



SENADO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DA MESA
SECRETARIA DE REGISTRO E REDAÇÃO PARLAMENTAR

REUNIÃO

04/05/2021 - 14ª - Comissão Mista Temporária da Reforma Tributária

O SR. PRESIDENTE (Roberto Rocha. PSDB - MA. Fala da Presidência.) - Declaro aberta a 14ª Reunião da Comissão Mista Temporária destinada a consolidar o texto da reforma constitucional tributária.

É uma satisfação reencontrar todos os nossos membros desta Comissão, ainda que virtualmente. Espero que estejam todos bem de saúde e que, com o avanço da vacinação, em breve, possamos retomar, aos poucos, a normalidade.

Estou aqui, presencialmente, no *bunker* do Senado Federal, acompanhado pelo ilustre Deputado Aguinaldo Ribeiro, Relator desta Comissão; pelo Vice-Presidente Deputado Hildo Rocha e outros companheiros Deputados Federais e também Senadores.

Nossa reunião de hoje se destina à apresentação do relatório pelo Deputado Aguinaldo Ribeiro. É certamente a reunião mais importante desta Comissão até o momento. Exatamente por isso, eu gostaria de aproveitar este momento inicial para prestar uma justa e necessária homenagem ao nosso saudoso sub-relator da Comissão Mista, Senador Major Olimpio.

O Senador Major Olimpio era um entusiasta da reforma tributária. Apresentava e defendia suas ideias com o vigor que todos nós tivemos a oportunidade e o privilégio de conhecer, era incansável e certamente estaria aqui conosco, nesta sala, vibrando com o importante passo da entrega do relatório neste momento. No entanto, só nos resta aceitar os desígnios de Deus e guardar na memória as boas lembranças de nosso amigo Major Olimpio.

Portanto, para homenagear o Senador Major Olimpio, eu proponho a todos que façamos um minuto de silêncio.

(Faz-se um minuto de silêncio.)

O SR. PRESIDENTE (Roberto Rocha. PSDB - MA) - Passemos agora ao objeto da nossa reunião.

Antes de passar a palavra ao nobre Relator, Deputado Aguinaldo, cumpre-me fazer alguns esclarecimentos de ordem procedimental. Como esta Comissão é uma instância de caráter político, essencialmente de caráter político, e não regimental, em princípio não haveria que se falar em apresentação de emendas e tampouco em deliberação de relatório. Todavia, como o nosso propósito, ao criar esta Comissão Mista, foi chegar a uma recomendação coletiva de texto, que concilie as principais propostas sobre reforma tributária em tramitação no Congresso Nacional, que é a PEC 110, do Senado, a PEC 45, da Câmara, e também o PL, de iniciativa do Executivo, 3.887, consideramos fundamental submeter o presente relatório a críticas e sugestões dos senhores membros desta Comissão.

Desta feita, concluída a leitura do relatório, concederemos imediatamente vista coletiva aos membros da Comissão e, em paralelo, abriremos o prazo, que irá até sexta-feira, dia 07/05, para envio de sugestões diretamente ao Relator, pelo *e-mail* que faço questão de citar aqui e agora - este *e-mail* pode ir para a tela? Estou pedindo para colocar no *chat*: lid.maioriacn@camara.leg.br - "l", "i", "d", de Liderança; "maioriactn", de Congresso Nacional.

O Relator já aceitou a missão de, entre os dias 8 e 10 de maio, avaliar as sugestões e incorporar aquelas que julgar pertinentes, para, na próxima terça-feira, dia 11 de maio, em nova reunião apresentar seu relatório final e, na sequência, submetê-lo à deliberação desta Comissão.

Informo ainda que, após a leitura do relatório, abriremos a palavra ao Plenário observando algumas regras: primeiro bloco de perguntas de cinco Parlamentares membros da Comissão, três minutos, sem direito a réplica, e terá a resposta do Relator para cada uma; segundo bloco de perguntas de cinco Parlamentares membros da Comissão; e, ao final, bloco de perguntas de Parlamentares não membros da Comissão que, eventualmente, queiram participar. Somente após esgotada a lista de membros é que os não membros poderão participar.

Informo aos Parlamentares que o uso da palavra será feito de acordo com a ordem de inscrição através do uso da função "levantar a mão" do aplicativo Zoom.

Eu consulto o Relator Aguinaldo se já podemos dar início à leitura do relatório.

Então, feitos esses esclarecimentos, passo a palavra ao Exmo. Sr. Relator Deputado Aguinaldo Ribeiro para que inicie sua apresentação.

Com a palavra o Deputado Aguinaldo.

O SR. AGUINALDO RIBEIRO (PP - PB. Como Relator.) - Sr. Presidente, Senador Roberto Rocha, cumprimento V. Exa. Cumprimento o nosso Vice-Presidente e Presidente da Comissão Especial da PEC 45, na Câmara dos Deputados, Deputado Hildo Rocha. Cumprimento também o Deputado Baleia Rossi, que aqui se encontra, autor da PEC 45. Cumprimento o nosso Deputado Alexis, que também se encontra presente. Gostaria de cumprimentar todos os colegas Parlamentares da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Digo que, de fato, é um momento muito importante para todos nós que estamos concluindo um trabalho, que se iniciou em fevereiro de 2020, no âmbito da Comissão Mista. Mesmo com a pandemia, nós tivemos ali, nas primeiras audiências públicas, a interrupção presencial dos trabalhos, mas nós cumprimos o nosso mister nas audiências públicas, no debate e nas contribuições e chegamos ao dia de hoje para a apresentação do nosso relatório, que sintetiza aquilo que foi apresentado e que foi discutido por todos os pares que integram esta Comissão Mista e que também, sem dúvida nenhuma, servirá de contribuição para que nós possamos tanto receber toda a crítica em relação ao texto como também receber o aprimoramento necessário para que tenhamos, de fato, uma mudança estrutural no sistema tributário brasileiro. Eu acho que é este o momento que nós vivemos aqui na construção desse relatório.

Eu queria iniciar fazendo um agradecimento a todos os Parlamentares que estiveram conosco participando desse debate, a todos aqueles que têm também essa mesma disposição de ver o Brasil com um sistema tributário simples, justo, transparente, com segurança jurídica e progressividade, que são as balizas que sempre nos nortearam na construção desse relatório.

E queria agradecer de maneira muito especial tanto à equipe do nosso Senador Roberto Rocha, Presidente desta Comissão e Relator, no Senado Federal, da PEC 110, quanto à equipe do nosso Deputado Hildo Rocha, que esteve sempre...Hildo é um Deputado muito diligente e vigilante em todos os temas, mas a esse tema se dedicou de forma muito especial.

Quero agradecer, também, à nossa equipe, à nossa equipe de Consultores, à nossa equipe que trabalhou diuturnamente, aos sábados, domingos e feriados, se reunindo. Eu queria fazer essa homenagem, esse agradecimento especial nas pessoas da Lucíola, do Marco Antônio, do Aurélio, da Márcia, do Vinícius, do Fabiano, do Lucas, do José Evandro, do Bruno, de Wilder, e também à Alexandra, nossa companheira e chefe de gabinete, ao Grasi, que também integra a nossa equipe. E a toda equipe nossa que esteve envolvida e comprometida. A Camila também. Na pessoa dela quero cumprimentar a equipe do Senador Roberto Rocha. Eu não podia deixar, Sr. Presidente, de fazer esse agradecimento.

Também gostaria de fazer um agradecimento ao Centro de Cidadania Fiscal (CCIF) na pessoa do Bernard Appy e de todos os que integram aquela entidade; ao Instituto Fiscal Independente; ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea); ao Instituto de Ensino e Pesquisa Insper; à Fundação Getúlio Vargas; à Universidade de São Paulo e a todas as instituições de ensino e pesquisa que também nos ajudaram e contribuíram para que nós pudéssemos chegar a este momento.

Agradeço também às confederações que se fizeram presentes. No âmbito federativo ao Comsefaz; à CNM; à FNP; ao nosso Secretário Rafael Fonteles representando o Comsefaz; ao Glademir Aroldi, nosso Presidente da CNM; ao nosso Jonas Donizette, ex-Presidente da Federação Nacional de Prefeitos e ao novo Presidente Eduardo Nogueira, que assume agora essa missão. De forma que agradeço a todas as confederações e entidades civis públicas e privadas, a todo o setor produtivo, a todas as associações e sindicatos de pessoas que direta ou indiretamente estiveram conosco ao longo desses dois anos de debate no âmbito da PEC 45, da qual sou Relator, e mais esse tempo que nós tivemos aí - já mais de um ano de debate - só na Comissão Mista que hoje aqui estamos fazendo.

Queria, de maneira muito especial, Presidente Roberto Rocha, também, aqui, fazer uma palavra de homenagem ao Senador Major Olímpio. Nós já o homenageamos, mas acho que, como disse muito bem V. Exa., se aqui ele estivesse, entre nós, estaria aqui, estaria defendendo a reforma, brigando por um sistema tributário mais justo, com todo o vigor e a energia que

ele tinha, com muita paixão por tudo aquilo que ele defendia, e como Sub-Relator que era, desta Comissão. Nada mais justo que a homenagem que V. Exa. prestou no início dos trabalhos e a que eu também quero me somar e deixar registrado.

Portanto, Sr. Presidente, me cabe aqui, e eu queria, preambularmente, antes de entrar no texto propriamente dito, só pontuar algumas questões que acho que são fundamentais, para nós avançarmos.

Todos nós que estamos envolvidos nesse debate já sabemos que o sistema que nós temos traz, sem dúvida nenhuma, um contencioso muito grande, R\$5 trilhões, quase R\$5,5 trilhões, que representam 75% do PIB, referente a 2019, nas três esferas federativas. Por conta desse contencioso, um gasto de horas, de 1,5 mil horas para cumprimento das obrigações tributárias nas empresas, contra uma média mundial de 234 horas, e todo um descompasso que nós temos em relação a outros países.

Mas o pior de tudo é o descompasso que nós temos no âmbito do próprio País, aquilo que já se chamou de manicômio tributário. Na verdade, o que nós temos é que, ao longo da história, nós tivemos uma desorganização do nosso sistema tributário, uma legislação difusa que nos traz insegurança, nos traz, sem dúvida nenhuma, falta de previsibilidade e que é incorporada ao custo Brasil que nós temos hoje, que chegou a ser medido por um estudo e representou cerca de 22% do PIB. Portanto, mais de R\$1,4 trilhão seria esse custo aferido por esse estudo.

Então, nesse sentido, é necessário que nós defendamos juntos uma reforma ampla e estrutural, uma reforma que, sem dúvida nenhuma, possa atacar os principais problemas que nós temos. Nós, num momento como esse, podemos ser paradoxal, mas é justamente num momento de tamanha dificuldade que nós temos que, talvez, seja a oportunidade, e eu tenho essa convicção, de avançarmos para modificar estruturalmente o nosso sistema tributário.

Por isso que nós estamos aqui, convergindo as propostas que foram apresentadas da PEC 45, da PEC 110 e do Projeto de Lei 3.887, enviado pelo Governo Federal, a quem, também, aqui, quero fazer os nossos agradecimentos pela parceria, assim como agradecer aos Governos de Estados e Prefeituras, a todos os entes, mas também para parceria na construção do que nós acreditamos, que é, de fato, modificar o sistema tributário brasileiro, tornando-o mais simples, mais justo, transparente, ágil e progressivo, que é aquilo que todos nós desejamos. Por isso que nós estamos aqui para, com esse relatório, submeter a V. Exas. para que V. Exas. possam criticar as imperfeições que certamente estarão contidas nele e também contribuir para que nós possamos aprimorá-lo e fazer o que há de melhor, construindo todos nós juntos essa mudança no sistema tributário brasileiro.

Dito isso, Sr. Presidente, eu passo à leitura do relatório.

Poucos anos após a promulgação da Constituição Federal, iniciaram-se as discussões por uma profunda reforma da estrutura tributária brasileira, especialmente da tributação sobre o consumo, para enfrentar problemas bem conhecidos por todos nós e que mencionei ao apresentar o plano de trabalho no âmbito deste Colegiado em março de 2020. Eu dizia: “(...) o sistema é injusto e cumulativo, onera exportações, é ineficaz na prevenção da guerra fiscal, gera inúmeras e custosas batalhas administrativas e judiciais, inibe o investimento e impõe uma fiscalização a um tempo onerosa, porque burocrática e incapaz de combater a sonegação e a irregularidade”.

Trata-se de um debate que veio amadurecendo a cada legislatura e entendo que agora reunimos as condições para aprovar um novo modelo de tributação sobre bens e serviços. Inauguraram a discussão nesta Legislatura duas propostas de reforma tributária: a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 45, de 2019, e a PEC nº 110, de 2019.

A PEC nº 45, de 2019, apresentada em 3 de abril daquele ano, teve parecer de admissibilidade aprovado na Câmara dos Deputados em 22 de maio, tendo sido instalada a respectiva Comissão Especial em 10 de julho. Por sua vez, a PEC nº 110, de 9 de julho de 2019, teve parecer apresentado pelo nobre colega, Senador Roberto Rocha, na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal, em 18 de setembro de 2019, ainda também pendente de apreciação.

Realizaram-se diversas audiências públicas e seminários regionais com o intuito de promover a discussão e colher as contribuições de toda a sociedade, de norte a sul, a tema tão relevante para o País. Em ambas as Casas do Congresso Nacional, apresentaram-se propostas de alteração dos textos em debate. Os Deputados ofereceram mais de 200 emendas à PEC nº 45, e os Senadores, quase 150 à PEC nº 110.

Em um cenário de expectativas e de muito trabalho por reformas estruturantes, com vistas a fortalecer a economia do País, em benefício do cidadão brasileiro, Câmara dos Deputados e Senado Federal decidiram reunir esforços, em 19 de fevereiro de 2020, para, no prazo de 45 dias, produzir uma proposta que congregasse as diversas forças políticas ao redor de um texto positivo e viável.

Os trabalhos vinham de um ritmo intenso em cada uma das Casas do Congresso Nacional e o debate para a construção de um texto convergente estava avançando, até sermos surpreendidos pelo recrudescimento da pandemia da Covid-19 no mês seguinte.

Além da reunião de instalação da Comissão Mista, logramos realizar uma audiência pública presencial com a Sra. Rita de la Feria, uma das maiores especialistas do mundo em imposto sobre valor agregado. Após um período de suspensão dos trabalhos, para que pudéssemos enfrentar os grandes desafios impostos pela disseminação da Covid-19, retomamos nossas reuniões em ambiente virtual. Continuamos em meio à pandemia da Covid-19 e se impõe a adoção de medidas que atenuem os seus efeitos econômicos. Se a modernização do Sistema Tributário Nacional era necessária, agora se revela mais urgente, pelo impacto positivo sobre a taxa de crescimento do País, com geração de empregos e renda para os cidadãos brasileiros, portanto. Antes de passar para a descrição detalhada das PECs sob análise e do histórico de reuniões realizadas por esse colegiado, lembro outro trecho do Plano de Trabalho por mim apresentado no início dos nossos trabalhos:

Dizia o seguinte:

(...) a finalidade precípua desta Comissão Mista é debater as principais propostas de reforma tributária, combinando esforços no sentido de consolidar as ideias em um único texto que, levado a ambas as Casas do Parlamento, venha a ser aprovado e mude, de forma profunda e definitiva, o Sistema Tributário Nacional, resgatando a confiança no sistema político brasileiro, renovando a esperança de um futuro melhor e contribuindo decisivamente para a retomada da prosperidade econômica e o sentimento de justiça social.

A PEC nº 45, de 2019, de autoria do Deputado Baleia Rossi e outros, propõe alterações profundas no Sistema Tributário Nacional em relação aos tributos que incidem sobre o consumo e à repartição das receitas tributárias deles decorrentes.

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

A iniciativa busca estabelecer uma definição ampla para o fato gerador do IBS, ao reunir bens e serviços na sua base de incidência, e a não cumulatividade plena, com dedução do tributo que incide sobre as operações anteriores, mesmo que indiretamente relacionado à atividade produtiva. Assim, passaria a prevalecer o denominado crédito físico, não financeiro. Pretende ainda efetivar a completa desoneração das exportações, garantida a manutenção dos créditos.

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

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

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

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

A lei complementar instituidora do IBS criaria o comitê gestor do tributo, com representantes de cada esfera federativa, responsável pela regulamentação e gestão do imposto, pela atuação coordenada da fiscalização federal, estadual e municipal, pela distribuição dos recursos arrecadados, e pela representação judicial e extrajudicial dos entes, competência esta que seria exercida, de forma coordenada, pelos procuradores da Fazenda Nacional, dos Estados e dos Municípios. Além de o regulamento do imposto ser único para todo o Território nacional, haveria regras uniformes para o processo administrativo fiscal do IBS.

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

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

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

Outra mudança significativa na repartição de receitas tributárias reside na partilha da cota-parte dos Municípios referente ao IBS, na fração equivalente à cota-parte do ICMS, cujo critério de distribuição passaria do valor agregado para a população municipal.

Para implementar o IBS, a PEC nº 45, de 2019, propõe uma transição de 10 anos, iniciada por uma fase de teste de dois anos, que seria utilizada como base para posterior definição da alíquota do novo tributo. Na fase seguinte, da transição propriamente dita, ao longo de oito anos, os atuais tributos sobre o consumo seriam substituídos pelo IBS.

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

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

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

Nos primeiros vinte anos da transição federativa, a distribuição de recursos reporia a perda real de receita dos Estados e dos Municípios decorrente da redução do ICMS e ISS respectivamente. Aumentos ou reduções promovidos pelos entes nas “alíquotas de referência” do IBS seriam computados no valor a eles repassado. Nos trinta anos seguintes, essa distribuição seria realizada com base no princípio do destino, de forma crescente e gradual, à razão de 1/30 por ano.

Apresentada na Câmara dos Deputados em 3 de abril de 2019, a PEC nº 45, de 2019, teve a sua admissibilidade aprovada na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania em 22 de maio daquele ano. Está pendente de apreciação pela Comissão Especial destinada a lhe proferir parecer de mérito, tendo sido apresentadas 219 Emendas, 204 delas com apoio regimental e versando sobre variados aspectos da estrutura tributária brasileira.

A Comissão Especial, em que também sou relator, realizou diversas reuniões deliberativas, audiências públicas e seminários por todo o País, que em muito auxiliaram na construção dos entendimentos que passaremos a expor mais à frente em nosso relatório.

A PEC nº 110, de 2019, de autoria do Senador Davi Alcolumbre e outros, também procede a uma ampla revisão do sistema tributário nacional.

Apresentada em 9 de junho de 2019, reproduz o substitutivo à PEC nº 293, de 2004, aprovado em 11 de dezembro de 2018 pela Comissão Especial da Câmara dos Deputados, sob a relatoria do ex-Deputado Federal Luiz Carlos Hauly, após meses de intensos debates e negociações. No Senado Federal, a PEC nº 110, de 2019, tem como relator o Senador Roberto Rocha, que se manifestou pela aprovação da matéria na forma de um substitutivo, ainda pendente de apreciação pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.

Propõe-se a extinção de um número maior de tributos, nove ao todo: IPI, Cofins, inclusive Cofins-Importação, Contribuições para o PIS e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/Pasep), Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico sobre Combustíveis (CIDE-combustíveis), Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro, ou relativas a Títulos ou Valores Imobiliários (IOF), Salário Educação, ICMS e ISS.

No lugar desses tributos, um IBS estadual incidiria sobre o consumo, também com características de um IVA moderno.

O IBS seria disciplinado por lei complementar, cujo projeto seria de iniciativa de governadores, prefeitos, assembleias legislativas, câmaras de vereadores, bancadas estaduais de Deputados Federais ou Senadores, ou de comissão mista de Deputados Federais e Senadores instituída para esse fim, representadas todas as regiões representadas todas as regiões e observando o mínimo de um terço dos Estados e Distrito Federal, ou, conforme o caso, um terço dos Municípios ou Municípios cujo conjunto corresponda a um terço da população nacional.

O tributo seria uniforme em todo o território nacional, observado o princípio do destino, e não cumulativo, assegurado o crédito relativo às operações com bens e serviços empregados, usados ou consumidos na atividade econômica, ressalvados os caracterizados como de uso ou consumo pessoal, e assim o crédito integral e imediato na aquisição de bens do ativo imobilizado e o aproveitamento dos saldos credores acumulados. Não incidiria sobre exportações, garantida a manutenção e o aproveitamento do imposto cobrado nas operações anteriores, sobre a mera movimentação ou transmissão financeiras, nem nas prestações de serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens de recepção livre e gratuita. Não integraria a sua própria base de cálculo nem a base de cálculo do imposto seletivo e poderia ser cobrado na liquidação financeira das operações.

A devolução dos tributos incidentes sobre bens e serviços adquiridos pelos extratos sociais de baixa renda prevista na PEC nº 45, replica-se também na PEC nº 110, de 2019. A proposta do Senado, no entanto, prevê outras exceções à vedação na concessão de isenções, incentivos ou benefícios tributários ou financeiros vinculados ao IBS. Por meio de lei complementar, alimentos, medicamentos, transporte público coletivo de passageiros urbano e de caráter urbano, bens do ativo imobilizado, saneamento básico e educação infantil, ensino fundamental, médio e superior e educação profissional poderiam ter tratamento tributário favorecido.

A regulamentação, a arrecadação, a fiscalização e a cobrança do IBS seria realizada em conjunto pelas administrações tributárias dos entes. As divergências relativas ao IBS seriam resolvidas pelo Superior Tribunal de Justiça, o STJ.

A iniciativa também mantém o tratamento tributário diferenciado e favorecido para as micro e pequenas empresas, e para a Zona Franca de Manaus, cujo benefício fiscal consistiria num crédito presumido para cobrir as diferenças de custo de logística e transporte dos empreendimentos ali mantidos.

A proposta atribui à União a competência para a instituição do imposto sobre operações com petróleo e seus derivados, combustíveis e lubrificantes de qualquer origem, gás natural, cigarros e outros produtos do fumo, energia elétrica, determinados serviços de telecomunicações, bebidas, e veículos automotores novos, terrestres, aquáticos e aéreos. Esse imposto seletivo, incidente também sobre as importações, poderia ter alíquotas diferenciadas, desde que não superiores à alíquota do IBS (exceto no caso de cigarros e outros produtos do fumo e de bebidas alcoólicas), com incidência monofásica, não integrando a sua própria base de cálculo ou a do IBS.

Além das mudanças na tributação do consumo, a PEC nº 110 prevê diversas alterações na tributação da renda e da propriedade. Incorpora a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) ao Imposto de Renda (IR) e determina a incidência deste sobre verbas indenizatórias na parcela que superar o valor do gasto ou do patrimônio material indenizado.

Quanto à tributação da propriedade, propõe a federalização do Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD). Uma parcela do produto arrecadado com o tributo, definida em lei, seria destinada ao financiamento das respectivas atividades de arrecadação, fiscalização e cobrança, as quais poderiam ser compartilhadas com os Municípios.

Estende a embarcações e aviões o alcance do Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), hoje restrito aos terrestres. O imposto teria alíquotas mínimas e máximas fixadas em lei complementar, a qual também regularia a concessão e a revogação de isenções, incentivos e benefícios fiscais.

Em relação ao Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana e ao Imposto sobre Transmissão Inter Vivos de Bens Imóveis (ITBI), lei complementar estabeleceria alíquotas mínimas, limites para concessão de benefícios fiscais e reajustes mínimos da base de cálculo nos casos em que o legislador não atualizasse o valor dos bens sujeitos à tributação. Além disso, a arrecadação, a fiscalização e a cobrança desses impostos poderiam ser realizadas pela União, mediante convênio.

A proposta mantém a sistemática atual de repartição das receitas tributárias, com a diferença de que os Municípios passariam a contar com o total das receitas arrecadadas com o IPVA e o ITCMD. Do produto da arrecadação com o imposto seletivo, 20% pertenceria aos Estados e ao Distrito Federal. Prevê-se a criação de um fundo para os Estados e

outro para os Municípios, com vistas à redução da disparidade da receita *per capita* na mesma esfera federativa. Até o 15º exercício subsequente ao de publicação da emenda constitucional, parcela dos fundos poderá ser utilizada para reduzir eventuais perdas de receitas dos Municípios com a reforma tributária.

A iniciativa incorpora à Constituição normas sobre a administração tributária dos entes, com ampliação de sua autonomia e regulação do regime jurídico de seus quadros funcionais. Cria o Comitê Gestor da Administração Tributária Nacional, composto por representantes dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, para administrar e coordenar determinadas atividades dos fiscos subnacionais. Possibilita ainda a desoneração da folha salarial por meio da instituição de adicional de alíquota de IBS, substitutiva da contribuição patronal.

A PEC 110, de 2019, estabelece uma transição de cinco anos para os contribuintes. No primeiro ano, de teste, a União instituiria uma contribuição sobre operações com bens e serviços, de acordo com as mesmas regras do IBS estadual, a uma alíquota de 1%, cujo valor pago poderia ser compensado com os valores recolhidos a título de Cofins, preservada a destinação para a seguridade social.

Do segundo ao quinto ano subsequentes, as alíquotas do IBS e do imposto seletivo seriam fixadas de modo a proporcionarem a mesma arrecadação dos tributos substituídos, os quais teriam as suas alíquotas reduzidas anualmente à razão de um quinto. Caberia à lei complementar definir a forma de aproveitamento dos saldos credores dos tributos substituídos pelo IBS.

Por sua vez, a transição federativa ocorreria ao longo de quinze anos. Nos primeiros cinco anos, a arrecadação do imposto seletivo e do IBS seria distribuída aos entes na proporção da participação de cada um deles na receita líquida dos tributos substituídos, observadas as transferências e as vinculações constitucionais.

Nos dez anos seguintes, essa participação seria reduzida gradativamente, à razão de um décimo, até a arrecadação do imposto seletivo e do IBS passar a ser distribuída integralmente pelo destino das operações. As mudanças na distribuição do produto arrecadado com o Imposto de Renda, o ITCMD e o IPVA também seguiriam regra de transição semelhante do sexto ao décimo quarto ano subsequentes ao da publicação da emenda constitucional.

Descrito o teor da PEC, seguem as propostas de alteração do nobre colega Senador Roberto Rocha ao texto original, Relator da matéria no Senado Federal, reunidas no substitutivo constante da complementação de voto publicada em 2 de dezembro de 2019, da qual destacamos a seguir as inovações incorporadas.

O substitutivo à PEC propõe um modelo dual para o IBS, com a fusão dos tributos federais incidentes sobre o consumo - IPI, Cofins, inclusive Cofins-Importação, contribuições para o PIS/Pasep, Cide-combustíveis, IOF e salário-educação -, em um IBS federal; e do ICMS e do ISS em outro IBS, desta feita estadual.

A não cumulatividade do IBS estaria garantida com a comprovação do pagamento, não mera cobrança, do tributo nas etapas anteriores ou concomitantes da cadeia de circulação dos bens, serviços e direitos. Poderia ser admitido, em lei complementar, o creditamento da contribuição patronal paga por setores intensivos em mão de obra.

Explicita-se que as operações de seguro, cosseguro, previdência complementar e capitalização integrariam do campo de incidência do IBS, ao contrário das locações e das cessões de bens e direitos, relativos aos imóveis.

Como regra geral, haveria uma alíquota padrão de IBS, à exceção de determinados bens, serviços, atividades ou setores da economia ou em razão da utilização de novas tecnologias, que poderiam ter alíquotas diferenciadas. O substitutivo ainda acrescenta ao rol de operações que poderiam ser objeto da concessão de isenções, incentivos ou benefícios tributários ou financeiros vinculados ao IBS: cadeia produtiva da saúde; embalagens, resíduos ou remanescentes oriundos de sistema de logística reversa; biocombustíveis; produtos de higiene pessoal; operações de seguro, cosseguro, previdência complementar e capitalização; produtos que origemem biocombustíveis, observadas as exigências fixadas em lei; gás de cozinha para uso residencial; produtos para pesquisa e desenvolvimento. Prevê ainda a possibilidade de lei complementar estabelecer regimes aduaneiros especiais que permitam estímulo às exportações.

A substituição dos tributos pelo IBS, federal e estadual, e pelo imposto seletivo não prejudicaria as respectivas isenções, incentivos e benefícios fiscais ou financeiros-fiscais concedidos por prazo certo e em função de determinadas condições vigentes quando da publicação dos novos impostos.

Lei complementar definiria a forma de aproveitamento dos saldos credores dos tributos substituídos pelo IBS, como também disciplinaria a conversão desses saldos em títulos da dívida pública, de livre negociação, com prazo de resgate não superior a 20 anos.

Além de ser composto por representantes das administrações tributárias subnacionais, o Comitê Gestor da Administração Tributária, agora subnacional, teria representantes dos contribuintes. O órgão teria as suas despesas rateadas pelos Estados e pelos Municípios e seria assessorado por um conselho consultivo, vinculado ao Senado Federal.

No substitutivo apresentado, o imposto seletivo retoma a característica extrafiscal, assim como no texto original da PEC nº 45, de 2019, vedada a incidência sobre insumos da cadeia produtiva. Lei complementar, e não lei ordinária como na PEC nº 110, de 2019, poderia estabelecer alíquotas diferenciadas.

Quanto ao IPVA, o substitutivo possibilita o estabelecimento de alíquotas diferenciadas em função do valor e do tempo de uso do veículo, explicitando a não incidência do imposto sobre veículos utilizados exclusivamente na pesca artesanal ou sobre aqueles aquáticos destinados às populações indígenas e ribeirinhas que os utilizem para atividades de subsistência.

A base de cálculo do IPTU não captaria mais o componente predial. Esse imposto e o ITBI, além das alíquotas mínimas previstas na PEC nº 110, de 2019, teriam alíquotas máximas fixadas em lei complementar, a qual também estabeleceria critérios e procedimentos administrativos para definição de base de cálculo. Poderiam ser firmados convênios dos Municípios com os Estados, não mais com a União, para arrecadação, fiscalização e cobrança dos referidos impostos.

Em relação à repartição das receitas tributárias, os recursos federais destinados à Região Norte mediante programas de financiamento ao setor produtivo poderiam ser destinados ao financiamento de projetos em toda a Amazônia Legal, cuja abrangência corresponde à totalidade dos Estados do Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins, e a parte do Estado do Maranhão.

O texto apresentado prevê que lei complementar poderia instituir fundo de desenvolvimento, custeado com 3% da arrecadação do IBS federal e do IBS estadual, para financiar projetos de saneamento, redução da pobreza, preservação do meio ambiente, infraestrutura, inovação e difusão de tecnologia e fomento direto a atividades produtivas.

A cada dez anos, o Senado Federal reavaliaria a distribuição da carga tributária nacional entre as várias bases de incidência e entre os entes federativos, de forma a tornar o sistema tributário nacional mais progressivo, por meio do aumento proporcional da tributação da renda e do patrimônio. Caberia ainda aos Senadores avaliarem a arrecadação dos Municípios com mais de 100 mil habitantes e correspondente necessidade de medidas compensatórias, se for o caso.

O substitutivo modifica o texto constitucional para dispor que cabe à lei complementar estabelecer normas gerais sobre o adequado tratamento tributário às sociedades cooperativas, não mais aos atos cooperativos praticados pelas sociedades cooperativas. Atribui ainda à lei complementar veicular normas gerais sobre tratamento diferenciado e favorecido para agricultura, pecuária, atividades agroindustriais, pesqueiras e florestais.

Elimina a imunidade sobre papel destinado à impressão de livros, jornais e periódicos. Estende a imunidade de impostos e contribuições sociais das entidades de assistência social às aquisições de medicamentos e dispositivos médicos, no mercado interno e mediante importação.

Por fim, o substitutivo exclui da relação de bens da União os terrenos de marinha e seus acrescidos localizados em ilhas costeiras que sediem Municípios, exceto as áreas afetadas ao serviço público e a unidades ambientais federais; assegura ao Maranhão a participação nas receitas auferidas pela Base de Alcântara, com aplicação na preservação de seu patrimônio histórico, cultural e artístico, em infraestrutura e no atendimento às comunidades vulneráveis; proíbe a exportação de ouro em estado bruto, permitida a exportação do ouro em estado diferente do bruto desde que comprovada a origem do metal; determina que lei complementar definiria os Municípios pertencentes à região de Matopiba, as diretrizes para os seus programas de desenvolvimento e as correspondentes fontes de financiamento; e cria a Zona de Processamento de Exportações do Maranhão (Zema), com duração de pelo menos 30 anos.

Eu peço permissão ao Presidente para adiantar.

Consulto os Parlamentares que estão presentes nesta sala e peço à assessoria para distribuir aos Srs. Parlamentares, não sei já se foi feito, a versão do relatório, para que se possa acompanhar.

No item 1.3., eu trato tão somente de resgatar todas as audiências públicas que foram realizadas na Comissão.

Então, por economia processual, por ser um relatório longo, eu gostaria de me ater ao mérito.

Aqueles que tiverem interesse, certamente, terão à sua disposição toda essa gama de audiências públicas, com relatos e posições de todos os participantes que estiveram debatendo no âmbito da Comissão Mista.

Então, se todos me permitem, eu consulto se todos concordam. Se concordam, eu vou avançando. *(Pausa.)*

Aproveitando aqui, Presidente, enquanto eu avanço, eu queria fazer aqui um destaque, que eu acho importante, que é o reconhecimento à atenção tanto do nosso Presidente, Senador Rodrigo Pacheco, que logo que assumiu a Presidência do Senado Federal, se dispôs a tratar deste tema como tema prioritário, como também do Deputado Arthur Lira, Presidente da Câmara dos Deputados, que também teve esse mesmo entendimento. Ambos estão neste processo, tomando este tema como prioridade para a modernização do nosso sistema tributário. Eu acho que é pertinente que nós façamos este registro, aqui, de empenho tanto do Presidente Arthur Lira como de empenho do nosso Senador e Presidente Rodrigo Pacheco.

O SR. PRESIDENTE (Roberto Rocha. PSDB - MA) - Fizemos, inclusive, Deputado Aguinaldo, uma reunião na casa do Presidente do Senado, nós quatro, o Presidente do Senado, o Presidente da Câmara, V. Exa. e eu, na primeira semana do mandato de ambos...

O SR. AGUINALDO RIBEIRO (PP - PB) - Em fevereiro.

O SR. PRESIDENTE (Roberto Rocha. PSDB - MA) - Para demonstrar o total interesse nessa questão.

É importante o registro que é feito para poder fazer justiça.

O SR. AGUINALDO RIBEIRO (PP - PB) - Eu vou aqui passando.

Então, eu me dirijo aqui ao voto.

Feitas essas constatações aqui das...

Desde a promulgação da Constituição Federal, Sr. Presidente, senhoras e senhores pares - eu peço a atenção para entrar no voto -, de 1988, a chamada Constituição Cidadã, buscaram-se alternativas para aperfeiçoar o sistema tributário nacional, de forma a torná-lo mais justo e eficiente. Em todas as legislaturas, a discussão sobre a necessidade da reforma tributária esteve presente.

A par do aumento do gasto público consolidado - a despesa primária total, como proporção do Produto Interno Bruto, incluídas as transferências por repartição de receita, passou de 17,6%, em 1997, para 23%, em 2018 -, a carga tributária apresentou crescimento significativo nas últimas décadas. A carga tributária registrada, em 1997, foi de 26,48% e, em 2018, de 32,72%. Esses 32,72% se distribuíram entre União, Estados e Municípios da seguinte forma: 22,08%, União; 8,36%, Estados; e 2,13%, Municípios. De acordo com as estimativas mais recentes da Receita Federal, em 2018, a participação da base de incidência sobre bens e serviços, correspondia a 44,74% da arrecadação total. Esse aumento de receitas advindas de tributos, como proporção do PIB concentrado na tributação sobre o consumo, regressiva, onera de forma mais pesada as classes de renda mais baixas, que consomem uma parte maior de seus rendimentos.

Em 2019, foram divulgados os primeiros resultados da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) 2017-2018. Se comparados os dados obtidos no Estudo Nacional da Despesa Familiar, o Endef, de 1974 e 1975, e na POF 2017-2018, observa-se um aumento de 74,6% para 81% nas despesas de consumo e um crescimento de 5,3% para 11,7% nas outras despesas, estando incluídas nestas as despesas com o pagamento de tributos. Nas despesas de consumo, predominam aquelas referentes a alimentação, habitação e transporte. Consideradas as classes extremas de rendimento total e variação patrimonial mensal familiar, importa destacar que as despesas de consumo equivalem a 92,6% na faixa até R\$1.908 e 66,3% na faixa superior a R\$23.850. Resta evidente, portanto, o aumento das despesas de consumo nas últimas décadas, que proporcionalmente compromete mais o orçamento das famílias de renda menor.

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

Dois levantamentos recentes, um realizado pelo International Institute for Management Development (IMD) e outro pelo Banco Mundial, revelam a baixa competitividade da economia brasileira. No "Anuário de Competitividade Mundial de 2020", divulgado pelo IMD, o Brasil ocupou a 56ª posição, dentre os 63 países pesquisados, atrás de países como Chile, 38ª posição, Peru, 52ª posição, e Colômbia, 54ª posição. Dentre os fatores-chaves para a competitividade da economia brasileira, a publicação aponta o regime tributário como o menos favorável. Em pesquisa mais abrangente, publicada pelo Banco Mundial, intitulada "Doing Business 2020", o Brasil ficou na posição de número 124, em relação a 190 países, no quesito facilidade de negócios. Segundo os dados mais recentes do Banco Mundial, em 2018, gastavam-se 1.501 horas para o cumprimento das obrigações tributárias no Brasil, com uma média de 234 horas para 190 países pesquisados. Tal resultado sinaliza um avanço do País frente as 2,6 mil horas verificadas em 2014 e em grande medida decorreu da incorporação de novas tecnologias no recolhimento de tributos. No entanto, a obtenção de melhores resultados depende da simplificação do sistema tributário nacional.

Em um contexto de redução das taxas de crescimento da economia mundial, quadro agravado pela crise sanitária, econômica e financeira provocada pela pandemia da Covid-19, urge avançarmos no aperfeiçoamento do sistema tributário brasileiro como fator essencial de estímulo ao crescimento da economia, com vistas à geração e à formalização de empregos e ao aumento no nível de renda da população. Precisamos concentrar esforços para levar a cabo reformas

estruturantes, como a reforma tributária, de forma a atenuar os efeitos da pandemia de Covid-19 no País e, assim, melhorar as projeções para a economia nacional nos próximos anos.

Antes de adentrarmos a apreciação do mérito, passamos a discorrer sobre a história da tributação do consumo no Brasil, importante para o entendimento, Srs. Parlamentares, das disfunções hoje existentes na estrutura tributária brasileira; sobre as formas de tributação do valor agregado e os modelos internacionais, necessários à compreensão de nossa proposta para a tributação do consumo no País; e ainda sobre o impacto da modernização do sistema tributário nacional no crescimento econômico, cujos estudos avançaram sobremaneira nos últimos anos e validam a premência da reforma tributária.

A evolução da tributação do consumo no Brasil.

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

Na Constituição de 1891, o Brasil adotou o regime federativo, em que havia maior autonomia dos governos subnacionais, materializada na descentralização de encargos e de recursos. A União e os Estados passaram a ter competências tributárias exclusivas.

Eu chamo a atenção dos Srs. Parlamentares, porque é importante esse histórico.

Até a Primeira Guerra Mundial, a principal fonte de receitas advinha dos impostos sobre o comércio exterior. No entanto, o conflito forçou o País a reforçar a tributação em bases domésticas.

A Constituição de 1934 acentuou as bases da tributação sobre o consumo no País, atribuiu o imposto sobre o consumo de quaisquer mercadorias à União, o imposto sobre consumo de combustíveis de motor de explosão e o imposto sobre vendas e consignações aos Estados. Os Municípios tiveram sua competência tributária estabelecida no texto constitucional, bem como a repartição de receitas tributárias entre os entes federados.

Na Constituição de 1937, houve poucas mudanças. Cabe destacar a absorção da competência tributária referente ao imposto sobre o consumo de combustíveis de motores de explosão, antes dos Estados, para a União.

A Constituição de 1946 especificou os impostos únicos sobre combustíveis, lubrificantes, minerais e energia elétrica e procurou reforçar as finanças municipais, ao ampliar o número de impostos de competência dos Municípios; consolidou ainda a sistemática de repartição das receitas tributárias, embora se destinassem ao desenvolvimento de determinados setores à época.

A partir da Segunda Guerra Mundial, os impostos sobre o consumo se tornaram a principal fonte de receitas - e aí eu chamo a atenção dos senhores, porque é importante esse dado histórico -, superando a arrecadação com os impostos sobre comércio exterior. Na década de 1950, intensificaram-se as políticas de apoio à industrialização e ao desenvolvimento regional. As despesas crescentes frente a uma estrutura tributária ainda deficiente assentaram as condições para nossa última grande reforma tributária, associada à reestruturação do aparelho arrecadador, em meados da década de 1960.

Naquela época, a formulação da política econômica se voltou para impulsionar o crescimento da economia brasileira, e os tributos passaram a ser considerados variáveis determinantes do crescimento econômico acelerado, não apenas fontes de financiamento.

A reforma tributária da década de 1960 e o fortalecimento da estrutura arrecadatória tiveram o efeito de tornar o sistema tributário nacional mais moderno e eficiente e estimular o crescimento da economia, ao reduzir a carga tributária suportada pelo setor produtivo. Dentre as várias mudanças promovidas, destacamos a redução do número de tributos e a preferência da tributação sobre o consumo, baseada no valor agregado, tal qual discutimos neste momento, mais de meio século, repito, mais de meio século depois. O imposto sobre o consumo de mercadorias se transformou no IPI; o imposto sobre vendas e consignações, no ICMS; e o imposto de indústrias e profissões e o imposto sobre diversões públicas se fundiram no ISS.

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

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

Após um longo período de concentração de poder no Governo Federal, os Constituintes atribuíram maior autonomia tributária e fiscal para Estados e Municípios, com o intuito de fortalecer a Federação brasileira. O número de impostos de competência dos entes subnacionais aumentou, e a participação de Estados e Municípios no produto arrecadado pela União atingiu os maiores níveis históricos.

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

Uma discussão travada no curso dos trabalhos da Constituinte, digna de registro e de suma importância para compreender o debate que retomamos agora, foi a sugestão do Poder Executivo na época de se adotar o princípio do destino na tributação do consumo, ou seja, essa não é uma discussão nova. Em 1988, o principal entrave era exatamente a discussão da cobrança do consumo na origem para o destino. Dada a concentração da atividade produtiva no País, existente até hoje, tinha-se a exata noção de que a tributação na origem favorecia a concentração da arrecadação. O debate ainda estava incipiente, e optou-se por enfrentá-lo em momento posterior.

Por sua vez, a União efetivou mudança na legislação tributária, na tentativa de recompor a sua base arrecadatária; aumentou as alíquotas dos impostos federais; porém, grande parte da recomposição foi feita pela instituição e majoração de contribuições sociais não partilháveis com os entes subnacionais, as famosas contribuições que todos nós conhecemos.

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

Tentativas da reforma tributária após a promulgação da Constituição de 1988, em que se interditou a aprovação da cobrança da origem para o destino.

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

Logo no início da década de 1990, o Governo Collor criou a Comissão Executiva de Reforma Fiscal para fazer um amplo diagnóstico da situação fiscal brasileira e apresentar propostas de solução. O grupo elaborou extenso e aprofundado relatório analisando as diversas dimensões da crise fiscal brasileira, essenciais para enfrentar a hiperinflação que o País não conseguia debelar. No trabalho, havia propostas para aperfeiçoar a tributação da renda, do consumo e do patrimônio e criar um imposto sobre transações financeiras.

Em relação à tributação do consumo, há mais de 30 anos, já se evidenciava a tendência pela adoção do IVA e dos impostos seletivos. O primeiro contribuiria para facilitar a integração econômica regional e internacional, ao tornar transparente o tratamento tributário conferido à produção e ao comércio em cada país. Os impostos seletivos, por sua vez, proporcionariam aumento da arrecadação, com baixo custo administrativo, onerando produtos cujo consumo se quisesse desestimular pelos efeitos nocivos à saúde e ao meio ambiente.

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

Em agosto de 1995, o Poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional a PEC 175, em que se propôs o IVA dual - federal e estadual -, em substituição ao IPI e ao ICMS, em seu texto original. Cada ente cobraria o seu IVA com base em regras uniformes, válidas para todos o Território nacional. A Comissão Especial destinada a apreciar a matéria aprovou o

substitutivo apresentado pelo Relator, o Deputado Mussa Demes, no final de 1999, mas perdeu apoio do próprio Governo e acabou não sendo apreciada em Plenário.

No início do primeiro Governo Lula, o Poder Executivo apresentou nova proposta de reforma tributária por meio da PEC 41, de 2003, que contou com o apoio de todos os Governadores e dez Prefeitos de capital. Ao contrário da PEC 175, de 1995, a PEC 41, de 2003, não trazia alterações significativas na forma de tributação do consumo, mas, sim, buscava aperfeiçoar as normas constitucionais dos tributos existentes, em especial do ICMS - estou falando muito em ICMS, porque acho que esse é o principal tema nesta discussão sobre tributação do consumo -, para contornar as distorções verificadas nos anos que se seguiram à promulgação da Constituição Cidadã.

Além de alguns ajustes na tributação sobre o patrimônio, a PEC 41, de 2003, previa um regulamento único para o ICMS - esta é uma cantilena que sempre vem: vamos fazer uma legislação para o ICMS -, editado por órgão colegiado integrado por representantes de cada Estado e do Distrito Federal. As alíquotas interestaduais e internas passariam a ser definidas em resoluções do Senado Federal, com iniciativa e quórum de aprovação qualificados. As alíquotas internas seriam uniformes em todo o Território nacional, em número máximo de cinco. Caberia à lei estadual apenas instituir o imposto.

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

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

A PEC 228, de 2004, objeto do desdobramento da PEC 41, continha os pontos que não haviam obtido consenso durante a tramitação da matéria nas duas Casas Legislativas. Mais uma vez, parte do texto foi aprovado pelo Congresso Nacional e resultou na Emenda Constitucional 44, promulgada em 30 de junho de 2004, que estabeleceu a destinação de parcela do produto arrecadado pela União com a Cide-combustíveis para os Estados e o Distrito Federal. A outra parte do texto da PEC 228, de 2004, sobre a qual ainda não havia acordo, foi desmembrada na PEC 255, a qual, por sua vez, originou a PEC 285 e a PEC 293, todas de 2004. A PEC 285, de 2004, foi declarada prejudicada com a promulgação da Emenda Constitucional nº 55, de 2007, que aumentou a participação dos Municípios na arrecadação do Imposto de Renda e do IPI. E a PEC 293, de 2004, viria a ser deliberada quase 15 anos depois, como veremos mais adiante.

O Relator da PEC 228, de 2004, o Deputado Virgílio Guimarães, protocolou nova tentativa de reforma tributária em 2007, por meio da PEC 31, de 2007, em linha com o que vinha sendo discutido para o ICMS. O debate sobre a necessidade de mudança da tributação sobre o consumo não arrefeceu e, em 28 de fevereiro de 2008, já no segundo Governo Lula, o Poder Executivo apresentou nova versão de proposta, a PEC 233, na tentativa de avançar nas discussões já travadas durante a tramitação da PEC 41, de 2003, e das PECs dela derivadas.

A PEC 233, de 2008, pensada à PEC 31, de 2007, unificava contribuições sociais em um IVA federal e estabelecia novas regras para o ICMS, cujas alíquotas seriam fixadas em resolução do Senado Federal, de iniciativa e quórum de aprovação qualificados, inclusive a alíquota padrão aplicável. O ICMS teria regulamentação única, sob competência de órgão colegiado, presidido por representante da União e integrado por representantes de cada unidade federada. A referida PEC modificava também regras da repartição de receitas e criava os fundos de desenvolvimento regional e de equalização de receitas.

Ao final de 2008, o parecer do Relator à PEC 31, de 2007, e apensadas, Deputado Sandro Mabel, foi aprovado pela Comissão Especial destinada a apreciá-las. No entanto, as discussões sobre a matéria somente voltaram a ganhar força com a criação e a instalação da "Comissão Especial destinada a analisar, estudar e formular proposições relacionadas à reforma tributária", em 22 de julho de 2015. Dois anos mais tarde, em 22 de agosto de 2017, o Relator, Deputado Luiz Carlos Hauly, apresentou minuta de PEC, cujo teor passou a ser apreciado no âmbito da "Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 293-A, de 2004, do Poder Executivo", criada em maio de 2018. O substitutivo proposto pelo Relator, mais uma vez o Deputado Luiz Carlos Hauly, foi aprovado em 11 de dezembro de 2018 e seu texto coincide com o da PEC 110, de 2019, que será objeto de detalhamento.

Desde a promulgação da Constituição de 1988, três PECs foram aprovadas em Comissão Especial - a PEC 175, de 1995, no segundo Governo Fernando Henrique Cardoso; a PEC 31, de 2007 (com grande parte do conteúdo da PEC 233, de

2008), no segundo Governo Lula; e a PEC 293, de 2004, no Governo Temer -, mas nenhuma delas chegou a ser apreciada em Plenário.

Em nível constitucional, a Emenda Constitucional 42, de 2004, consubstanciou a reforma mais significativa, mas ainda assim insuficiente frente às necessidades que se evidenciavam à época e que perduram até hoje. Algumas reformas infraconstitucionais, como a previsão do regime não cumulativo para incidência da contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins, com a publicação da Lei nº 10.637, de 2002, e da Lei nº 10.833, de 2003, tampouco se revelaram exitosas para colocar o País numa trajetória de crescimento econômico sustentado, que desonerasse o setor produtivo, promovesse efetivamente a competitividade da produção nacional e gerasse empregos e renda para a população brasileira, com uma distribuição mais justa da carga tributária entre os diversos setores e estratos sociais.

Persiste a má qualidade da tributação sobre o consumo no País, derivada da ainda presente cumulatividade dos tributos no processo produtivo e da falta de coordenação e cooperação entre os entes federados.

Concluo esse breve histórico sobre as tentativas de reforma tributária pós-Constituinte com trecho do relatório da Comissão Executiva de Reforma Fiscal do início da década de 1990, que, após o transcurso de mais de 30 anos, parece revelar-se ainda mais atual, merecendo a nossa reflexão, e peço a atenção dos meus pares - abro aspas:

[...] O IVA é o passo definitivo na direção da autonomia federativa, iniciada com o processo de abertura política e de elaboração da nova Constituição. A autonomia dos estados-membros de uma federação não pode descansar na solução aparentemente fácil do aumento de transferências. É necessário que ela seja reforçada por um maior compromisso das autoridades públicas com os seus contribuintes, e vice-versa. A ética tributária, profundamente arranhada nos últimos anos, só será restabelecida na medida em que as alíquotas dos impostos forem fixadas em níveis aceitáveis, e em que houver clara percepção, por parte do contribuinte, do montante de sua contribuição para o financiamento das ações a cargo do Estado. A tributação do consumo, segundo o figurino moderno do IVA, estabelece um vínculo estreito entre a base impositiva dos Governos estaduais e o poder aquisitivo de sua população. A transferência de parte desse poder aquisitivo para o Poder Público, sob a forma de tributos, deve estar fundamentada no reconhecimento de que ela corresponde ao legítimo pagamento dos bens e serviços de interesse coletivo, que integram o conjunto das responsabilidades públicas de competência dos Governos estaduais. A contrapartida da autonomia é a responsabilidade. Contribuintes responsáveis são uma decorrência da legitimação do gasto público propiciada pelo fortalecimento dos laços de corresponsabilidade entre o Estado, a administração pública e o cidadão-consumidor-contribuinte. O IVA é uma peça importante para o fortalecimento dessa relação [...].

Fecho aspas.

Vejam que texto, depois de 30 anos, tão atual!

Passo ao substitutivo, Sr. Presidente, para que nós possamos avançar agora.

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

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

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

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

Diante deste obscuro cenário, aceitamos o múnus que nos foi atribuído, na certeza de que a atual conjuntura do País não apenas favorece, mas depende vitalmente de profundas modificações em seu arcabouço jurídico. Enganam-se aqueles que pensam que remendos fracionados são capazes de soerguer um modelo falido, correndo o risco de, em sua empreitada, descobrirem que, em matéria tributária, portas largas levam sempre a caminhos curtos.

O substitutivo que ora apresentamos busca promover, a partir do diálogo com o Governo Federal, Estados e Municípios, bem como o setor econômico e a sociedade civil, uma intensa e muito necessária reformulação do sistema tributário nacional.

Não se encontra presente a pretensão de se esgotarem todas as mazelas que hoje lhe permeiam, fazendo-se necessário contínuo avanço por parte deste Congresso Nacional. Tampouco se espera que o presente texto seja blindado a opiniões divergentes, muito pelo contrário. Estas são ansiosamente aguardadas, para que iluminem aspectos aprimoráveis no texto. Ainda, temos ciência de que algumas repercussões práticas desta reforma tributária estarão condicionadas à futura aprovação de normas infraconstitucionais que a viabilizem.

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

Imposto sobre Bens e Serviços.

O modelo de tributação sobre o consumo adotado no Brasil, que surgiu de forma inovadora no século passado, acumulou distorções ao longo do tempo que o tornaram excessivamente complexo e disfuncional. Entendemos que as principais causas da frustração do modelo em sua concepção original são a fragmentação e a concomitância das competências da tributação do consumo.

Com cada ente federativo possuindo competência para tributar e legislar sobre sua fração, criou-se uma infinidade de regras distintas, que tornaram nosso sistema ineficaz, ambíguo, injusto, cumulativo, lacunoso, regressivo e contrário à harmonização federativa. Em resumo, temos hoje o oposto ao que se entende como boa tributação sobre o consumo no mundo.

Nossa intenção com a proposta é solucionar definitivamente esse problema. Entendemos e louvamos as iniciativas que sugerem modelos alternativos, em que são mantidas algumas divisões de competências específicas nas esferas federativas. São modelos que, sem dúvida, também simplificam e aprimoram o sistema caótico que possuímos hoje. Entretanto, consideramos que os problemas atuais somente serão solucionados com a abdicação à peculiaridade ímpar e pouco invejável de fracionamento da tributação do consumo em favor da reunião da competência das três esferas em um único tributo.

Qualquer modelo que institua mais de uma exação sobre as operações com bens ou serviços, por mais que seja trabalhado e lapidado por seus formuladores, manterá resquícios das imperfeições existentes hoje. Além disso, caso persista a autonomia de competências entre os entes para dispor livremente sobre sua parcela, elevada é a probabilidade de as legislações se distanciarem e se tornarem cada vez mais complexas e disfuncionais com o decorrer do tempo, em uma trágica repetição do roteiro malsucedido que o nosso País traçou.

Nesse cenário, propomos a extinção da contribuição PIS, da Cofins, do IPI, do ICMS e do ISS.

No lugar desses tributos, para modernizar e simplificar o sistema tributário, dar mais transparência aos cidadãos sobre o quanto lhes é cobrado a título de impostos, combater a regressividade tributária, findar a guerra fiscal e garantir aos entes tributantes a receita necessária ao desempenho de seu papel constitucional, instituímos o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), que será complementado pelo Imposto Seletivo.

Incidência do Imposto.

É consenso internacional que as regras tributárias devem ser claras e de simples compreensão para que os contribuintes tenham segurança jurídica no cumprimento de suas obrigações e no planejamento de seus negócios, considerando a tributação esperada. Contudo, não é isso que verificamos em nosso País, considerando o alto grau de incerteza tributária que é aplicado aos contribuintes.

Inúmeros são os exemplos que ilustram as vicissitudes do nosso sistema.

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

Percebe-se a progressiva servicização da economia, que consiste na incorporação crescente de serviços nos processos produtivos, na forma de soluções embarcadas, pesquisa e desenvolvimento e serviços digitais. Trata-se de fenômeno desejável ao nosso desenvolvimento econômico, incrementando o valor agregado das operações.

Com efeito, a utilização do conhecimento e serviço estrangeiro - mediante importação de bens com tecnologia acoplada, investimentos diretos vindos do exterior, treinamentos e obtenção de licenças - associada ao desenvolvimento doméstico de serviços que suportam o setor secundário da economia são medidas fundamentais para impulsionar a produtividade de

um país em desenvolvimento. Há muito tempo já se sabe que esse é o caminho para aumentar a participação de nosso setor produtivo nas cadeias internacionais de mais alto valor.

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

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

No âmbito federal, não são menos labirínticas as questões postas aos contribuintes. Devem eles, por exemplo, identificar o enquadramento de suas mercadorias no código adequado da Tabela de Incidência do IPI. A diversidade de alíquotas nela previstas - mesmo para mercadorias semelhantes - dispensam maiores comentários, ilustrando o provável resultado de políticas fiscais imprecisas, atuação de grupos de interesse ou até mesmo certa aleatoriedade.

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

Para fulminar os óbices sobre a definição do tributo aplicável, o IBS é previsto como imposto de base ampla e composto pelo somatório das alíquotas da União, dos Estados e Distrito Federal e dos Municípios. Poderá, pois, incidir sobre qualquer operação com bem, material ou imaterial, ou serviço, inclusive direitos a eles relacionados, nos termos definidos em lei complementar.

Nesse mesmo sentido, compete a esse instrumento normativo traçar as condições em que determinada pessoa, física ou jurídica, será contribuinte do imposto.

Dessa forma, confere-se dilatada chancela ao legislador infraconstitucional para que trace os limites de sua incidência. Em relação ao termo “serviços”, apesar de a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal já o ter desvinculado do conceito de “obrigação de fazer” do Direito Civil, deixamos expresso que, para fins de incidência do IBS, lei complementar poderá, abre aspas:

"Estabelecer o conceito de operações com serviços, seu conteúdo e alcance, podendo receber essa definição qualquer operação que não seja classificada como operação com bens, inclusive hipóteses de disponibilização de bens ou serviços, de financiamento ou de aquisição ou cessão de direito."

Com isso, o País passa a adotar como nomenclatura de seu tributo a mesma que prevalece internacionalmente (*goods and services tax*), ao passo que supera anacrônicas discussões jurídicas e confere ao legislador a flexibilidade necessária para que a legislação tributária acompanhe a dinamicidade do mundo real.

Legislação Única.

O esforço em se unificarem diversos tributos em um imposto nacional seria infrutífero se cada ente federado pudesse legislar livremente sobre o tratamento recebido por operações realizadas em seu território. Deparar-nos-íamos com o gradual retorno à multiplicação de procedimentos, alíquotas e regimes diferenciados hoje tão presentes em nosso ordenamento jurídico, surgidos ao galope de aproximadamente 400 mil normas tributárias somente após a promulgação da Constituição Cidadã de 1988.

Com isso em mente, registramos expressamente que a legislação do imposto será única e nacional, instituída por lei complementar, e imporá idênticas restrições legislativas a toda a Federação.

Como mencionado, o IBS sobre cada operação será calculado pelo somatório de três alíquotas: da União, dos Estados ou Distrito Federal e dos Municípios. Essas três esferas de governo exercerão individualmente sua autonomia tributária por meio da fixação de sua respectiva alíquota em lei ordinária. As demais normas referentes ao imposto, como definição de operações tributáveis, regras para o creditamento, regimes diferenciados, processo administrativo fiscal, entre tantas outras, estarão plasmadas em lei complementar e serão de observação obrigatória por todos.

Em relação à alíquota, apesar de fixada individualmente pelo respectivo ente, ela será a mesma aplicada a todas as operações com bens ou serviços, reforçando a desnecessidade em se diferenciar operações com bens e com serviços, ou mesmo em se consultar qualquer tabela de classificação de mercadorias para identificação da alíquota aplicável. Excetuam-se do regramento da alíquota única somente as hipóteses autorizadas pela Constituição Federal.

Ressalte-se que a restrição ao exercício de competência tributária de Estados e Municípios por lei complementar segue o modelo constitucionalmente consagrado. Com efeito, a Constituição Federal já defere a este normativo a competência

para estabelecer normas gerais em matéria tributária, inclusive definir fatos geradores, bases de cálculo e contribuintes, os quais são de observância obrigatória pelos entes competentes para instituir o tributo.

Inclusive, verifica-se a existência de restrição até mesmo à autonomia para fixação de suas respectivas alíquotas. Municípios devem fixar seu ISS hoje no intervalo de 2% a 5%, vedada a concessão de benefícios fiscais que resultem em alíquotas inferiores à autorizada.

No que tange aos Estados, ao Senado Federal é facultado estabelecer alíquotas mínimas ou máximas para o ICMS sobre as operações internas, nos termos do inciso V do §2º do art. 155 da Constituição Federal. Tampouco lhes é conferida a possibilidade de dispor livremente sobre benefícios fiscais desse imposto, devendo observar a forma prevista em lei complementar e se submeter à deliberação dos demais Estados, no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária.

A verdade é que qualquer formato de reforma tributária que busque endereçar os problemas hodiernos deverá dispor sobre a reordenação da amplitude das competências tributárias, inclusive acerca de sua limitação em pontos necessários.

Dessa forma, temos como insubstituíveis as críticas no sentido de que a limitação na atuação legislativa dos entes vai de encontro ao pacto federativo. A autonomia tributária de cada ente está preservada em sua vertente mais relevante: a autonomia financeira representada pela possibilidade de fixar sua alíquota.

Com efeito, entendemos que a unificação normativa, inclusive dos regulamentos e normas complementares, é condição indispensável para a racionalização da tributação do consumo.

Por fim, salientamos que a inquietação decorrente da vedação de concessão de benefícios fiscais em relação ao IBS ao argumento de que impediria a utilização de importante instrumento de atração de empresas e desenvolvimento regional não é procedente, tendo em vista a adoção do princípio do destino no IBS.

Princípio do destino.

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

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

Por décadas, temos assistido ao embate entre os Estados, que, por meio da concessão de incentivos fiscais - não raramente inconstitucionais -, buscam atrair empresas para seu território, à espera de que isso promova o desenvolvimento da região e a geração de empregos. Essa disputa, além de impulsionar uma espiral negativa de renúncia tributária demandada pelos agentes econômicos, ocasiona a instalação de empreendimentos em locais menos favoráveis ao desenvolvimento de sua atividade.

A proximidade com o mercado consumidor, a existência de mão de obra qualificada no local e o acesso aos insumos produtivos por vezes são superadas em decorrência da magnitude de um benefício fiscal recebido. Posteriormente, eventual anulação, revogação ou glosa desse incentivo escancara a inaptidão para a prosperidade daquela atividade. Amplie-se esse problema para todo o território nacional e encontramos patente ineficiência do setor produtivo.

Noutro giro, tem-se que tratamentos diferenciados concedidos localmente pelo ente subnacional onde se localiza a unidade de produção são prejudiciais ao ambiente concorrencial, submetendo contribuintes que promovem transações similares a cargas tributárias distintas. O que propomos é que nossa tributação sobre o consumo passe a ser neutra, não mais influenciando e distorcendo as decisões dos agentes econômicos. Assim, contribuintes que promovam transações semelhantes - mesmo bem ou serviço, para o mesmo destino - estarão sujeitos a exação fiscal também semelhante.

A partir do momento em que se passe a aplicar a alíquota de destino das operações, esvaziam-se as discussões e os pleitos sobre a concessão de benefícios tributários, tendo em vista que a alíquota do ente incidirá sobre as operações que sejam destinadas aos consumidores nele domiciliados, e não mais sobre as operações de saída de bens e serviços promovidas por empresas nele instaladas.

Destacamos que a Constituição Federal já apresenta encaminhamentos no sentido da tributação do consumo pelo destino da operação, como se pode verificar nos incisos VII; IX, 'a'; e X, 'a', de seu art. 155.

Com efeito, mantemos a previsão de incidência do imposto nas importações de bens e serviços provenientes do exterior, como medida de equalização da tributação em relação à praticada internamente, ao passo que imunizamos as exportações desta exação.

Antecipando indagações jurídicas sobre o conceito constitucional de "destino", propomos delegar largo campo de atuação ao legislador infraconstitucional - assim como fizemos para o conceito de "serviços" -, o qual poderá definir o ente

federativo considerado destino da operação diferenciando-o em razão das características da operação. Entendemos ser temerário prever logo na Constituição qualquer definição para o referido termo, podendo até mesmo inviabilizar o funcionamento prático da norma.

Não cumulatividade.

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

Contudo, diante da fragmentação da competência tributária sobre o consumo, verificam-se regramentos distintos sobre a apropriação de créditos relativos aos insumos utilizados na produção. Isso provoca a permanência de resíduos tributários ao longo da cadeia de comercialização - mesmo para bens desonerados, como no caso das exportações.

No caso do IPI, a não cumulatividade é observada por meio do creditamento físico dos insumos. Isto é, o valor correspondente ao imposto incidente sobre o que se incorpora à mercadoria vendida, como matéria-prima, produtos intermediários, material de embalagem e a industrialização por encomenda, e sobre a importação de bens industrializados. No caso de acúmulo de créditos pelo contribuinte, ele poderá ser ressarcido ou compensá-los com débitos próprios relativos a tributos administrados pela Receita Federal.

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

Contudo, a Lei Complementar nº 87, de 1996, traz explícitas exceções a essa regra. O creditamento referente ao ICMS incidente sobre a energia elétrica e serviços de comunicação, por exemplo, duas operações fortemente tributadas, só estarão disponíveis a todos os contribuintes a partir do ano de 2033.

Registre-se que essa data vem sendo reiteradamente postergada por mais de 20 anos, em franco desprezo ao princípio da não cumulatividade. Também demonstra a imperfeição da aplicação desse princípio no ICMS à restrição temporal para a apropriação de créditos referentes a mercadorias destinadas ao ativo permanente.

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

A situação é ainda mais crítica para as empresas exportadoras, as quais são imunes à incidência do tributo e fazem jus ao ressarcimento do ICMS incidente sobre seus insumos. No levantamento “Desafios à Competitividade das Exportações Brasileiras”, promovido pela Confederação Nacional da Indústria em 2018, identificou-se que apenas 34,5% das empresas que solicitam o ressarcimento de créditos de ICMS recebem em até um ano. Em relação às demais, 32,9% não conseguem obter o benefício e 15% só recebem o ressarcimento após dois anos.

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

A principal celeuma que circunda essas contribuições é a definição do que se qualificaria como “insumo” que autorize o creditamento pelo contribuinte adquirente. Sobre a questão, o Superior Tribunal de Justiça consagrou que, abro aspas: “o conceito de insumo deve ser aferido à luz dos critérios de essencialidade ou relevância, ou seja, considerando-se a imprescindibilidade ou a importância de determinado item - bem ou serviço - para o desenvolvimento da atividade econômica desempenhada pelo Contribuinte”.

Apesar da interpretação favorável aos contribuintes e direcionada à efetivação do princípio da não cumulatividade, é inegável o potencial de multiplicação de questionamentos por parte de cada empresa inserida no regime não cumulativo das contribuições, demandando a análise da imprescindibilidade e importância de cada uma de suas aquisições.

Diante deste cenário, pensamos em um imposto não cumulativo que seja simples e garanta o efetivo ressarcimento dos créditos aos contribuintes. Sua baliza constitucional preverá o creditamento sobre todas as operações anteriores, excetuando-se apenas as operações caracterizadas como de uso ou consumo pessoal por lei complementar. Evitamos, pois, usar a expressão “necessárias à atividade econômica” justamente para que se evitem novas discussões jurídicas acerca do que deve ser considerado necessário ao empreendimento, como se verifica hoje em relação ao PIS e à Cofins.

Dessa forma, o legislador infraconstitucional terá liberdade para definir as operações excluídas da sistemática do creditamento, estando, todavia, submetido à delimitação constitucional do enquadrável no campo semântico dos termos “uso ou consumo pessoal”. Apesar de não se tratar de expressão linguística com definição fechada - como não se recomenda a expressões de nível constitucional -, acreditamos na atenuação da insegurança jurídica do imposto, não sendo possível excluir aquisições de patente interesse da pessoa jurídica adquirente, como energia elétrica e serviços de comunicação.

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

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

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

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

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

Discorridos os eixos fundamentais do imposto, passamos a apresentar outras características relevantes trazidas no substitutivo.

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

Os revezes desta fórmula irracional atingem inclusive o Poder Público. O acórdão do Supremo Tribunal Federal que reconheceu a inconstitucionalidade da inclusão do ICMS na base do PIS e da Cofins, por exemplo, ainda que não definitivamente transitado em julgado [parece-me que, inclusive, estará sendo apreciado nos próximos dias, salvo engano] já traz impactos dramáticos à arrecadação tributária. Em recente manifestação no Recurso Extraordinário nº 574.706/PR, que trata do tema, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional asseverou - abro aspas:

“Com o trânsito em julgado das primeiras ações que determinaram a exclusão do ICMS da base de cálculo do PIS e da Cofins, foram R\$4 bilhões compensados em 2018, R\$23,1 bilhões apenas em 2019 e, pasmem, R\$63,6 bilhões em 2020. [...] utilizado o critério de cálculo do ICMS defendido pela União (ICMS a recolher), o impacto econômico da decisão [se for esse o critério] será de aproximadamente R\$258,3 bilhões [utilizando-se esses critérios]. Utilizado o critério proposto pelos contribuintes (ICMS destacado na nota fiscal de saída[...]), o impacto se multiplicará a valores imprevisíveis.”

Resolve-se, assim, mais um obstáculo, que nós estamos vivenciando hoje, de nosso sistema tributário.

Antecipamos que o imposto seletivo, mais adiante apresentado, tampouco será calculado “por dentro”. Todavia, cuidamos de inserir dispositivo que faculta ao legislador sua inclusão na base de cálculo do IBS, de forma a se garantir a neutralidade da tributação da cadeia produtiva. Isso porque o imposto seletivo cobrado no início da cadeia produtiva acaba por se incorporar ao custo do produto e incrementar a base de cálculo do IBS devido pelos agentes econômicos. Para equalizar a carga tributária, é necessário que, na venda direta de produto gravado com o imposto seletivo a consumidor final, ele componha a base de cálculo do IBS para se reduzir exatamente essa cobrança, esse montante.

Além dessa explicitação, trazemos também duas orientações ao legislador infraconstitucional para a modernização da norma tributária: primeiro, o condicionamento do aproveitamento do crédito ao efetivo recolhimento do imposto incidente na operação e o recolhimento do imposto no momento da liquidação financeira da operação.

Trata-se de duas medidas capazes de alçar o IBS a um grau de eficiência nunca antes verificado em impostos sobre o consumo, utilizando a evolução tecnológica de cruzamento de informações fiscais e de pagamentos em favor do funcionamento do sistema.

A opção do recolhimento do imposto no momento do pagamento da operação retira a discricionariedade do contribuinte em adimplir sua obrigação fiscal. Essa celeridade na cobrança é facilitada pela aplicação da mesma alíquota para todos os bens e serviços, conforme preconizado em nosso substitutivo. Não sendo necessária a individualização de cada produto e serviço da transação, basta que se identifique a alíquota do destino da operação. A automatização pode ir além e já conferir o crédito ao adquirente, caso seja contribuinte do imposto.

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

Regras claras devem proporcionar um ambiente de fácil identificação, pelos intermediários responsáveis (provedor de serviço de pagamento, operadora de cartão de crédito, instituição bancária), das operações em relação às quais deverão fazer a retenção. É preciso que os custos com o procedimento e de *compliance* desses terceiros sejam ínfimos, recaindo a responsabilidade em relação à qualificação da operação e à alíquota aplicável exclusivamente sobre contribuinte que praticar o fato gerador do imposto.

Quero também registrar que nós já estávamos conversando longamente com o próprio Banco Central inclusive para validar todo esse tipo de cobrança por qualquer meio de pagamento eletrônico, para dar eficiência à cobrança e à compensação do referido imposto.

Ademais, deve-se avançar no compartilhamento de informações entre contribuintes, intermediários responsáveis e a autoridade fazendária, que sejam necessárias para que cada um desempenhe seu papel na coleta dos tributos.

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

Destaque-se que, de qualquer forma, ainda vislumbramos a necessidade de apuração mensal do tributo devido pelo contribuinte, tanto para que apure seus créditos a compensar ou ressarcir como também seus débitos referentes a operações realizadas com meios de pagamento físicos, a exemplo do dinheiro em espécie, quando houver.

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

Nesse mesmo sentido, a Resolução nº 4.648, de 2018, do Banco Central do Brasil, vedou às instituições financeiras o recebimento de boleto de pagamento com valor superior a R\$10 mil com a utilização de recursos em espécie.

Em relação à segunda medida modernizadora do recolhimento do imposto sobre o consumo - o condicionamento do aproveitamento do crédito ao efetivo recolhimento do imposto -, consideramos se tratar de elemento absolutamente necessário ao funcionamento do imposto, tendo em vista a ampliação da apropriação de créditos que veiculamos. Tal diligência combate frontalmente práticas fraudulentas de creditamento a partir de notas fiscais frias, em especial as que indiquem prestação de serviços, cuja comprovação da inoocorrência é ainda mais árdua.

Trata-se de problema inerente à não cumulatividade do imposto: quanto mais ampla for essa, maior o espaço para a obtenção de créditos fictícios. Mesmo os países da União Europeia - alguns com décadas de aplicação de seu imposto sobre valor agregado - sofrem com essa questão. Em 2018, estimou-se que esse tipo de fraude envolvendo transações entre membros do grupo ("*fraude carrossel*") podia estar causando perdas na arrecadação de até 60 bilhões de euros.

Além disso, o efetivo recolhimento do imposto na operação anterior é o que vai garantir que existam recursos para se proceder à devolução dos créditos acumulados. A não observância dessa condicionante desmantela o novel imposto.

Nossa sugestão aqui trazida pode ser implementada de múltiplas formas: a) manutenção da atribuição da obrigação de recolhimento ao alienante ou prestador; b) imposição do dever de recolhimento a terceiros no momento do pagamento; c) recolhimento do imposto diretamente pelo adquirente que também seja contribuinte do IBS.

No primeiro caso, como o contribuinte dependeria da quitação da exação fiscal por parte de seu fornecedor, passa-se a difundir no ambiente de negócios a fiscalização recíproca entre os agentes econômicos. Espera-se que o controle realizado pelos contribuintes adquirentes em relação a seus fornecedores produza um ambiente de neutralidade e adimplemento tributários, considerando que o próprio mercado os compeliará a cumprir com suas obrigações.

Já exposta a segunda hipótese mais acima, temos que a última alternativa é a instituição do *split payment* facultativo ou obrigatório ao adquirente também contribuinte do imposto. Funcionaria, pois, de forma semelhante às obrigações de retenção hoje já impostas às pessoas jurídicas. A grande diferença é que, em virtude da simplicidade do IBS, é possível saber a alíquota definitiva aplicável à operação com base apenas na identificação do destino da operação (e consideradas as poucas hipóteses de regimes diferenciados). Aqui valem as mesmas observações sobre o necessário funcionamento do sistema de rápido ressarcimento de créditos aos contribuintes, impedindo repercussões gravosas em seu fluxo de caixa.

Feito o registro da imprescindibilidade do condicionamento do crédito ao recolhimento do imposto correspondente, acrescentamos que foi deixada a opção de a lei complementar prever exceções. Na difícil missão de antecipar o caminho futuramente adotado, cabe a nós não inviabilizar trajetórias possíveis. A necessidade de recolhimento do imposto para a liberação do crédito poderia ser flexibilizada, por exemplo, para contribuintes com bom histórico fiscal, o bom pagador.

Sobre as duas medidas de modernização apresentadas acima, frisamos: obtido êxito em sua implementação, o Brasil ocupará posição inigualável no cenário global de eficiência e adimplemento fiscais.

Por fim, destacamos que não foi esquecido o pleito apresentado por diversos setores de se amenizar o impacto do imposto na aquisição de bens de capital. Mesmo com a garantia de devolução dos créditos referentes ao IBS incidente na aquisição desses bens, há casos em que o dispêndio inicial com instalação, pesquisa, desenvolvimento ou exploração é de proporção tal que a exigência de recolhimento do imposto pode inviabilizar a operação.

Decerto, é de nosso interesse incentivar cada vez mais o investimento por parte do setor privado. Tendo em vista que o imposto será futuramente compensado com débitos próprios do contribuinte e sequer poderá ser distribuído aos entes em virtude de se referir a operação que gera crédito ao seu adquirente, garantimos constitucionalmente a possibilidade de o legislador infraconstitucional dispor sobre o assunto.

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

Regimes diferenciados.

Apresentamos até aqui os alicerces do novo imposto sobre o consumo, moldado em simplicidade, uniformidade e eficiência. Nada obstante, é tempo de abordarmos as hipóteses em que, por algum motivo, faz-se necessária a instituição de regime diferenciado de tributação.

Salvo raras exceções, regimes especiais de tributação não são bons instrumentos de políticas públicas. Isso porque os efeitos pretendidos pela concessão desses benefícios geralmente podem ser alcançados por outros mecanismos, econômicos ou sociais.

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

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

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

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

Torna-se claro, portanto, que alguma regra de hierarquia superior deve ser estabelecida para frear o impulso de trilhar o caminho mais simples, porém inadequado - o caminho mais fácil, porém inadequado -, porque ineficaz e dispendioso,

da concessão indiscriminada de regimes especiais e benefícios fiscais. Essa limitação precisa ser inculpada em pedra constitucional, sob o risco de, caso ausente, enfrentarmos problemas semelhantes aos apresentados atualmente em breve.

Nesse sentido, cuidamos de traçar todas as hipóteses de fuga à regra de incidência geral do imposto na Constituição Federal. Fazemo-lo para os casos em que o tratamento especial se faz absolutamente necessário.

Seja em virtude da necessidade de facilitar o desenvolvimento de novas empresas, da peculiaridade na delimitação do critério quantitativo da regra-matriz do tributo ou da premência de determinadas operações, deve o legislador atentar-se às necessidades técnicas, econômicas e sociais no momento da formulação normativa.

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

Naturalmente que, instituindo nosso Imposto sobre Valor Agregado décadas após o deles, é esperado que não cometamos os mesmos erros. É absoluto consenso que a instituição de exceção à regra geral de tributação tende a se perpetuar diante da mobilização de grupos interessados na frustração de sua revogação.

Dessa forma, estamos comprometidos a retirar a liberalidade do legislador infraconstitucional em determinar quais setores econômicos serão destinatários de tratamentos diferenciados, bem como flexibilizar a padronização trazida pelo IBS, tão somente aos casos que entendamos estritamente necessários. Serviços financeiros, setores cujas operações realizadas possuem características bastante específicas, distanciando-se das demais...Por essa razão, não há como tributá-las pelo modelo geral do IBS, até porque nós encareceríamos a concessão do crédito ao cidadão brasileiro.

Nada obstante, destacamos que no presente caso não é intuito de deferir tratamento favorecido, mas tão somente adaptar a incidência do imposto às particularidades setoriais. O primeiro caso é o setor financeiro. As instituições financeiras possuem duas principais fontes de remuneração: receitas de intermediação financeira e prestação de serviço bancário. Nas receitas de intermediação financeira estão os seguintes resultados como operações de crédito, arrendamento de títulos de valores mobiliários, instrumentos financeiros derivativos de operações de câmbio, rendas de aplicações compulsórias. São operações complexas, cujo valor adicionado é de difícil mensuração. Citamos como exemplo a cobrança de *spread* bancário. O *spread* é mensurado, em resumo, pelas diferenças nas taxas de juros, formador e do aplicador dos recursos financeiros. Há vários fatores que influenciam o *spread* bancário, entre eles a taxa geral de inadimplência, o montante de depósito compulsório, as despesas administrativas, o prazo da operação e a qualificação do contratante.

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

Para além dessa questão, ganha notoriedade o papel do setor no fomento à atividade econômica. Com efeito, o setor financeiro, ainda que por muitos vilanizado, é o motor da propulsão capaz de incitar a retomada da nossa economia. Não se trata de tradicional operação para consumidor final, que é o que diz IBS, mas sim de engrenagem intermediária e elementar de qualquer ciclo produtivo. Se a engrenagem é intermediária, pode-se pensar que a sua tributação seria compensada além da cadeia produtiva, a exemplo do que ocorre com qualquer insumo no sistema de novo imposto. Contudo, justamente por representar elemento interposto na vida de todos os cidadãos, a tributação originária das operações financeiras é danosa, principalmente às pessoas físicas, microempresas, pequenas empresas que não estejam inseridas na sistemática de...do tributo. Sofreria a exação sobre esse insumo essencial para o funcionamento de sua atividade, ao passo que grandes empresas se esgueirariam na casa oficial por meio do abatimento de imposto incidente.

Todavia, é certo que o esquema financeiro sempre enfrenta demonstração de resultados ascendentes e possui inafastável obrigação de contribuição com a sociedade brasileira. Atualmente, em virtude da contribuição para o PIS/Cofins incidir sobre a receita bruta das pessoas jurídicas, essas instituições encontram-se alcançáveis. Não é possível que, ao tentarmos evoluir nossa tributação, acabemos por privilegiar setor econômico cuja capacidade contributiva é inquestionável. E ainda mais: penalizemos a pessoa física e o micro e o pequeno empresário brasileiro.

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

Diante desse cenário, propomos que lei complementar possa dispor sobre tratamento diferenciado aos serviços financeiros, estabelecendo regime cumulativo de tributação de suas operações, com a respectiva possibilidade de redução das alíquotas ou da base de cálculo do IBS.

Operações com bens imóveis.

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

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

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

Combustíveis.

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

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

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

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

Por esse motivo, inclusive, a Constituição permite a lei complementar estabelecer a incidência monofásica do ICMS sobre combustíveis (art. 155, §2º, inciso XII, alínea “h”), mediante alíquotas uniformes no Território nacional (art. 155, §§4º e 5º), possibilitando uma aproximação ainda maior do regime de apuração do ICMS com o modelo aplicável aos tributos federais.

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

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

O substitutivo ora proposto prevê a sucessão do ICMS, da Cofins e da Contribuição para o PIS pelo IBS, o qual incide sobre o valor agregado em cada operação, sem prejuízo da possibilidade da adoção de modelos de substituição tributária conforme regra geral constitucional.

Considerando, contudo, as particularidades e as demandas uníssonas do setor, foi incorporada ao IBS a possibilidade de incidência monofásica do imposto, prevista no art. 155, §2º, XII, alínea “h”, da Constituição. Nesse caso, as alíquotas do imposto serão (i) definidas por lei complementar, (ii) fixadas por unidade de medida e (iii) uniformes em todo o Território nacional, podendo, contudo, ser diferenciadas por produto.

Cabe ressaltar, porém, que, se instituída a incidência monofásica do IBS na refinaria ou importadora, as operações seguintes dos combustíveis - em especial a distribuição e a venda nos postos - não serão tributadas e, portanto, não passarão o crédito adiante ao adquirente do combustível na bomba. Se ignorássemos essa situação, estaríamos reinstaurando

a combatida cumulatividade, em total contrassenso ao modelo de imposto que se propõe, justamente sobre insumo onipresente em nosso setor produtivo.

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

Compras governamentais.

Outra diferenciação autorizada à regra da alíquota única do IBS diz respeito às operações contratadas pela administração pública direta, por autarquias e por fundações públicas. Em relação a estas, cuidamos de amplificar o campo de atuação da lei complementar, permitindo a desoneração de importantes compras públicas e futuros avanços em discussões sobre o pacto federativo e a distribuição do produto do imposto.

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

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

Simples Nacional.

O quinto tratamento diferenciado autorizado pelo substitutivo refere-se às micro e pequenas empresas - o primeiro que efetivamente busca ser mais favorecido ao contribuinte em relação ao regime comum do IBS entre os expostos até aqui. Trata-se, na verdade, da manutenção da base constitucional do Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições devidos pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Simples Nacional) no texto do substitutivo.

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

Conquanto aponte-se seu protagonismo na geração de empregos - e eu quero destacar aqui a importância do Simples na geração de empregos -, é necessário questionar o quanto esse papel é efetivamente fomentado pelo regime favorecido de tributação e obrigações acessórias e não pelo desmedido limite de receita bruta tolerado para nele ingressar - de R \$4,8 milhões, quer dizer, é uma empresa de quase US\$1 milhão, o que não é um limite de microempresa. Essa larga admissão, sem paralelo no mundo, faz com que a quase totalidade das pessoas jurídicas deste País estejam nele incluídas, o que, inexoravelmente, faz com que o regime seja responsável pela maioria de empregos - afirmamos isso sem sequer adentrar o problema da utilização de micro e pequenas empresas como instrumento de pejetização e fraude na relação trabalhista. A magnitude da permissividade do benefício faz com que ele represente a despesa de maior participação nos gastos tributários da União, com expectativa de atingir R\$74 bilhões em 2021. E isso ocorre apesar de estudos indicarem o baixo custo-benefício em relação à geração de empregos adicionais.

As necessárias mudanças começam já no limite autorizado para enquadramento, passam pelos setores autorizados e desaguam na discussão sobre as alíquotas aplicáveis às diversas bases tributárias, como renda e folha de pagamentos, com reflexos em questões trabalhistas e previdenciárias. Como pode se depreender, todos esses assuntos são sujeitos à regulamentação pela legislação infraconstitucional. Por isso, apesar de reconhecermos a necessidade de mudanças, optamos por não tratar dessas questões no texto apresentado, mantendo, assim, a previsão constitucional anteriormente existente.

Realizamos, entretanto, algumas adequações do regime ao modelo proposto para o IBS. O optante pelo Simples Nacional poderá escolher entre incluir ou não o IBS no regime de recolhimento unificado. Se o imposto for incluído, a micro ou pequena empresa repassará créditos de suas aquisições e vendas, respectivamente. Alternativamente, o contribuinte pode preferir recolher o Imposto sobre Bens e Serviços separadamente, se não quiser aderir ao sistema, conforme regime ordinário de tributação, aproveitando e repassando créditos normalmente. Portanto, toda empresa...

E quero aqui fazer um adendo, porque havia uma preocupação de o Simples não gerar crédito. Nós enfrentamos essa questão das empresas que estiverem incluídas no Simples de optarem, e, de uma forma ou de outra, elas estarão gerando crédito na cadeia produtiva e, portanto, não terão nenhum impacto.

Essa inovação elimina a possibilidade de que uma empresa no Simples fornecedora de bens e serviços a outra que apure o IBS pelo regime comum seja prejudicada, como acabei de explicar. Noutra giro, empresas enquadradas no Simples que lidem diretamente com o consumidor final e que possuam poucos insumos creditáveis a título de IBS podem simplesmente optar por se manter na tributação atual existente.

Espera-se que a modernização e a simplificação das obrigações tributárias acessórias do novo imposto reduzam enormemente o custo de conformidade do regime não cumulativo, com a concessão do crédito ocorrendo automaticamente a partir da identificação do adquirente no documento fiscal da operação, tornando-se atrativa sua adoção também pelas pequenas empresas.

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

Zona Franca de Manaus.

A Zona Franca de Manaus representa o esforço na implantação de um projeto de desenvolvimento econômico e incentivo ao povoamento da Região Norte, por meio do aumento da competitividade da indústria local.

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

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

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

Como sói ocorrer nos casos de regimes especiais de tributação, ocorreram sucessivas prorrogações. A atual estendeu a referida previsão ao ano de 2073. É o prazo de hoje que tem a Zona Franca de Manaus.

Estudos sobre a eficiência da política tributária oscilam. Por um lado, há indícios de que a Zona Franca de Manaus promoveu o crescimento da renda *per capita* acima da média nacional, impactou positivamente as condições de moradia da população e apresentou multiplicador de gasto tributário com o programa de incentivo em seu polo industrial de 1,18 a 2,44.

No mesmo sentido do que delineamos sobre o Simples Nacional, é certo que os mecanismos de incentivo à Zona Franca de Manaus merecem aprimoramento pelo legislador infraconstitucional. Deve-se, principalmente, desestimular a utilização dos incentivos com fins de mero planejamento fiscal, sem a real intenção de promover o desenvolvimento local, através da geração de empregos, aumento de renda e incremento da qualidade de vida da população. Deve-se ainda avaliar profundamente o efeito dos gastos tributários, trocando-se, sempre que possível, o ingresso no fácil e ineficiente caminho da renúncia tributária pela formulação de planos de financiamento à produção e de evolução da infraestrutura.

Feitas essas considerações e repisando ser objetivo fundamental deste País garantir o desenvolvimento de todas as suas regiões, autorizamos a continuidade do tratamento especial à Zona Franca de Manaus pelo prazo hoje previsto na Constituição Federal. Lei complementar poderá, portanto, ponderar o imposto relativo a operações com bens e serviços na Zona Franca de Manaus, com a possibilidade de modificar alíquotas e regras de creditamento do tributo.

Benefícios por prazo determinado.

Por fim, esclarecemos que o substitutivo prevê restrito rol de setores aos quais poderá ser deferido regime especial de tributação, inclusive por meio da redução das alíquotas aplicáveis, desde que aplicada uniformemente a todas as esferas federativas.

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

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

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

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

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

Devido às distorções causadas pelo regramento vigente, receamos que apenas o tempo de transição dos tributos extintos para o novo IBS não seja suficiente para dar certeza do não impacto relevante a setores sensíveis à população.

Assim, afastamos, pelo dobro do prazo de transição dos tributos, a regra de aplicação de alíquota única e de vedação de concessão de benefícios fiscais, em primeiro lugar, para as atividades agropecuárias, agroindustriais, pesqueiras e florestais. Em virtude da majoritária presença de pequenos produtores, faz-se mister a instituição de método de compensação dos tributos incidentes sobre suas aquisições, resguardando-lhe a competitividade ao evitar a cumulatividade na cadeia produtiva.

Em segundo lugar, tendo em vista que a Constituição Federal elevou a saúde a direito fundamental de todos e dever primordial do Estado, temos por importante incluir os serviços de saúde nas exceções ao regramento ordinário do imposto.

Seguindo, com o objetivo de viabilizar a implantação de programas de inclusão no âmbito da educação, a exemplo do valioso Prouni, deferimos à tributação dos serviços de educação a maleabilidade necessária.

O transporte público coletivo, cuja desoneração possui caráter mais progressivo em virtude de pessoas de alta renda não serem rotineiramente encontradas entre seus usuários, é igualmente merecedor de constar do rol de exceções. Busca-se evitar, assim, reajustes nos preços das tarifas que obstaculizem o livre deslocamento dos cidadãos.

Em virtude de não se poder, desde já, antever todo o contorno da repercussão do novo imposto sobre os fretes do transporte rodoviário de carga, parece-nos prevenido permitir ajustes pelo legislador infraconstitucional.

Por fim, permitimos a replicação no IBS dos efeitos da regra imunizante das extintas contribuições sociais às entidades beneficentes de assistência social, nos termos da vindoura lei complementar.

Vale ressaltar que essas exceções são previstas na própria Constituição, vedando inovações setoriais por atos normativos de menor envergadura. Além disso, frisamos que a vigência do rol de atividades excluídas do regime geral do IBS é estabelecida em 12 anos, o que obrigará a necessária revisitação e análise de sua conveniência e manutenção, em prazo razoável.

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

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

Como esclarecido pela doutrina especializada, contudo, a experiência internacional tem demonstrado que a destinação direta de recursos às finalidades sociais buscadas é mais efetiva do que a adoção de modelos de desonerações fiscais, especialmente porque, na maioria dos casos: os benefícios fiscais estabelecidos não são significativamente transferidos ao consumidor final, comprometendo-se o alcance do fim social buscado; e a redução da tributação, frequentemente, beneficia em maior proporção as classes sociais com maior poder aquisitivo, reproduzindo os níveis de desigualdade existentes na sociedade.

A título exemplificativo, note-se que os Capítulos 2 a 21 da Tabela de Incidências do IPI preveem a alíquota zero desse imposto para os alimentos em geral, com exceções pontuais. No âmbito dos Estados, por sua vez, verificam-se alíquotas reduzidas de ICMS em relação a esses produtos.

Embora os gastos com a alimentação sejam mais representativos no orçamento das famílias de baixa renda, as classes mais altas possuem um padrão de consumo mais elevado, isto é, consomem produtos do mesmo gênero mais caros ou em maior quantidade, o que acarreta um maior gasto tributário do Estado em seu benefício. Seguindo neste exemplo, destaca-se que a limitação dos efeitos da desoneração de produtos da cesta básica para a redução da pobreza já foi evidenciado pelo Governo Federal, o qual concluiu pela maior efetividade de instrumentos de transferência direta de renda focalizados.

A mera uniformização da alíquota do IBS conjugada com a devolução do imposto para famílias de baixa renda são medidas aptas a reduzir a regressividade da tributação do consumo em nosso País.

Por essas razões, o nosso substitutivo estabelece a substituição do modelo de isenções e reduções de alíquotas pelo de alíquota unificada e devolução deste a famílias de baixa renda, o qual será financiado por adicional de alíquota do IBS, cobrado pela União Federal.

É importante destacar que esse adicional não eleva o esforço da sociedade com a manutenção do Estado, pois os recursos dele decorrentes serão totalmente devolvidos à população de baixa renda, como forma de diminuir a regressividade do IBS decorrente da tributação da cesta básica e de outros bens e serviços considerados essenciais.

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

Tal como ocorre no âmbito dos programas de devolução de impostos como o Nota Legal e o Nota Fiscal Paulista, mantidos por diversos entes subnacionais, a devolução do IBS não se sujeitará ao Novo Regime Fiscal.

A diferença relevante em relação àqueles programas é o fato de pensarmos a devolução do IBS com base no consumo estimado das famílias, sem que se exija que pessoas de baixíssima renda insiram seu número de CPF em notas fiscais e aguardem pelo processamento pelo Estado. A necessidade de redistribuição da carga tributária sobre a sociedade é premente, motivo pelo qual não podemos tornar esses cidadãos reféns da burocracia estatal.

Cabe ressaltar, por fim, que a sistemática de devolução possui um importante efeito de distribuição regional de renda, na medida em que o adicional pago pelos contribuintes localizados nas regiões mais desenvolvidas poderá ser destinado às demais regiões.

Nosso substitutivo acompanha as PECs de 45 e 110, ambas de 2019, adotando, como regra geral, o princípio do destino na distribuição dos recursos do IBS. Assim, nas operações interestaduais e intermunicipais, além da alíquota da União, incidirão a alíquota do Estado ou do Distrito Federal e a do Município de destino. A destinação do produto da arrecadação do imposto incidente é determinada pela verificação de a respectiva operação gerar, ou não, crédito ao adquirente.

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

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

Em termos gerais, caberá a cada ente o valor arrecadado sobre o que foi consumido em seu território, não se apropriando de receita arrecadada ao longo da cadeia de produção, que gera créditos a serem aproveitados pelos contribuintes nas etapas seguintes do processo produtivo. Em outras palavras, os entes somente receberão os recursos referentes àqueles operações que não gerem crédito, notadamente as relativas ao consumo final.

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

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

Em relação à repartição das receitas tributárias, é relevante indicar a alteração do critério de definição da cota-parte hoje presente no ICMS, que utiliza o valor adicionado para 65% da quantia repassada aos Municípios. Para que a repartição se alinhe ao novo critério de destino, privilegiando o local em que ocorre o consumo em detrimento de onde está localizada a unidade produtiva, ela passará a ocorrer com base na população dos Municípios.

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

Derradeiramente, tratemos das vinculações do produto da arrecadação do IBS.

Sobre o tema, a PEC nº 45 propõe modelo diferenciado de vinculação de receitas. Para o novo IBS seria criado um sistema de alíquotas singulares que funcionaria como subalíquotas do tributo. Tais alíquotas singulares espelhariam as vinculações/destinações constitucionais hoje existentes, como aquelas para os fundos de participação, seguridade social, cotas-partes dos Municípios nos tributos estaduais, gastos mínimos com saúde e educação e etc.

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

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

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

O produto da arrecadação do IBS será repartido entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios mediante entrega de recursos a cada ente federativo conforme aplicação de percentuais alterados na Constituição, com o intuito exclusivo de repor a receita dos tributos extintos pelos novos tributos criados.

Salientamos que a sucessão de contribuições sociais da União por espécie tributária diversa também exigiu que vinculações à seguridade social, à educação, ao seguro desemprego e ao abono salarial fossem alteradas para garantir idêntica proteção à atualmente vigente.

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

Nesse cenário, buscando compatibilizar a gestão eficiente do imposto com os imperativos decorrentes da autonomia federativa, o substitutivo estabelece que o IBS terá a sua administração compartilhada entre os entes federativos, atribuindo a lei complementar a definição da forma de coordenação das atividades das diferentes esferas para a consecução dessas atividades.

Vale salientar que nosso objetivo é que as administrações tributárias, atividades essenciais ao Estado, continuem exercendo suas atribuições. Adicionalmente, os órgãos fazendários dos entes subnacionais terão o alcance de suas ações ampliado, participando e contribuindo na administração, fiscalização e regulamentação de imposto de âmbito nacional. As atuações destes órgãos não se excluem, mas somam esforços para gerar enorme ganho de eficiência e atender ao verdadeiro pacto federativo. É a integração que sempre se desejou entre as inúmeras administrações tributárias existentes no País e que restará concretizada na implantação do IBS.

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

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

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

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

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

A disputa fiscal entre a Administração Pública e os contribuintes em torno do crédito tributário esbarra atualmente em obstáculos que lhe garantem baixa eficiência, especialmente em litígios originados da atuação do fisco. Por certo, a missão da Fazenda Pública em recuperar valores inadimplidos é árdua e demanda a constante revisão da eficiência das políticas públicas repressoras da sonegação fiscal.

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

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

Não bastasse essa colossal soma de recursos em disputa, verificamos que os processos de execução fiscal são verdadeiros gargalos na atividade do Poder Judiciário, sendo os principais responsáveis por sua alta taxa de congestionamento. Além de representarem 73% do estoque de processos de execução, correspondem a aproximadamente 39% do total de casos pendentes de julgamento, conforme relatório do Conselho Nacional de Justiça.

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

Reconheça-se, apesar disso, que o Poder Público não tem quedado-se inerte. Iniciativas como a criação do Sistema de Busca de Ativos do Poder Judiciário - Sisbajud, a possibilidade da transação tributária e a formação de grupos de trabalho como o Comitê de Apoio Técnico à Realização do Diagnóstico do Contencioso Tributário Nacional e o Comitê Gestor para definição de diretrizes para o Programa de Conformidade Fiscal (Confia) da Secretaria Especial da Receita Federal demonstram o empenho em se aprimorar a persecução do crédito tributário e a relação fisco-contribuinte.

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

Para que se evite a atuação em paralelo das administrações tributárias, quanto mais tratarmos de um imposto único que fará com que as três esferas de Governo tributem a mesma operação, delegamos à lei complementar a competência para a coordenação da atividade fazendária e para a uniformização do processo administrativo fiscal do IBS, de modo que o procedimento de exigência do imposto seja simples para o contribuinte e eficiente para a Fazenda Pública.

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

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

Destaque-se que é de interesse máximo de cada ente subnacional a integração com os demais, principalmente em virtude da prevalência do princípio do destino na definição do sujeito ativo da relação tributária, que fará com que determinado ente dependa da fiscalização de contribuintes situados em outro Estado ou Município.

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

Cuidamos, ainda, de unificar a tramitação dos feitos referentes ao IBS na Justiça Federal. Inicialmente, adiantamos que nossa expectativa, a partir das características do IBS, é a de que teses jurídicas sobre a incidência do tributo ou a possibilidade de creditamento de insumos sejam profundamente reduzidas. Sobrariam, portanto, as execuções fiscais.

No que se refere a esses processos, tem-se que seu maior impacto está na Justiça estadual, que concentra 85% dos processos, ao passo que à Justiça Federal destinam-se 15%. Ademais, verifica-se que a especialização da Justiça estadual é bastante oscilante no País. Apesar de 92,1% dos processos pendentes de execução estarem em varas exclusivas, Estados como o Rio Grande do Sul e Santa Catarina indicam ainda haver algum caminho a ser percorrido para a ampla instalação de varas específicas para a execução fiscal.

Corroborar a opção pela Justiça Federal a menor quantidade de tribunais de segunda instância, reduzindo-se a probabilidade de entendimentos destoantes sobre a norma tributária.

Derradeiramente, frisamos, mais uma vez, que, apesar de a competência judicial se concentrar na Justiça Federal, a atuação dos entes federados, por meio de suas procuradorias, se dará de forma independente e coordenada.

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

Vigilantes em relação a esse desafio, propomos a transição dos tributos incidentes de modo a conciliar as propostas de reforma tributária - a PEC 45 e a PEC 110 - em debate neste Parlamento bem como a suave modificação dos critérios de distribuição da arrecadação com o imposto, nos termos a seguir.

Transição dos Tributos

Ao longo de todos estes meses de trabalho, desde que assumimos a relatoria nesta Comissão Mista, constatamos um anseio generalizado, manifestado nas diversas emendas apresentadas à PEC nº 45, à PEC 110 e nas reuniões técnicas, de que a transição aplicável aos contribuintes se desse em um prazo mais curto.

Por isso, o nosso substitutivo reduz o prazo dessa transição, dos 10 anos originalmente previstos na referida proposta para os seis anos definidos na PEC nº 110, de 2019.

Ademais, o modelo ora proposto permite a simplificação do Sistema Tributário Nacional já no primeiro ano de vigência do IBS. Adotamos esse formato de modo a conjugar esforços com a colaboração enviada pelo Poder Executivo.

Quero aqui frisar um ponto importante.

Vou repetir: ademais, o modelo ora proposto permite a simplificação do Sistema Tributário Nacional já no primeiro ano de vigência do IBS. Adotamos esse formato de modo a conjugar esforços com a colaboração enviada pelo Poder Executivo na forma do Projeto de Lei nº 3.887, de 2020, que institui a Contribuição Social sobre Operações com Bens e Serviços, que servirá de importante subsídio para a elaboração da lei complementar do IBS.

A transição que submetemos à análise dos nobres Parlamentares terá duas fases: uma federal, de dois anos, seguida de uma nacional, de quatro anos.

Nós estamos falando da própria CBS, que é a incorporação do PIS e da Cofins. Para que fique claro aos Parlamentares, nós estamos incorporando a contribuição que o Governo Federal mandou. A partir da aprovação, no primeiro ano, nós não temos período de transição. Nós já iniciamos na largada, com a junção do PIS e da Cofins no primeiro ano de implantação da fase de transição.

A fase federal se iniciará no ano seguinte ao ano de referência, que, por sua vez, corresponderá ao ano da publicação da lei complementar instituidora do IBS, caso essa publicação ocorra antes do dia 30 de junho, ou ao ano seguinte, caso ela ocorra após 30 de junho.

Nos dois anos de transição federal, as contribuições para o PIS e a Cofins serão substituídas pela alíquota federal do IBS. Para que se viabilize a implantação célere do sistema de cobrança e a edição dos regulamentos necessários, caberá à Receita Federal do Brasil, até que se regulamentem os procedimentos de cooperação entre os entes federados, publicar o regulamento do imposto, no exercício das competências dessa.

Destaque-se que, no terceiro ano, independentemente de os entes federados terem cumprido as suas obrigações na regulamentação do tributo, extingue-se a possibilidade de a Receita Federal exercer as referidas competências de forma suplementar.

A adoção de um período inicial apenas para a União, que testará a unificação do PIS e Cofins, como foi enviado à CBS, dará maior segurança à implementação do IBS, pois o Governo Federal dispõe de significativa base de dados e de instrumentos mais ágeis para corrigir ou compensar desvios. Mitiga-se também a possibilidade de impactos nas contas públicas, tendo em vista que a base arrecadatória da União é mais ampla.

Do terceiro ao sexto ano, as alíquotas do ICMS e do ISS serão gradualmente reduzidas, à razão de um quarto por ano, até a extinção desses impostos. Concomitantemente, a alíquota estadual e municipal do IBS será elevada de forma a manter o nível de arrecadação das duas esferas federativas. Nesse período, os benefícios fiscais começam a ser reduzidos nessa mesma proporção, conferindo-se, assim, um prazo de adaptação razoável aos setores afetados pelas modificações propostas.

A partir do terceiro ano, o imposto estará sendo obrigatoriamente implementado por todos os entes federados de forma coordenada, com a arrecadação federal do período servindo de parâmetro para a precisa determinação das alíquotas do IBS dos entes subnacionais.

O IPI, por sua vez, será extinto apenas no sexto ano posterior ao de referência. Nesse período, porém, já será possível a instituição do imposto seletivo, o qual afastará a incidência do IPI em relação aos produtos que onerar.

Em relação aos saldos credores acumulados de ICMS, IPI, contribuição para o PIS e Cofins, cabe apontar que a lei complementar poderá prever a sua utilização para pagamento do IBS; a sua restituição mediante a emissão, pelo respectivo ente federativo, de instrumentos financeiros negociáveis.

Como forma de possibilitar que os níveis de arrecadação se mantenham inalterados durante a transição, o substitutivo atribui ao Senado Federal a fixação de alíquotas de referência para todas as esferas federativas, com base em cálculo realizado pelo Tribunal de Contas da União, segundo diretrizes estabelecidas em lei complementar. Em respeito à autonomia federativa, essas alíquotas, denominadas alíquotas de referência, serão aplicáveis até que sobrevenha lei federal, estadual, distrital ou municipal com percentual diverso.

Registre-se que o texto proposto prevê que as alíquotas de referência do IBS serão reajustadas para incorporar a perda de arrecadação dos tributos extintos. A arrecadação do imposto seletivo será computada para a redução da alíquota federal do IBS, de modo a proporcionar impacto nulo sobre a arrecadação federal durante esse período.

Em relação às possíveis alíquotas de referência estima-se que a alíquota média de referência será definida pela lei do Senado. Em suma, será a alíquota necessária para replicar a carga tributária hoje existente, eliminando-se artifícios que tentam camuflá-la, como a incidência do imposto sobre ele mesmo (tributo “por dentro”) e a cumulatividade ao longo da cadeia.

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

Alertamos para que seja mantido o modelo proposto, que alberga poucas exceções à unicidade do IBS, de modo a se evitar a majoração da alíquota de referência do tributo. Relembramos a autorização de flexibilização dos desenhos do imposto para setores específicos, pelo prazo de 12 anos, de modo a amortecer ainda mais os efeitos da transição.

Uma decorrência do debate sobre de quanto seria a alíquota de um IBS nacional é o seu impacto nos preços relativos e na inflação. A respeito desse ponto, importa destacar Nota Informativa divulgada pelo Ministério da Economia em 30 de abril último, em que se evidencia que a CBS, com uma alíquota de 12%, quase não repercute no nível de preços. Tal resultado reforça a nossa convicção pela defesa do IBS nacional, dado que nele se estima uma alíquota de IBS correspondente à parcela federal inferior aos 12% de CBS.

Reforma tributária afeta os preços relativos. Dessa maneira, é incorreto afirmar que a mudança da legislação tributária induz a processos inflacionários, ou seja, aumento generalizado e persistente da inflação.

Reproduzimos ainda trecho do documento que, embora trate da CBS, aplica-se perfeitamente ao IBS nacional que propomos:

Importante salientar que para a maioria dos subitens que compõe o IPCA, o realinhamento dos preços, considerando toda a cadeia produtiva, significará redução de seu valor. Ou seja, caso o repasse da mudança da CBS em relação ao valor adicionado seja completo no atacado e no varejo, parte relevante da variação dos preços dos bens e serviços que compõe o IPCA será negativo. Desta forma, desmistifica-se, em primeiro lugar, que alíquotas maiores significam preços maiores, pois dependem da base de cálculo. Em segundo lugar, a possibilidade de crédito dos insumos pode beneficiar toda a economia, pois a permite a dedução de impostos pagos em estágios anteriores, tendendo a simplificar o sistema tributário.

Transição federativa.

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

Mesmo que fixemos a carga tributária e a participação de cada esfera nesta carga, uma estrutura tributária baseada em premissas diferentes promoverá, obviamente, uma distribuição horizontal da arrecadação distinta da que se observa hoje. Com a implementação do princípio do destino, a distribuição do bolo tributário migrará dos entes produtores para os consumidores. O novo modelo permitirá que os tributos sobre consumo possam custear políticas públicas que atendam melhor às demandas dos cidadãos.

O Substitutivo da PEC nº 110 acresce art. 159-A à Constituição para determinar a criação...

Perdão!

Um dos problemas percebidos nessa proposta é o incentivo criado para Municípios com arrecadação inexpressiva de ISS zerarem suas alíquotas de IBS, dada a baixa retenção de suas potenciais arrecadações nos primeiros anos da transição. Com isso, seria impraticável garantir as arrecadações pré-reforma por falta de recursos.

Nos termos da proposta, os recursos transferidos aos entes pelos fundos ficam vinculados a despesas com investimentos em infraestrutura. Apesar de todo o mérito - eu me refiro à PEC 110 - em se buscar ampliar as fontes para o investimento público, a medida se mostraria inadequada por não recompor a receita disponível para gastos obrigatórios, impossibilitando o funcionamento das administrações estaduais e municipais. Além disso, não são definidos, de forma objetiva, os valores de contribuição de cada esfera para os fundos, ponto fulcral para a redução das incertezas dos entes. Também não há menção quanto ao prazo de vigência dos fundos.

Na expectativa de oferecermos o detalhamento requerido para a questão, nossa proposta estabelece transição federativa de 50 anos, da qual participarão Estados, Distrito Federal e Municípios.

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

No primeiro ano de transição do ICMS/ISS para o IBS, será retido o montante correspondente a 95% do valor do imposto apurado com base nas já mencionadas alíquotas de referência; nos anos seguintes, a retenção será reduzida à razão de 1/50 ao ano, de maneira que, ao final da transição federativa, o princípio do destino valerá completamente. Esses percentuais incidirão sobre o imposto apurado antes da partilha das cotas-partes de IBS.

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

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

A parcela da arrecadação não retida será entregue ao ente arrecadador, segundo a regra geral instituída no art. 152-A acrescido à Constituição. Essa parcela cresce com o passar dos anos até atingir a totalidade do valor entregue a cada ente no fim da transição, quando o princípio do destino restará completamente implementado.

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

- a) serão considerados como receita de impostos, para fins do disposto nos arts. 29-A (limite de despesas com Câmara de Vereadores), 37, XXII (destinação de recursos para atividades de administração tributária), 198, §2º (mínimos constitucionais da saúde), 204, parágrafo único (vinculação de receita tributária para programa de apoio à inclusão e promoção social), 212 (mínimos constitucionais da educação), 216, §6º (vinculação de receita tributária para fundo estadual de fomento à cultura), todos da Constituição Federal;
- b) integrarão a base de cálculo do Fundeb (art. 212-A, II, da Constituição Federal), subtraindo-se, no caso dos Municípios, a parcela relativa à arrecadação própria, tendo em vista que o ISS atualmente não compõe essa base;
- c) poderão ser vinculados à prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, §8º, e à prestação de garantia ou contragarantia à União e para pagamento de débitos para com esta, nos termos do art. 167, §4º, todos da Constituição Federal.

Entendemos que a regra de transição ora trazida é capaz de amenizar de forma significativa eventuais perdas de curto prazo que alguns entes poderiam experimentar. É uma regra de simples aplicação e entendimento por todas as partes, além de, comparativamente ao proposto na PEC 45, apresentar maior neutralidade quanto aos incentivos para os entes fixarem as alíquotas próprias. A inclusão das cotas-partes na transição atende ainda a demanda trazida pela Confederação Nacional dos Municípios, preocupada com as repercussões da mudança de critério de partilha das receitas de Estados com seus Municípios.

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

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

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

O novo modelo alavancaria a produtividade interna, resultando em uma taxa de crescimento do PIB potencial de aproximadamente 20% em 15 anos. O efeito multiplicador da simplificação tributária e do ganho de eficiência dela decorrente sobre a taxa de crescimento do PIB potencial adquiriria maior intensidade no decorrer dos anos.

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

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

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

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

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

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

Nota-se, portanto, como as variáveis macroeconômicas estão relacionadas ao sistema tributário, cujos ganhos serão tanto maiores quanto menores forem as distorções remanescentes de uma reforma.

Isso significa que o retorno em termos de bem-estar será maior para a população se as mudanças forem estruturais e profundas. Evidentemente os resultados da análise do impacto econômico de uma reforma ampla decorrem da metodologia empregada. No entanto, a evidência empírica indica que, nas últimas quatro décadas e em todos os continentes, reformas amplas contribuíram para o crescimento das economias que as implementaram.

Com o aprofundamento do debate sobre a relação entre mudanças estruturantes e crescimento econômico, as reformas amplas passaram a ser consideradas essenciais para garantir um aumento no nível de atividade econômica sólido. Logo, urge e adquire relevância ainda maior a concepção de um novo modelo de tributação sobre o consumo no País. Some-se a isso o fato de que historicamente as maiores reformas tendem a acontecer em períodos de dificuldade econômica, tal qual o que ora vivenciamos.

Perspectivas econômicas desfavoráveis, como é de se esperar, tendem a catalisar os esforços dos agentes para as mudanças necessárias.

Por todas essas razões, acreditamos na importância e na oportunidade única de trabalharmos para promover uma verdadeira reforma de nossa estrutura tributária, centrada na modernização da tributação sobre o consumo, que abarque uma gama

maior de tributos, de forma a tornar o modelo mais simples, justo e eficiente. Os efeitos da nossa proposta se estenderão por gerações e se revelam, especialmente nesse momento, peça-chave para mudar a trajetória de nossa Nação e nos colocar de fato no caminho da prosperidade.

Imposto Seletivo.

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

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

Registre-se que o modelo proposto é mais eficiente do que o adotado pela Constituição vigente, no qual a atribuição da possibilidade de uma seletividade ampla ao IPI e ao ICMS levou à multiplicação de alíquotas e à própria desfiguração do critério da essencialidade, que acabou substituído por quaisquer motivos de política econômica ou fiscal que não extrapolassem patamares justificáveis para as alíquotas adotadas.

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

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

Dessa forma, optamos por prever a incidência do imposto seletivo apenas sobre as principais externalidades negativas recorrentemente oneradas por outros países. Possibilita-se a tributação, portanto, sobre os cigarros e outros produtos do fumo e as bebidas alcoólicas, mantendo, contudo, a possibilidade de que a lei complementar venha a onerar também outros produtos considerados prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente.

Por outro lado, como se depreende do relatório da OCDE *Consumption Tax Trends*, os impostos seletivos frequentemente são calculados mediante determinação de valores por unidade de medida.

No âmbito nacional, de forma semelhante, a evolução da legislação tributária relativa ao IPI, à contribuição para o PIS e à Cofins conduziu à tributação de alguns dos bens referidos por meio de alíquotas específicas, ainda que sob a forma de regimes especiais sujeitos à opção do contribuinte.

Por essas razões, em atenção à experiência nacional e internacional, o substitutivo prevê que o imposto poderá incidir sob a forma de alíquotas *ad valorem* calculadas por fora ou de alíquotas específicas.

As alíquotas do imposto poderão ser diferenciadas por tipo de produto e alteradas pelo Poder Executivo, sem observância da anterioridade do exercício financeiro, nos moldes atualmente aplicáveis ao IPI, possibilitando-se uma pronta resposta aos imperativos da política econômica.

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

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

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

Progressividade Tributária na Tributação.

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

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

Essa posição vem sendo alterada, notadamente em razão da jurisprudência firmada pelo Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário 562.045, em que se concluiu pela constitucionalidade da progressividade do ITCMD, ao fundamento de que o princípio de capacidade contributiva pela Corte Suprema, no nosso substitutivo - e aqui de forma muito objetiva, porque este é um tema que nós tratamos muito durante toda a Comissão -, nós estamos reforçando a progressividade, na Constituição, na renda e no patrimônio, apesar de não ser matéria de consumo. Mas, como nós discutimos isso amplamente, seja na PEC 45, seja na PEC 110, seja na Comissão Mista, nós estamos, no nosso substitutivo, incluindo a progressividade como fator prioritário para que nós possamos delegar ao legislador infraconstitucional essas matérias que tratam de patrimônio, como aqui falamos e também reforçar o que a nossa Constituição já prevê, mas que, ao longo do tempo, não se impôs no nosso País.

Além do mais, com o objetivo de positivar e dar concretude a essa importante diretriz, eu queria colocar aqui os temas que nós estamos ainda em discussão e que estamos endereçando para aproveitarmos no relatório. É um tema importante que está na PEC 110, que é a instituição do IPVA para embarcações e aeronaves de luxo, que nós estaremos, ao longo desse processo, também detalhando na construção deste texto. Tivemos um pouco de dificuldade no comando de cobrança, já que a cobrança do IPVA na embarcação passa a ser federal, enquanto o imposto é estadual hoje e está retido nos Estados, então, nós estamos considerando que é um tema importante e relevante que foi tratado aqui por vários Parlamentares e nós estaremos considerando, já que este texto, como nós queremos consignar, é um texto que estará em discussão, aberto a críticas, e estaremos construindo a partir deste texto um aprimoramento, bem como o detalhamento do imposto sobre herança, que hoje é um imposto estadual e nós estamos debatendo. Vou até conversar depois um pouco com o Senador Roberto Rocha, para que as alíquotas, pela nossa ideia, sejam fixadas pelo Senado Federal para que nós possamos também ter a progressividade neste tema tão importante.

Eu queria, antes de me dirigir para o fim - não sei nem quanto tempo fiquei aqui, Presidente, acelerei aqui -, mas eu queria só ressaltar que durante todo esse processo de discussão nós tivemos um tema também relevante, que é o tema da instituição do Fundo de Desenvolvimento Regional. É um tema que nós começamos desde o debate da reforma tributária com o Ministério da Economia. Naquela época houve, inclusive, uma sinalização e disposição, como esta é uma questão federativa, de nós utilizarmos os recursos do pré-sal para custear este fundo, ainda a ser discutido e construído por toda a Federação, afinal este é um problema, como eu disse, federativo e, a partir desta construção, nós possamos dar uma solução, e que nós todos não nos postemos nessa discussão como se houvesse uma briga federativa, afinal de contas nós todos somos brasileiros e o nosso dever é construir soluções. Nesse sentido, esse é um debate que nós colocaremos, para que nós possamos achar um encaminhamento do ponto de vista desse financiamento, seja como for, ou da construção de um fundo que não se patrocine, aquilo que a gente vem também... Não é um prêmio aquilo que foi construído ao longo das renúncias fiscais, ao longo da história do nosso País, mas é num momento em que, na transição, nós vamos ter um momento de interrupção nos Estados.

É preciso que, sobretudo, naqueles Estados onde precisamos ter desenvolvimento regional, assim como estamos consignando com a Zona Franca de Manaus, nós possamos também atender essas regiões, fazendo com que elas tenham instrumentos para que possam caminhar com a sua política de desenvolvimento regional. Acho que está na hora de se discutir, verdadeiramente, também o pacto federativo em nosso País - não pacto federativo puro e simples, mas um pacto federativo profundo, onde a gente distribua, discuta e redefina encargos, responsabilidades e receitas para cobrir esses encargos de forma clara, não da forma obscura como nós hoje temos no nosso Brasil: essa confusão de, às vezes, você ter, por exemplo, que quem cuida da saúde é a União, os Estados e os Municípios e, no final, o cidadão não sabe quem cuida; quanto à educação, quem cuida é a União, Estados e Municípios e, no final, ninguém sabe quem cuida. Então, nós precisamos rediscutir esse pacto federativo. Eu acho que está na hora de se enfrentar essa discussão, mas eu não podia deixar de fazer essa menção aqui pelo compromisso que nós temos com o País. Então, nós vamos discutir, Presidente. Por fim, diante de todo o exposto até aqui, resta demonstrada não apenas a emergencial necessidade de alterações estruturais na tributação do consumo no Brasil, mas também a aptidão e a viabilidade da nossa proposta para fazê-las, todos nós. Para além das diversas soluções de ordem prática, jurídica, procedimental e federativa veiculadas, concluímos com a expectativa de que a instituição do IBS unificado seja a pedra angular de uma nova era do desenvolvimento socioeconômico nacional.

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

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

Assim, conclamamos os nobres pares a examinarem e a apoiarem esse substitutivo e aqui nós estamos, na verdade, colocando esse substitutivo para crítica dos Srs. Parlamentares. Nós tentamos reproduzir tudo aquilo que ouvimos. Lógico que existem imperfeições e é exatamente, neste momento, que estamos submetendo aos senhores para buscar a contribuição e que possamos a partir daí seguir o ritmo que foi dado pelo nosso Presidente Roberto Rocha para que nós possamos avançar.

Por fim, mais uma vez, quero agradecer a toda a equipe, agradecer aos nossos familiares que, várias vezes, ficam privados - e nós também - do convívio para estarmos dedicados aqui a uma causa importante como esta.

Só quero esclarecer, Presidente Roberto Rocha, porque eu acho importante: falou-se muito nos últimos dias em reforma fatiada. Nós queremos só esclarecer que nós estamos aqui propondo uma reforma estruturante e, na verdade, nós oferecemos ao País uma reforma estruturada e faseada, não é fatiada, porque nós estamos, na verdade, incorporando a contribuição do Governo que é a CBS como o primeiro passo do IBS federal, que é justamente o PIS e o Cofins e, a partir daí, a implementação, lógico, pelos comandos infraconstitucionais que são dados aqui, para que nós possamos estabelecer, e o Parlamento se deterá notadamente em torno dessa discussão para construir um sistema tributário que seja mais justo, que seja mais simples, que seja mais transparente, que não cobre por dentro, que cobre por fora.

As outras questões que colocaram não são questões de que nós estamos tratando na tributação sobre o consumo, embora estejamos também, como já disse, iniciando a incorporação da tributação no patrimônio, sugerindo também na renda, de forma constitucional, embora essa legislação seja feita de forma infraconstitucional.

Então, por tudo isso é que eu submeto aos meus pares essa contribuição de relatório, com o substitutivo, para que ele possa ser criticado, para o qual possam ser oferecidas as sugestões. Como disse o Presidente Roberto Rocha, nosso Hildo Rocha, todos aqueles que estão trabalhando, que nós possamos fazer o aperfeiçoamento desse texto.

Quero, mais uma vez, agradecer a todos a compreensão e a paciência; mais uma vez, agradecer ao Presidente Rodrigo Pacheco - ainda ontem conversamos com ele -, e agradecer ao Presidente Arthur Lira por podermos estar - como eles disseram - com esse tema como prioritário.

Eu espero que, como eu contei na história da evolução do sistema tributário, nós não tenhamos mais um arremedo, mas que nós possamos ter de fato uma mudança no nosso sistema tributário para sermos mais competitivos.

Muito obrigado, Sr. Presidente!

O SR. PRESIDENTE (Roberto Rocha. PSDB - MA) - Muito bem, Deputado Aguinaldo. Parabéns pelo seu trabalho, pela sua dedicação.

Eu quero aqui ter a ousadia de, pelos colegas Senadores e pelos colegas Deputados, uma vez que sou Presidente desta Comissão Mista... Na verdade V. Exa. fez um trabalho troiano, hercúleo e tem demorado muito tempo porque é uma matéria muito complexa. Afinal, conciliar tanto os interesses do Governo Federal, dos governos estaduais, dos governos municipais, interesses da economia privada, que tem indústria, comércio, serviços, cooperativas, funcionários públicos, etc. não é fácil. Pode ser simples, mas não é fácil. O simples - eu aprendi - é o contrário do fácil.

Portanto, Deputado Aguinaldo, os nossos cumprimentos ao trabalho de V. Exa., que apresenta aqui uma sugestão de texto que tem a ousadia, a pretensão, o objetivo de convergir as principais propostas da PEC nº 110, do Senado, da qual eu próprio sou o Relator, da PEC nº 45, da Câmara, de que V. Exa. é o Relator, e as matérias de interesse primordial do Executivo. Ninguém faz uma proposta de reforma tributária sem ter o apoio do Governo Federal. Nós temos dialogado muito com o Governo Federal, tanto V. Exa., como eu e tantos outros membros desta Comissão.

Eu quero, antes de passar aqui a palavra aos companheiros da Comissão, Deputados que estão aqui ansiosos para dar uma palavra também, justificar, mais uma vez, por que estamos fazendo isso em maio.

Primeiro, por conta da pandemia. Nós tivemos, no mês de abril, o pior abril da vida dos brasileiros, em que há quase 5 mil pessoas morrendo todos os dias. São dois World Trade Centers, são quase 50 *boeings* caindo.

Então, parece-me que não é adequado, tendo entre essas vítimas, inclusive, mais um Senador da República, dedicado a essa matéria, a esse debate, o Senador Major Olímpio, que nós homenageamos e terá sempre a nossa homenagem... Nós resolvemos fazer isso na primeira semana de maio, na semana do trabalhador, em homenagem também ao trabalhador brasileiro. Eu quero, portanto, dizer que, em primeiro lugar, é uma homenagem a todas essas vítimas e em respeito ao sentimento das famílias e dos amigos.

Eu quero também dizer, meus companheiros Deputados e Senadores... Permitam-me uma questão assim um tanto quanto particular, e até aproveito a oportunidade para dar um pouco de satisfação aos Senadores. Há muitos Deputados que, eu sei, torceram muito para que a gente pudesse, enquanto pai, superar essa dor na minha família.

Estou com um filho, já há três anos, com tratamento de câncer. Meu filho tem só 29 anos de idade, tirou um rim, fez muitas sessões de quimioterapia, duas cirurgias de peito aberto e completou, na semana passada, a última sessão de radioterapia. Então, por todas essas razões reunidas, inclusive a de ordem pessoal deste Presidente, nós deixamos para fazer essa reunião nessa primeira semana de maio, porque se não fosse por causa da cura do meu filho nem aqui eu estaria nesse momento. Essa é a verdade! Digo aos meus companheiros Senadores, muitos dos quais oraram muito, torceram muito por esse momento e essa fala, que representa a cura, o milagre, que eu quero dar essa boa notícia a todos.

Dito isso, eu quero reforçar os prazos aqui já anunciados. Em reunião na casa do Presidente do Senado, ontem, eu e o Deputado Aguinaldo, dialogamos também com o Presidente - aliás, de Presidente para Presidente -, com a Câmara, e nós definimos aqui entre nós - é competência nossa - , que após a leitura do Relator até o dia 7 de maio, até sexta-feira, o Relator vai receber sugestões dos membros da Comissão. Aqueles que não são membros podem procurar os membros e fazer as suas sugestões.

No dia 11, terça-feira, portanto, da próxima semana, a gente vai fazer a apresentação final do relatório.

Dito isso, eu quero apenas, antes de passar para o Deputado Hildo Rocha, que é o nosso Vice-Presidente, dizer que embora no dia de hoje os olhos da mídia estivessem muito mais voltados à CPI da Covid, é aqui na Comissão Mista da Reforma Tributária que está sendo feita a história, é aqui que estamos criando a vacina econômica.

Enquanto muitos brasileiros estão aí clamando por UTI, nós estamos tratando de CPI, no momento em que há tantos irmãos brasileiros morrendo. Esse assunto aqui é um assunto da maior importância para o povo brasileiro, sobretudo para o povo mais humilde.

Dito tudo isso, eu quero passar agora ao nosso conterrâneo e amigo Deputado Hildo Rocha, Vice-Presidente desta Comissão.

O SR. HILDO ROCHA (MDB - MA. Para discutir.) - Muito obrigado, Senador Roberto Rocha, a quem cumprimento. Cumprimento os demais membros desta Comissão, Deputados e Senadores, Deputadas e Senadoras.

Senador Roberto Rocha, V. Exa. realiza um grande trabalho na Presidência desta Comissão. V. Exa. tem conduzido com bastante maestria os trabalhos desta Comissão, mesmo nas horas de dificuldades que V. Exa. passou com problema familiar e com essa pandemia que atormenta a vida de todos nós, brasileiros. V. Exa. é muito justo no momento em que homenageia nosso saudoso amigo, ex-Senador e ex-Deputado Federal, Major Olímpio, que muito contribuiu para os trabalhos desta Comissão.

Quero, neste momento, parabenizar o Deputado Federal Aguinaldo Ribeiro, que fez um trabalho metucioso, um trabalho digno dos grandes Parlamentares do nosso País.

V. Exa. ficará marcado na história, Deputado, como aquele que conseguiu condensar o trabalho de dois ilustres membros deste Parlamento, tanto o Deputado Baleia Rossi, com a PEC 45, como o Senador Davi Alcolumbre, com a 110, e que aproveitou boa parte do trabalho feito pelo nosso querido amigo Haully, grande tributarista, Deputado que foi, até a legislatura anterior, a legislatura passada, grande defensor da reforma tributária e que, mesmo fora do Parlamento, tem contribuído bastante para que nós possamos fazer a nossa tão sonhada reforma.

Esta Comissão surgiu, já dito aqui pelo Senador Roberto Rocha, em março do ano 2020. A Comissão Especial da PEC 45, lá na Câmara, foi implantada - instalada, melhor dizendo - em meados de 2019. Está aqui conosco um Deputado muito atuante, que é o Deputado Alexis Fonteyne, que participou ativamente dos trabalhos da Comissão e participa também de forma bastante efetiva da Comissão mista para tratar da reforma tributária constitucional, porque ele sabe que, como disse aqui o Senador Roberto Rocha, essa é uma vacina para o desenvolvimento do nosso País, é uma vacina econômica. Nós precisamos de mudar o nosso sistema.

Todos nós sabemos da necessidade que nós temos de fazer essa reforma. Todos sabem que o nosso sistema é caótico, é muito complexo. E cada vez mais se torna mais difícil, porque hoje, dos 5.570 Municípios, pelo menos 200 editaram novas normas tributárias. Das 27 unidades federativas, os Estados e o Distrito Federal, muitos deles também editaram novas normas. Isso faz com que a dificuldade das empresas poderem recolher os tributos se torne um dificultador para o desenvolvimento. Isso faz com que o desenvolvimento do nosso País fique cada vez mais difícil. A nossa produtividade cada vez piora. E a proposta que é apresentada agora, no dia de hoje, pelo Aguinaldo melhora a produtividade do Brasil, porque simplifica o nosso sistema tributário, e é isso que nós queremos: é uma simplificação ampla. E, para isso, é necessária uma reforma mais ampla também, mais completa, principalmente no que diz respeito à tributação sobre consumo. O que o Aguinaldo traz aqui, uma grande revolução, é que, em vez de o sistema tributário proteger e beneficiar

os ricos, ele passa a proteger os mais necessitados do nosso País, no momento em que vai devolver todo tributo pago pelo cidadão mais pobre sobre o consumo, para que ele possa ter uma qualidade de vida melhor.

Então, são vários os benefícios, os avanços que estão aqui nessa proposta do Deputado Aguinaldo. Ele consegue trazer o que há de bom na PEC 110, assim como também na PEC 45. Então, ele faz um trabalho excelente, também trazendo ideias dele, ideias dos colegas Deputados e Senadores, e isso vai permitir, como disse aqui o Senador Roberto Rocha, crescimento econômico do nosso País, sem dúvida nenhuma. Então, eu queria realmente agradecer.

Durante a leitura do relatório do Deputado Aguinaldo, nós fomos surpreendidos com notícias, e aqui toda hora me ligam repórteres - e eu não estou nem atendendo - de vários jornais, blogues e *sites* nacionais do nosso País, preocupados com declaração que saiu em relação à atitude do Presidente da Câmara, Deputado Arthur Lira, de extinguir a Comissão na Câmara.

Esse trabalho não pode ser destruído, não pode ser jogado fora. Esse trabalho que o Deputado Aguinaldo fez tem que ser aproveitado. Se o Deputado Arthur Lira realmente entender que esse trabalho realizado pelos Deputados e Senadores durante todo esse tempo, mesmo durante a pandemia, ouvindo autoridades, assim como nós fizemos também na Câmara... E nós interrompemos na Câmara porque foi feito um acordo entre dois representantes de instituições nacionais: Câmara e Senado. E lá foi feito um acordo de criar uma Comissão mista, algo inédito no Parlamento brasileiro, para encontrar um texto único que ajudasse na aprovação da reforma tributária.

O Presidente do Senado, Presidente de uma instituição, o Presidente da Câmara, Presidente de outra instituição... Não são as pessoas. Não é a pessoa. É a instituição. As duas instituições fizeram um acordo. Por isso que nós respeitamos acordo, porque o acordo é institucional.

O Deputado Hildo Rocha, mesmo não concordando no início, o Senador Roberto sabe disso, mas respeitei, porque acordo é acordo e tem que ser cumprido.

E nós suspendemos os trabalhos para que a Comissão deliberasse e aprovasse um texto, para que fosse esse texto ou para o Senado ou para a Câmara, para ser concluído o trabalho.

Já que o Deputado não quer pela Câmara - pelo menos é o que eu ouvi dizer -, a gente pode propor, aqui na sequência dos trabalhos, que seja iniciado no Senado Federal. Eu tenho certeza de que o Presidente Rodrigo Pacheco vai querer fazer esse trabalho em benefício da população brasileira.

Muito obrigado, Senador Roberto.

O SR. PRESIDENTE (Roberto Rocha. PSDB - MA) - Obrigado, Deputado Hildo Rocha.

Eu quero aproveitar aqui, já que V. Exa. tocou nessa questão sem entrar em nenhum tipo de controvérsia, ao contrário...

Esta Comissão tem um caráter político. Não há previsão regimental ou previsão legal para se examinar PEC, proposta de emenda à Constituição, por meio de uma Comissão Mista, mas a política é a arte de conciliar o contraditório, e nós estamos aqui num ambiente político. Mesmo não havendo previsão regimental ou previsão legal para conciliar as propostas da Câmara, do Senado e do Governo, nós combinamos, ao final de 2019, de fazermos uma Comissão mista, composta por Senadores e Deputados. Não participam dessa Comissão membros do Executivo, do Ministério da Economia, porque não cabe, mas a gente conversou sempre - sempre!

O Senado reivindicava, naquele momento, a relatoria da Comissão Mista, ainda porque, afinal, o papel fundamental da comissão, se ela não existe formalmente, legalmente, é o relatório. Portanto, este é o principal dia da Comissão Mista da Reforma Tributária. Mas o Senado, mais uma vez, fez uma concessão à Câmara e permitiu que a Câmara tivesse o Relator, que é o Deputado Aguinaldo; e o Senado indicou o Presidente, que é o Senador Roberto Rocha.

Tivemos, ao longo de todo esse período todo, muito trabalho. O Deputado Aguinaldo, pela PEC nº 45, na Câmara; eu, pelo PEC nº 110, no Senado; e nós dois juntos, na Comissão Mista, fizemos mais de mil horas de audiências públicas - mais de mil horas! -, ouvimos todo mundo, várias vezes. E, aí, culminou então com esse trabalho aqui, hoje, que é apresentado pelo Deputado Aguinaldo, um longo trabalho, que apresenta uma sugestão ao Congresso Nacional, às Sras. Deputadas e aos Srs. Deputados, às Sras. Senadoras e aos Srs. Senadores, para que, ao longo desta semana, a gente possa aperfeiçoar aquilo que ele construiu. Nós temos as duas propostas, a da Câmara e a do Senado, que têm o mesmo chassi, muda a carroceria. E ele aperfeiçoou ainda mais essa afinidade.

E eu quero, portanto, dizer que aqui funciona, Deputado Aguinaldo, como se fôssemos uma ágora grega virtual. Nós estamos aqui, ainda que remotamente, virtualmente, para discutir política, e política é isso aí! O que que nós estamos fazendo? Convergências; não divergências. E, aí, com essa reunião política que se conclui hoje com o relatório, nós queremos trazer luz para essa arena política. Já chega de calor. Luz! E aqui foi trazida muita luz, muita luz, para iluminar os nossos trabalhos.

Eu quero, depois de dizer isso aqui e passar para o Deputado Alexis e, ao mesmo tempo, pedir permissão a todos, porque eu vou precisar passar a presidência dos trabalhos ao Deputado Hildo, porque o Ministro astronauta, Marcos Pontes, está me aguardando para iniciar uma *live* sobre a Base Aérea de Alcântara. Eu tenho necessidade então de sair para poder participar daquele evento, mas eu não posso sair antes de ler uma nota pública do Presidente do Senado Federal, Senador Rodrigo Pacheco, que acaba de soltá-la à imprensa.

"Nota à Imprensa: A Comissão Mista fez um trabalho longo de aprofundamento sobre a reforma tributária. É razoável e inteligente darmos oportunidade de concluirmos o trabalho, o que se efetiva com a apresentação do parecer pelo Deputado Aguinaldo Ribeiro".

Essa é a nota do Presidente Rodrigo Pacheco, que eu faço questão de ler e passar agora a palavra ao Deputados Alexis e a Presidência ao Deputado Hildo Rocha.

Muito obrigado. (*Falha no áudio.*)

O SR. ALEXIS FONTEYNE (NOVO - SP) - ... competitividade das nossas empresas e dos nossos produtos.

O relatório é um relatório que cuidou da PEC 45, da PEC 110 e teve o cuidado também de usar a proposta do Governo, a CBS, como uma forma de transição, absorvendo a CBS, que, na verdade, como muito bem dito pelo Senador Paulo Rocha, tem o mesmo chassis. Nós temos que ter imposto sobre valor agregado, que é o padrão OCDE, o padrão mundial.

O Brasil tem como sistema tributário brasileiro uma jabuticaba de três pinos, um dos piores sistemas tributários, e quem aponta isso é o Banco Mundial, no *ranking* do Doing Business, dizendo que o Brasil está na posição 184 em 190 países.

Quem paga essa conta são os brasileiros; quem paga a conta são os brasileiros que não conseguem nem emprego.

Uma preocupação muito importante dentro desse relatório era a questão da progressividade e da regressividade. O que acaba acontecendo é que não existe nada mais regressivo que o desemprego. Um sistema tributário que mata empresas e que inibe que as pessoas possam se desenvolver, abrir empresas e terem sucesso é um sistema tributário que multiplica a pobreza e a desigualdade, tudo que a gente quer combater.

A proposta é uma proposta que procura, sim, eliminar essas distorções, e eu não vou nem dizer que ela é tão progressiva; eu só vou dizer que ela elimina a regressividade, dando oportunidade para aqueles que querem empreender, para gerar emprego.

Foi muito bem dito que esta Comissão só não avançou mais rápido por causa da pandemia, mas nós tivemos uma inversão de pauta porque havia uma emergência no Brasil, como havia no mundo, e nós, responsavelmente, respondemos por isso. O Senado e a Câmara aprovaram uma série de projetos; o Executivo apresentou projetos que nós, responsavelmente, respondemos por isso. Mas nós temos que pensar na pós-pandemia, porque o Brasil não parou. O Brasil continua com os seus problemas, e, dentre eles, um dos piores problemas é o sistema tributário brasileiro.

Um relatório corajoso, um relatório claro, um relatório lúcido, um relatório moderno, uma proposta que põe o Brasil em pé de igualdade com as maiores economias do mundo e que, claramente, vai trazer um novo ciclo de desenvolvimento, um ciclo virtuoso tão necessário para todos nós, brasileiros. Insisto: quem paga essa conta de um sistema tributário ruim, que agrega custo - e aí está a base do custo Brasil... Nós temos que eliminar isso, de qualquer forma.

E é nossa responsabilidade, baseada no relatório apresentado agora, o início importante de discussão, para que nós avancemos com responsabilidade.

Esses problemas de comunicação, vou dizer, que estão aparecendo têm que ser eliminados com generosidade, o Presidente da Câmara e o Presidente do Senado conversando com o Governo. E vamos ter a coragem de fazer a reforma tributária. Ela é difícil? É difícil. Se fosse fácil já tinha sido feita, mas nós somos a Legislatura que vai fazer essa reforma, Hildo, porque nós sabemos a importância disso para a Nação como um todo.

E, por isso mesmo, eu peço que a gente tenha lucidez, calma, determinação e perseverança para nos unirmos, estabelecermos um diálogo e podermos avançar a passos firmes e claros na direção da reforma tributária. O Brasil não pode mais continuar com o mesmo sistema tributário que nós temos hoje.

Como disse bem o Relator, ele gera 5, 4 trilhões de contenciosos tributários, com um custo Brasil associado de mais de R\$240 bilhões. Isso é uma insanidade que nós brasileiros pagamos caro e nós temos que parar com essa conta.

Então, eu agradeço o espaço dado aqui. Nós temos que assumir a nossa responsabilidade e fazer com que essa reforma ande. Todos aqueles que vão contra uma reforma estão indo com lesa-pátria, estão indo contra o que é extremamente necessário. Um trabalho árduo, bem construído, com muito diálogo, que o Deputado Aguinaldo Ribeiro desenvolveu, tem que ser respeitado, tem que ser levado a sério, porque é a partir dele que nós vamos conseguir chegar a um dos melhores sistemas tributários do mundo.

Muito obrigado.

O SR. PRESIDENTE (Hildo Rocha. MDB - MA) - Muito obrigado, Deputado Alexis Fonteyne, pelas suas colocações aqui, de forma bastante brilhante.

Quero agora passar a palavra para outro grande Deputado Federal, Deputado Afonso Florence, representante da Bahia no Parlamento brasileiro.

O SR. AFONSO FLORENCE (PT - BA. Para discutir.) - Boa noite, Presidente Hildo Rocha. Saúdo também o Senador Roberto Rocha e manifesto aqui, Presidente Hildo, a minha solidariedade ao Senador Roberto Rocha, que descreveu os transtornos de saúde de seus familiares, a dureza dessa pandemia e o impacto nas famílias. Aproveito e também me solidarizo com as famílias dos mais de 400 mil brasileiras e brasileiros vitimados pela pandemia.

Saúdo o Relator Aguinaldo Ribeiro. Quero dizer que recebemos com uma expectativa positiva o relatório. Ele fez uma leitura e nós recebemos o relatório, a forma escrita em meio digital, ele já estava lendo. Temos um prazo de emenda. Ele fez alusão, fui acompanhando aqui, à inclusão da progressividade tributária.

O fato, Presidente Hildo Rocha, é que não há reforma tributária sem a constitucionalização da progressividade tributária sobre a renda e o patrimônio. Há um movimento nacional e internacional pela justiça tributária no Brasil, liderado pela Fenafisco. E cito aqui o Presidente Charles na política e cito o Prof. Fagnani, como coordenador técnico. É a reforma tributária justa e solidária, que gerou a Emenda Substitutiva Global à PEC 45 de nº 178.

Há também inúmeras emendas à PEC 10. Ali nós estamos propondo a vedação da dedução do juro de capital próprio, a tributação progressiva da distribuição de lucro e dividendo, a tributação progressiva da herança e do patrimônio.

Estamos propondo também, na transição ecológica, a tributação dos combustíveis fósseis emissores de carbono que contribuem para as mudanças climáticas e para o aquecimento global e a subtributação das energias renováveis. Estamos também, na transição ecológica, propondo a subtributação dos produtos sustentáveis e a tributação, a majoração dos produtos como agrotóxicos, como cigarro, como bebida quente e bebidas adoçadas, superaçucaradas.

Para concluir, Presidente Hildo, quero fazer um apelo ao Relator. A progressividade da tributação da cesta básica é ínfima e, no Brasil... Presidente Hildo, eu fui Ministro do MDA. Durante um período, nós tínhamos um programa chamado Documentação da mulher Trabalhadora Rural. Havia 800 mulheres que não tinham registro de nascimento. Então, agora tributar cesta básica para depois dizer que vai devolver, quando há uma parte da população brasileira que não tem registro de nascimento? Eu acho que isso tem que ter uma transição.

E, por último, quero defender o Relator, Deputado Aguinaldo, a quem eu quero reiterar a minha saudação, os meus parabéns, a importância do tratamento diferenciado para cooperativas e organizações da sociedade civil, a imunidade tributária para cooperativas e organizações da sociedade civil.

Parabenizo, mais uma vez, o Relator.

Agradeço, Deputado Hildo Rocha, a oportunidade.

Muito obrigado.

Boa noite.

O SR. PRESIDENTE (Hildo Rocha. MDB - MA) - Obrigado, Deputado Afonso Florence, que fez colocações bastante pertinentes, demonstrando o seu vasto conhecimento na área tributária.

Por falar em área tributária, há outro grande conhecedor também que quero convidar para fazer uso da palavra: o representante de São Paulo na Câmara dos Deputados, o Deputado Vitor Lipp.

V. Exa. está com a fala assegurada para este momento, Deputado. Está esperando aí há bastante tempo, mas ouviu atentamente todos os seus colegas e, principalmente, o Deputado Aguinaldo Ribeiro, que trouxe finalmente ao conhecimento de todos nós e do povo brasileiro o relatório da reforma tributária.

O SR. VITOR LIPPI (PSDB - SP. Para discutir.) - Obrigado, meu querido amigo e Presidente Hildo Rocha. Quero cumprimentá-lo pelo trabalho que foi realizado junto com o nosso querido e também estimado Aguinaldo, nosso Deputado que tanto se dedicou. Quantas reuniões foram feitas!

Quero me solidarizar aqui com o Senador Roberto Rocha e dizer da nossa alegria pela recuperação do seu filho - todos nós que estávamos muito sensibilizados com esse problema pessoal do Senador Roberto Rocha. Quero aqui, mesmo ele não estando no plenário neste momento, dizer da nossa alegria, porque isso é, sem dúvida, uma ótima notícia para todos nós.

Eu queria também cumprimentar o Deputado Alexis, o Deputado Afonso Florence, o Deputado Cury e, na pessoa deles, cumprimentar todos os Deputados presentes.

Eu queria fazer a minha manifestação, Deputado Hildo Rocha, pela importância do tema. Todos nós temos um grande sonho. Todos nós brasileiros, Deputados, Parlamentares, queremos ver um Brasil mais desenvolvido, com mais emprego para os nossos jovens, para ter mais dignidade.

Nós sabemos que o melhor programa social que existe é o emprego. Nós precisamos da saúde, precisamos do emprego. E nós sabemos que o maior adversário hoje, o maior inimigo do desenvolvimento do nosso País, aquilo que tem o maior peso no custo Brasil é o nosso sistema tributário, como aqui foi dito, considerado um dos piores, senão o pior sistema tributário do mundo pelo Banco Mundial, o 184º pior sistema tributário do mundo. E como isso prejudica as nossas indústrias, os nossos empregos, as nossas empresas brasileiras!

Tudo aqui é mais difícil, tudo é mais inseguro, tudo é mais complicado, tudo é mais complexo, tudo é mais caro. Nós não conseguimos exportar, a não ser as *commodities*, a soja, a carne, os minérios, mas nós não conseguimos exportar os nossos bons produtos das indústrias brasileiras pelo péssimo sistema tributário, tóxico sistema tributário que nós temos. Esse sistema tributário é pernicioso, é prejudicial ao País.

Deputado Hildo Rocha, se nós analisarmos o Brasil dos últimos 30 anos, o Brasil vergonhosamente cresceu 50% menos do que a média do mundo, sendo o País das grandes oportunidades!

Então, isso é muito difícil. Nós nunca tivemos tantos desempregados. Nós nunca tivemos um país tão empobrecido. Nos últimos dez anos, nosso crescimento foi zero. As nossas indústrias, nos últimos dez anos, Deputado Hildo Rocha, diferentemente do agro, que cresceu - e graças a Deus há o agro -, mas as nossas indústrias diminuíram 15%. Houve aumento da população, e as nossas indústrias diminuíram.

Nós estamos perdendo mercado para o mundo, perdendo empregos para o mundo, empobrecendo. Nós não conseguimos crescer porque o nosso sistema tributário faz com que, dentro da indústria, dentro da empresa, nós tenhamos um gasto das nossas empresas dez vezes maior do que a média das outras empresas do mundo. Quando nós precisamos de dois funcionários para pagar imposto, lá na Europa, nos outros países, aqui, nós precisamos de vinte funcionários. É dez vezes mais caro, é complexo, é confuso, é inseguro.

Como foi dito, nós temos um contencioso fiscal de R\$5 trilhões. É inacreditável.

O número de mudanças que existem quase diariamente faz com que o nosso sistema seja pavoroso, seja pernicioso, e isso cria insegurança para os investidores, isso prejudica as nossas empresas, as nossas indústrias. Portanto, é um compromisso nosso, que sabemos da gravidade desta situação, lutar por isso.

E mais: além de prejudicar os empregos, as empresas, o crescimento do Brasil, os investimentos que não vêm para cá principalmente por conta disso, nós ainda temos um sistema que é injusto, em que os que ganham menos pagam mais, gastam mais em relação aos seus tributos, ao seu ganho com os tributos. O custo dos produtos industrializados no Brasil é muito, muito grande.

Então, eu deixo aqui a minha crença, a minha convicção de que nós precisamos, junto com o Presidente da Câmara, junto com o Presidente do Senado, discutirmos essa matéria com a urgência que ela merece ter.

O Brasil não merece passar pelo que ele está passando e nós sabemos que a melhor contribuição, a mais importante contribuição para a retomada do crescimento, dos empregos, do ambiente de negócios do Brasil, para a redução do custo Brasil, para o crescimento das nossas empresas e indústrias, é a reforma tributária, como foi dito aqui pelo Deputado Alexis. Nós não queremos inventar nada, não; nós queremos um padrão mundial, onde mais de 80% dos países têm o IVA, o Imposto sobre o Valor Agregado, ou o IBS, que é o Imposto sobre Bens e Serviços. Vamos fazer a mesma coisa, vamos dar ao Brasil uma condição de crescimento que todos nós precisamos.

Então, eu deixo aqui o meu abraço especial, reconhecendo o esforço do nosso Deputado Aguinaldo, o nosso Relator, do nosso Presidente, do nosso Vice-Presidente, e deixar aqui que nós estaremos juntos no Plenário defendendo essa causa tão importante para o Brasil.

Muito obrigado. Um forte abraço a todos vocês, nosso querido Hildo Rocha.

O SR. PRESIDENTE (Hildo Rocha. MDB - MA) - Muito obrigado, Deputado Vitor Lippi, pela sua participação, trazendo aqui colocações importantíssimas! V. Exa. que também é um grande estudioso do sistema tributário mundial e do nacional, logicamente, e que tem se dedicado muito para que a gente consiga entregar ao povo brasileiro um novo sistema tributário. Estavam inscritos aqui o Deputado Léo Moraes e o Deputado Tadeu Alencar, mas ambos não se encontram mais presentes. Então, eu vou encerrar a reunião de hoje, lembrando que as sugestões para aprimorar o relatório do Deputado Aguinaldo Ribeiro vão até o dia sete, até a próxima sexta-feira, e que o Senador Roberto Rocha, que teve que sair para uma audiência

fora, marcou para o dia 11 a votação, para que seja submetido à apreciação dos Deputados, Deputadas, Senadores e Senadoras, o relatório final do Deputado Aguinaldo Ribeiro.

Nada mais havendo tratar, declaro encerrada a presente reunião.

Um grande abraço a todos.

(Iniciada às 15 horas e 19 minutos, a reunião é encerrada às 19 horas e 22 minutos.)