicionada das recebidas, e dividida pela população.

§ 2º Fundo com os mesmos objetivo e destinação será criado pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, em relação a estes últimos.

§ 3º Lei Complementar regulamentará os fundos previstos neste artigo, dispondo sobre:

I – os critérios de determinação anual do valor a ser destinado aos fundos e de mensuração da receita *per capita*;

II – destinação de parcela do produto da arrecadação de impostos, inclusive a proveniente de transferências, aos fundos; e

III – retenção ou redução de valores dos fundos de que trata este artigo relativos a ente federativo que deixe de instituir e efetivamente arrecadar impostos de sua competência, autorizada a exclusão de sua participação nos fundos.

.....

Art. 195.....

.....

IV – sobre operações com bens e serviços;

.....

.....

§ 12 A contribuição social prevista no inciso IV do *caput* deste artigo, atenderá ao seguinte:

I – incidirá também sobre:

- a) os intangíveis;
- b) a cessão e o licenciamento de direitos;
- c) a locação de bens;
- d) a importação de bens, tangíveis e intangíveis, serviços e direitos;
- e) as demais operações com bens, tangíveis e intangíveis, dados, serviços e direitos, inclusive quando utilizados ou disponibilizados por intermédio da rede mundial de computadores (internet) ou qualquer plataforma eletrônica;
- f) as instituições financeiras, na forma da lei.

II - será não-cumulativa, compensando-se o que for devido em cada operação com a contribuição incidente nas etapas anteriores, sendo assegurado:

- a) o crédito relativo às operações com bens e serviços empregados, utilizados ou consumidos na atividade econômica, inclusive bens e materiais de uso e consumo, ressalvadas as exceções relativas a bens ou serviços caracterizados como de uso ou consumo pessoal dos sócios, gestores, funcionários ou titulares do estabelecimento;
- b) o crédito integral e imediato na aquisição de bens do ativo imobilizado;
- c) o crédito relativo às aquisições de bens e serviços, inclusive materiais de construção, empregados, utilizados ou consumidos nas fases pré-operacionais ao exercício da atividade econômica;
- d) a compensação ou restituição de saldos credores, inclusive acumulados, atualizados monetariamente, a qual será automática e independente do deferimento do pedido, após o vencimento do prazo máximo fixado em lei, não superior a noventa dias, prorrogável uma única vez, desde que atendidas regularmente as obrigações acessórias pertinentes.

III – terá alíquota única;

IV – 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 da alíquota.

V – não incidirá sobre exportações, assegurada a manutenção dos créditos;

VI – não integrará sua própria base de cálculo ou a de quaisquer outros tributos federais, estaduais ou municipais.

VII – poderá ser recolhida até o último dia útil do segundo mês subsequente ao da ocorrência do seu fato gerador.

§ 13 Aplica-se o disposto no § 12 inclusive na hipótese de substituição gradual, total ou parcial, da contribuição incidente na forma do inciso I, a, pela incidente sobre operações com bens e serviços.

.....

Art. 239 O fundo de custeio do programa do seguro-desemprego e o abono de que trata o § 3º deste artigo será financiado por parcela dos recursos de que trata o art. 195, IV, na forma da lei.

.....

Art. 2º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido dos seguintes artigos:

Art. 115 A substituição do imposto previsto no art. 153, IV e das contribuições previstas nos arts. 195, I, “b” e 239, pela contribuição sobre operações com bens e serviços a que se refere o art. 195, IV, todos da Constituição, atenderá aos critérios estabelecidos nos arts. 116 a 118 deste Ato, nos termos da lei.

Parágrafo único. Para fins do disposto nos arts. 116 a 118 deste Ato, considera-se ano de referência:

I – o ano em que for publicada a lei instituidora da contribuição a que se refere o art. 195, IV da Constituição, caso a publicação ocorra até 30 de junho;

II – o ano subsequente àquele em que for publicada a lei instituidora da contribuição a que se refere o art. 195, IV da Constituição, caso a publicação ocorra após 30 de junho.

Art. 116. No primeiro ano subsequente ao ano de referência:

I – a contribuição sobre operações com bens e serviços, prevista no art. 195, IV, da Constituição Federal, com redação dada por esta Emenda Constitucional, será cobrada pela União, à alíquota de 1% (um por cento);

II – a contribuição recolhida na forma do inciso I poderá ser compensada com a contribuição social prevista no art. 195, I, “b”, da Constituição Federal.

§ 1º No período mencionado no *caput* deste artigo, a receita da contribuição sobre operações com bens e serviços a que se refere o inciso I, terá a mesma destinação definida no art. 195, I, b, da Constituição Federal, observado o disposto no art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

§ 2º A partir do segundo ano subsequente ao ano de referência, a receita da contribuição sobre operações com bens e serviços a que se refere o inciso I, do *caput* deste artigo, terá as mesmas destinações do produto da arrecadação dos tributos por ela substituídos, conforme as normas previstas na Constituição Federal, nos termos da lei.

Art. 117. Ficam extintos, revogando-se toda a legislação de regência em vigor, no segundo ano subsequente ao ano de referência, o imposto a que se refere o art. 153, IV e as contribuições a que se referem os arts. 195, I, “b” e 239, da Constituição Federal.

Art. 118. No segundo ano subsequente ao ano de referência, a alíquota da contribuição sobre operações com bens e serviços será fixada de forma a que sua

arrecadação substitua as dos tributos previstos nos arts. 153, IV; 195, I, “b”; e 239, da Constituição Federal, observando-se o seguinte:

I – a alíquota da contribuição mencionada no *caput* deste artigo será fixada com base na arrecadação, em períodos anteriores, dos tributos substituídos e da própria contribuição sobre operações com bens e serviços que incidiu no período a que se refere o art. 2º, sendo obrigatória a correção de eventual elevação da carga tributária, na forma desta Emenda Constitucional;

II – fica vedada a elevação ou restabelecimento de alíquotas dos tributos substituídos, bem como a adoção de bases de cálculo especiais que elevem sua incidência no período de substituição das arrecadações.

Art. 119. Fica instituído o Fundo de Compensação de Perdas, destinado aos Estados e ao Distrito Federal, com o objetivo de compensar as perdas de receitas tributárias decorrentes da implementação da regra prevista no art. 155, § 2º, IV, b, constituído por parte do produto da arrecadação dos tributos federais, inclusive da contribuição sobre operações com bens e serviços de que trata o art. 195, IV, da Constituição Federal.

§ 1º Lei Complementar regulamentará o fundo previsto neste artigo, definindo o prazo de duração e o montante anual dos tributos federais a serem a ele destinados, que deverá corresponder às perdas de receitas tributárias verificadas.

§ 2º O repasse de recursos ao fundo previsto neste artigo será automático e incondicionado, constituindo crime de responsabilidade do Presidente da República o seu não atendimento.

Art. 120. A parcela dos recursos da União para o fundo previsto no art. 159-A, da Constituição Federal, não será inferior ao montante dos incentivos e benefícios fiscais convalidados na forma da Lei Complementar nº 160, de 7 de agosto de 2017.

Art. 3º Projetos de lei complementar e de resolução, de iniciativa da maioria absoluta dos Senadores, relativos à atualização da legislação complementar do ICMS aos termos do § 2º do art. 155, da Constituição Federal, com redação dada por esta emenda constitucional, serão propostos no prazo de cento e oitenta dias contados da publicação desta emenda constitucional e deverão ser aprovados até o final do segundo ano subsequente ao ano de referência a que se refere o parágrafo único, do art. 115, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, acrescido por esta emenda constitucional.

Parágrafo único. Acaso a lei complementar e a resolução a que se refere o *caput* não sejam publicadas até o início de produção de efeitos do § 2º, do art. 155, da Constituição Federal, com redação dada por esta emenda constitucional, os Estados e o Distrito Federal, mediante convênio celebrado nos termos da Lei Complementar nº 24, de 7 de janeiro de 1975, observado o quórum previsto na Lei Complementar nº 160, de 7 de agosto de 2017, fixarão normas para regular a matéria até que a lei complementar e a resolução mencionadas sejam editadas.

Art. 4º Até o final do segundo ano subsequente ao ano de referência a que se refere o parágrafo único, do art. 115, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, acrescido por esta emenda constitucional, as alíquotas do ICMS serão fixadas na forma dos incisos III e IV, do § 2º, do art. 155, da Constituição Federal, com redação dada por esta emenda constitucional, de modo a manter a arrecadação global do ICMS anterior à publicação desta emenda constitucional, observando-se o seguinte:

I – as alíquotas do ICMS serão fixadas com base na arrecadação global do ICMS em períodos anteriores à publicação desta Emenda Constitucional, e da contribuição federal sobre operações com bens e serviços que incidiu nos dois primeiros anos subsequentes ao ano de referência a que se refere o parágrafo único, do art. 115, do Ato das Disposições

Constitucionais Transitórias, acrescido por esta emenda constitucional, sendo obrigatória a correção de eventual elevação da carga tributária, na forma desta Emenda Constitucional;

II – fica vedada a elevação ou restabelecimento de alíquotas, bem como a adoção de bases de cálculo especiais que elevem a incidência do ICMS no período a que se refere o inciso I.

Parágrafo único. Para fins do disposto neste artigo:

I – entende-se por arrecadação global do ICMS, a soma da arrecadação bruta de todos os Estados e do Distrito Federal, desconsiderados os repasses constitucionais;

II – a União Federal disponibilizará os dados relativos à arrecadação da contribuição federal nele referida.

“Art. 5º O percentual de carga tributária resultante do produto da arrecadação anual da contribuição prevista no art. 195, IV, 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 tributos por ela substituídos, previstos nos arts. 153, IV; 195, I, “b” e 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 tributos substituídos 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;

II – o percentual de carga tributária resultante do produto da arrecadação da contribuição prevista no art. 195, IV, 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 tributos previstos nos arts. 153, IV, 195, I, “b” e 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 à publicação 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 0,5 (meio) ponto percentual, para mais ou para menos.

§ 2º Se for apurado desequilíbrio na equivalência descrita no § 1º, superior a margem de 0,5 (meio) ponto percentual, para mais ou para menos, o Poder Executivo, por meio de decreto, deve efetuar ajustes na alíquota da contribuição prevista no art. 195, IV, 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 subsequente ao ano de referência a que se refere o parágrafo único, do art. 115, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, acrescido por esta emenda constitucional.

§ 4º Apenas para os fins previstos nos §§ 2º e 3º, a variação correspondente ao ajuste da alíquota da contribuição prevista no art. 195, IV, 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, o disposto no art. 150, III, “b” e “c”, da Constituição.

§ 5º Aplica-se o disposto neste artigo, no que couber, à fixação das alíquotas do ICMS prevista no art. 4º desta Emenda Constitucional, quanto à equivalência da carga tributária precedente e posterior ao início de produção de efeitos das alterações na redação do § 2º, do art. 155, na forma desta Emenda Constitucional.

Art. 6º Os recursos a serem destinados anualmente ao fundo a que se refere o art. 159-A, da Constituição Federal, acrescido por esta emenda constitucional, não serão inferiores ao montante anual dos incentivos e benefícios fiscais de ICMS convalidados na forma da Lei Complementar nº 160, de 7 de agosto de 2017.

Art. 7º As aplicações mínimas nos programas de desenvolvimento econômico, através do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, a ele destinadas na forma do § 1º, do art. 239, da Constituição Federal, deverão assegurar, no mínimo, os valores historicamente destinados ao BNDES nos três anos anteriores ao início de vigência desta Emenda Constitucional.

Art. 8º Esta Emenda Constitucional entra em vigor, na data da sua publicação, produzindo efeitos em relação às alterações na redação do § 2º do art. 155, da Constituição Federal, a partir do terceiro ano subsequente ao ano de referência a que se refere o parágrafo único, do art. 115, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, acrescido por esta emenda constitucional.

Art. 9º Ficam revogados:

I – o art. 153, IV e § 3º e o art. 195, I, b, da Constituição Federal, a partir do segundo ano subsequente ao ano de referência a que se refere o parágrafo único, do art. 115, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, acrescido por esta emenda constitucional;

II – as alíneas e e i, do inciso XII, do § 2º, do art. 155, da Constituição Federal, a partir do terceiro ano subsequente ao ano de referência a que se refere o parágrafo único, do art. 115, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, acrescido por esta emenda constitucional.”

## JUSTIFICATIVA

As propostas de Reforma Tributária já em tramitação unificam tributos federais, estaduais e municipais sobre o consumo, sem considerar todos os ajustes necessários no sistema tributária que assegurem as receitas dos entes subnacionais.

As dificuldades para alinhar uma tal unificação envolvem inúmeros fatores e circunstâncias peculiares a cada localidade e, em além disso, há sérias dificuldades em estimar e prever como funcionaria, na prática, a fusão dos atuais tributos sobre o consumo. São diversos os aspectos de imprecisão como o potencial arrecadatório do imposto unificado, a forma de repartição do produto da arrecadação, eventuais brechas na legislação, a introdução de conceitos constitucionais novos.

As grandes mudanças estruturais não se operam de uma vez só. Ainda que a PEC 45/2019 traga uma proposta de transição gradual, acaso fosse ela adotada, esse seria um caminho sem volta, cujas consequências e desdobramentos são inteiramente desconhecidos.

Assim, por se tratar a reforma tributária de uma mudança estrutural profunda, é prudente e recomendável realizá-la de forma compassada, unificando-se, numa primeira etapa institucional, apenas os tributos federais sobre o consumo (IPI, PIS e COFINS) como uma prévia da tributação unificada sobre essa base de tributação, para, em momento de maior amadurecimento institucional, serem integrados o ICMS e o ISS, por meio de futuras propostas de emenda constitucional.

Paralelamente, dadas as graves distorções do ICMS, já bem decantadas por juristas e economistas de escol, podem e devem, desde logo, ser implementadas as modificações principais necessárias, como a

introdução do crédito financeiro (crédito amplo), o cálculo “por fora”, a tributação no destino, a limitação do mecanismo da substituição tributária e a padronização da legislação e da alíquota.

Daí, primeiramente, 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 tal sobrecarga tributária que ofende os princípios do não-confisco e da capacidade contributiva, mediante a 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 as normas constitucionais referentes 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.

Daí 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 no regime da substituição tributária em tempo razoável, conforme definido pelo Supremo Tribunal Federal, prevendo-se igualmente o direito da Fazenda Pública à cobrança complementar.

Quanto aos tributos federais sobre o consumo, a emenda unifica o PIS, a COFINS e o IPI numa única contribuição social sobre operações com bens e serviços, que teria a mesma conformação geral do IBS proposto na PEC 45/2019, isto é, alíquota única, base ampla, crédito financeiro, cálculo “por fora”, desoneração das exportações, devolução ágil dos créditos acumulados.

Essa contribuição substitutiva seria introduzida, no primeiro ano, com alíquota de 1%, compensável com a COFINS, para fins de teste e aferição de seu potencial arrecadatório, vindo a substituir o IPI, o PIS e a COFINS, a partir do segundo ano de vigência da PEC.

No que se refere ao ICMS, a emenda introduz o crédito financeiro, a alíquota única, a tributação no destino, mediante a limitação da alíquota interestadual a, no máximo, 4%, o cálculo “por fora”.

O crédito financeiro assegura a não-cumulatividade plena, pois todas as aquisições relacionadas com a empresa dariam direito a crédito, inclusive aquelas relativas à fase pré-operacional, tal como ocorre com os melhores IVAs na experiência internacional. Daí por que se entende 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, os tributos chamados de não-cumulativos, como o ICMS, PIS, COFINS e IPI, tiveram em suas regulamentações o estabelecimento de impedimentos ao aproveitamento integral dos créditos, com a adoção, em maior ou menor grau, do critério do crédito físico, prática que gerou o aumento dos litígios entre Fisco e Contribuintes. Com isso, esses tributos são apenas parcialmente recuperáveis, pois vários tipos de despesas não dão direito a crédito. Para evitar que essa mesma prática seja empregada, necessário explicitar na Constituição Federal o crédito financeiro.

Da mesma forma, 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 da necessidade de capital de giro, o que desestimula e encarece as vendas externas.

Com as novas tecnologias e, por conseguinte, a menor burocracia que deverá ser exigida na nova contribuição, o prazo de devolução dos créditos de no máximo 90 dias será suficiente para identificar eventuais indícios de fraude na origem dos créditos.

A emenda inclui também dispositivo para equalizar os prazos de recolhimento dos tributos e recebimento das vendas pelos contribuintes.

Uma das disfunções do sistema tributário é identificado no prazo de vencimento 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, que é 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.

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

Sempre visando o incremento da carga tributária e em desfavor da transparência, a sistemática do 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 ICMS e da nova contribuição federal deverá ser “por fora”, objetiva-se resguardar o direito dos contribuintes à transparência (visando facilitar a compreensão e o entendimento do quanto efetivamente é pago relativamente à carga tributária), impedindo-se, assim, os entes tributantes de efetuarem o chamado cálculo “por dentro”, fazendo incidir tributos sobre tributos.

Sugere-se que seja acrescentado um artigo à presente PEC 45/19 para assegurar uma mecanismos de controle e ajuste da carga tributária na 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 da nova contribuição federal para preservar aquela equivalência, sendo que esse mecanismo valerá somente pelos 4 primeiros anos após a instauração da reforma tributária e também será aplicado na calibração da alíquota única do ICMS.

A reforma, ao expandir a base de tributação de bens e serviços, pode 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 da nova contribuição federal e do ICMS, 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 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, mostra-se mais prudente e razoável alterar o sistema tributário sem gradualidade na substituição dos tributos atuais pela nova contribuição federal, mas sim em etapas predeterminadas, tal como proposta nesta emenda, em que, após o período de teste de 1 ano, o IPI, o PIS e a COFINS seriam substituídos pela nova contribuição federal, e no 3º ano, seria introduzida a alíquota única do ICMS, calibrada conforme as novas regras criadas por esta emenda, mantendo-se a destinação dos recursos arrecadados para as mesmas finalidades dos tributos atuais.

Sala de Comissões, em de de 2019.

JOÃO CARLOS BACELAR

Deputado Federal PL/BA