

29/09/2020

ENC: ao Presidente Davi Alcolumbre - ... - Jacqueline de Souza Alves da Silva

ENC: ao Presidente Davi Alcolumbre - Nota Técnica da Abdib – PEC Nº 45 e 110

Presidência

ter 29/09/2020 08:48

Para:Jacqueline de Souza Alves da Silva <JACQUES@senado.leg.br>;

Prioridade: Alta

1 anexo

c983.pdf;

De: Agenda do Presidente do Senado Federal

Enviada em: segunda-feira, 28 de setembro de 2020 19:07

Para: Presidência <presidente@senado.leg.br>

Assunto: ENC: ao Presidente Davi Alcolumbre - Nota Técnica da Abdib – PEC Nº 45 e 110

Prioridade: Alta

De: Venilton Tadini [<mailto:tadini@abdib.org.br>]

Enviada em: segunda-feira, 28 de setembro de 2020 17:35

Para: Agenda do Presidente do Senado Federal <agendapresidencia@senado.leg.br>

Assunto: ao Presidente Davi Alcolumbre - Nota Técnica da Abdib – PEC Nº 45 e 110

Prioridade: Alta

ABD-983

São Paulo, 28 de Setembro de 2020.

Ao Senado Federal
Presidente do Senado
Sr. Davi Alcolumbre
agendapresidencia@senado.leg.br

Ref.: Nota Técnica da Abdib – PEC Nº 45 e 110

Prezado Presidente Davi,

A ABDIB – Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústrias de Base cumpremente e renovar nossos votos de elevada estima e consideração e, a propósito da tramitação das Propostas de Emenda Constitucional nº 45 e 110, considerando o avanço dos debates no âmbito da Comissão Mista anexamos Nota Técnica com nossas sugestões para o encaminhamento legislativo do referido Projeto.

Estamos à inteira disposição para o aprofundamento do diálogo com objetivo de aperfeiçoar o sistema tributário e estimular o investimento em infraestrutura nacionais.

Atenciosamente,

29/09/2020

ENC: ao Presidente Davi Alcolumbre - ... - Jacqueline de Souza Alves da Silva

VENILTON TADINI
Presidente Executivo

Tel.: +55 11 3094-1951

Fax.: +55 11 3094-1970

*Praça Monteiro Lobato, 36 – Butantã
05506-030 – São Paulo – SP

Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústrias de Base - Abdib

www.abdib.org.br



ABD-983

São Paulo, 28 de Setembro de 2020.

Ao Senado Federal
 Presidente do Senado
 Sr. Davi Alcolumbre
agendapresidencia@senado.leg.br

Ref.: Nota Técnica da Abdib – PEC Nº 45 e 110

Prezado Presidente Davi,

A ABDIB – Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústrias de Base cumpremente e renovar nossos votos de elevada estima e consideração e, a propósito da tramitação das Propostas de Emenda Constitucional nº 45 e 110, considerando o avanço dos debates no âmbito da Comissão Mista anexamos Nota Técnica com nossas sugestões para o encaminhamento legislativo do referido Projeto.

Estamos à inteira disposição para o aprofundamento do diálogo com objetivo de aperfeiçoar o sistema tributário e estimular o investimento em infraestrutura nacionais.

Atenciosamente,

Venilton Tadini

Presidente-executivo



NOTA TÉCNICA

PEC nº 45 e 110

ABDIB – Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústrias de Base

Por meio da presente Nota Técnica, a ABDIB apresenta, a seguir, e de forma objetiva, sugestões visando o aperfeiçoamento da PEC nº 45 e 110 considerando o atual estágio dos debates a respeito da Reforma Tributária no âmbito da Comissão Mista.

Parte I – Considerações iniciais

Antes de mais nada, o setor se manifesta favorável à inclusão dos tributos estaduais e municipais – juntamente com os federais – no bojo do IBS, sobretudo com o critério de recolhimento unificado, de tal modo que o contribuinte efetue o recolhimento mensal por meio de uma única apuração, deixando a critério da autoridade arrecadatória efetuar a posterior distribuição das receitas a cada ente político.

Entendemos que o IOF deve ser mantido restrito às funções extrafiscais atinentes ao mercado de câmbio, excluindo-se a incidência sobre operações crédito e seguro, e rogamos a que sejam também inseridos no IBS a totalidade dos tributos e contribuições sobre receitas, tais como o FUST e o FUNTELL.

No entendimento desta ABDIB, as PEC nºs 45 e 110 representam importante medida tendente à racionalização do sistema tributário nacional, objetivo final esse que conta com nosso apoio irrestrito.

Temos especial apreço por prazos razoáveis de transição, pelo estabelecimento de um critério de recolhimento unificado para o IBS, efetuando-se a distribuição ou rateio aos entes governamentais num momento posterior, bem como numa redação ampla do direito de crédito para a não-cumulatividade.

Enfatizamos que uma característica do segmento de infraestrutura é estar pautado por contratos administrativos, inclusive os de concessão de serviços públicos, precedidos ou não de obras públicas, celebrados entre com União, Estados e Municípios; tais contratos estão marcados pelo princípio do equilíbrio econômico-financeiro, que se faz presente em todos os contratos administrativos.



Dado o dever de equilíbrio econômico-financeiro de tais parcerias, os entes públicos, em determinados casos, podem vir a ter de assumir diretamente eventuais ônus que as alterações nas regras fiscais possam representar para os respectivos contratados, com os impactos orçamentários a isto associados.

Nesse tocante, salientamos que as potenciais mudanças nas matrizes tributárias decorrentes das propostas encartadas na PEC 45 ou 110 – especialmente no que envolverem a extinção de regimes de desoneração, tais como o REIDI, a mudança de tributação sobre serviços de construção civil, entre outros, poderão impactar a composição das tarifas públicas atualmente praticadas no país nos diferentes segmentos.

Bem por isso, tomamos a liberdade de sugerir avaliação quanto à conveniência de se conduzir, em caráter extraordinário, a correspondente análise de impacto regulatório para a estimativa de tais impactos na consecução de tais programas e políticas públicas afetadas bem como das medidas de reequilíbrio que deverão ser avaliadas como decorrência de tal alteração na matriz tributária. O quanto antes tais medidas forem identificadas e definidas, mais apropriada poderá vir a ser a transição de um para outro modelo.

Esta ABDIB roga a que tal análise de impactos seja apropriadamente considerada nos debates da reforma tributária, com o objetivo de que a importante pauta de investimentos em infraestrutura não seja prejudicada. Ainda, em havendo tempo hábil, rogamos a que haja a presença de autoridades do setor de infraestrutura nas audiências públicas realizadas a propósito da Reforma Tributária.

Parte II – Sugestões para aperfeiçoamento da PEC 45 e 110

Nos tópicos a seguir apresentamos sugestões pontuais para o aperfeiçoamento do PEC 45 e 110 considerando as especiais preocupações manifestadas pelo setor, ressalvando novas contribuições ante a iminência do Relatório a ser apresentado pelo Sr. Relator na Comissão Mista, o Deputado Aguinaldo Ribeiro.

1. IPTU sobre os bens públicos afetos à prestação de serviços públicos

Entendemos que o foco da PEC 45 e 110 seja a reforma dos tributos sobre o consumo. Todavia, e ao que a evolução da jurisprudência tem constituído uma ameaça de imposição de IPTU sobre bens públicos afetos à prestação de serviços públicos – tais como o leito carroçável de uma rodovia, as áreas operacionais dos sítios aeroportuários,



as estações, terminais e linhas férreas públicas, e as áreas operacionais das empresas de saneamento público – rogamos a que se considere a oportunidade de se corrigir tal ameaça diretamente na Constituição Federal.

É de conhecimento de V. Sas. que o IPTU é um imposto que onera a propriedade dos bens imóveis em geral nas áreas urbanas, tendo como base de cálculo o respectivo valor venal, assim considerado o valor de mercado do respectivo bem.

Alterando por completo a interpretação adotada até então, a Corte Suprema passou a entender que seria possível a tributação, pelo IPTU, de determinados bens públicos de uso especial afetos à prestação de serviços públicos, quando haja a contrapartida de cobrança de tarifas públicas, ainda que tais tarifas nenhuma relação guarde com o valor intrínseco de tais bens.

Indo além, o STF passou a entender que a mera posse poderia ensejar a exigência de tal tributo sobre o concessionário, ainda que este não manifeste capacidade contributiva relativamente ao bem.

Entendemos que tal risco constitui ameaça não apenas ao segmento de concessões rodoviárias, como também para as concessões aeroportuárias, metroviárias, parques públicos, saneamento básico entre outros em situação similar na qual a posse de bens públicos – aliás, bens inalienáveis, até – é transferida ao concessionário para a prestação de um serviço público.

O concessionário é guardião do bem, não detendo a propriedade e não possuindo capacidade contributiva para arcar com o IPTU sob o valor do bem. Suas tarifas remuneram os serviços públicos por ele prestados, não possuindo relação direta ou indireta com o valor dos bens imóveis sobre os quais tais serviços se assentam. Há, aqui, um iminente risco de inviabilização do investimento público em parceria com o privado.

Considere-se, por exemplo, o efeito danoso da incidência de tal tributo sobre uma concessão de parque público estadual em área urbana. O mesmo sobre contratos de concessão de rodovias já existentes, visando tão-somente a operação e manutenção da mesma, com foco na modicidade tarifária. A imposição de IPTU seria danosa.

Inexistem dúvidas de que a imposição do referido imposto municipal sobre bens afetos aos serviços públicos de titularidade dos entes estaduais ou federal, - o mesmo em relação ao ITR - sobre os outros, interfere na capacidade de uns e outros promoverem as suas políticas públicas e, assim, afeta o princípio federativo.

Sendo assim, e para os bens cedidos à exploração do particular para a satisfação dos objetivos institucionais imanentes de cada ente federado, que envolva a exploração de atividade econômica inserida no rol de atribuições daquele ente, e que não represente a quebra do princípio da livre-iniciativa ou da concorrência, esta ABDIB sugere o ajuste a seguir na disposição constitucional relevante:

Dê-se nova redação ao artigo 175:

"Artigo 175....."



Parágrafo Segundo. Não serão cobrados os impostos de que tratam os artigos 153, VI, e 156, I, sobre os bens públicos afetados à prestação de serviços públicos, inclusive sob o regime de concessão, ainda que haja a contraprestação pelo uso ou fruição ou pagamento de preço público ou tarifa dos usuários.”

Renumere-se o atual parágrafo único para parágrafo primeiro.

2. O REIDI como indutor de investimentos de infraestrutura

O Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infra-Estrutura – REIDI – atualmente previsto na Lei nº 11.488, de 15 de junho de 2007, constitui hoje o principal instrumento federal de desoneração de investimentos nos diversos setores de infraestrutura.

Para que não existam dúvidas, o benefício financeiro obtido pelo REIDI é repassado diretamente aos preços ou tarifas praticadas, inclusive por exigência legal, influenciando decisivamente a modicidade tarifária (Decreto nº 6.144, artigo 6º, §1º). Praticamente a totalidade do investimento em infraestrutura atualmente em andamento está amparado no sobredito benefício nos diferentes setores, sendo que o mesmo tem sido peça-chave na modelagem econômico-financeira dos maiores projetos nacionais.

Todavia, pelo modelo da PEC 45, o IBS seria um tributo insuscetível de quaisquer benefícios fiscais, o que pode representar uma ameaça para a consecução de tais investimentos.

Sugerimos que se mantenha a possibilidade de benefícios fiscais nos moldes do REIDI visando o estímulo da determinados investimentos de interesse nacional, ressalvando-se o direito à manutenção e utilização do crédito por parte do contribuinte que fornecer os bens ou serviços para o titular do projeto de infra-estrutura, sob pena de onerar indiretamente tais investimentos.

Neste contexto, como no segmento de concessões os investimentos não são reconhecidos como “ativos imobilizados”, e sim como “custo de construção”, impõe-se um ajuste à redação proposta pela PEC 110 ao artigo 153, VIII, §6º, V, “d”, que já traz a possibilidade para a desoneração fiscal em relação a “ativos imobilizados”. A sugestão a seguir, pretende viabilizar o benefício fiscal para os investimentos em ativos fixos no segmento de concessões.

Assim, e especificamente em relação ao que prevê a PEC 110, e para que se possibilite a manutenção de incentivo similar ao REIDI, sugerimos o seguinte ajuste no tocante à redação dada ao artigo 153, VIII, §6º, V, “d”:

Art. 153.....

VIII.....



§6º.....

V.....

d) bens do ativo imobilizado e demais bens ou serviços adquiridos como investimentos em projetos de infra-estrutura objeto de contrato de concessão de serviços públicos.

3. Princípio da não-cumulatividade

Fazemos, aqui, alusão à redação atribuída pelo artigo 1º da PEC 45 ao artigo 152-A, §1º e inciso III, da Constituição Federal, no que este define a não-cumulatividade do IBS. A experiência brasileira com as múltiplas restrições que, ao longo do ano, foram sendo implementadas no ICMS, IPI, PIS e Cofins, recomendam redações que assegurem maior amplitude ao crédito ou que deixem claro que o pactuado é um conceito amplo de crédito.

Igualmente, embora a Exposição de Motivos da PEC 45 faça referência à garantia do crédito integral e imediato para os bens e serviços adquiridos em processos de investimentos, esta garantia não está prevista no referido texto legal, que carece de ajustes. Tais garantias precisam constar do texto constitucional, e não apenas da Exposição de Motivos.

Sugere-se a seguinte redação para o inciso III do §1º do artigo 152-A:

III – será não-cumulativo, tributando-se o valor adicionado pelo contribuinte, observando-se o critério do crédito financeiro e compensando-se o imposto devido em cada operação ou prestação com aquele incidente nas etapas anteriores relativas às aquisições de bens, direitos, intangíveis, e serviços, de forma ampla, inclusive quando aplicados, utilizados, destinados ou consumidos, de forma direta ou indireta, pelo contribuinte, em suas atividades-meio ou fim, excetuando-se os de consumo pessoal, assegurando-se também o integral e imediato resarcimento ao contribuinte dos créditos vinculados aos investimentos realizados.

4. Risco de tratamentos específicos serem confundidos com benefícios fiscais

Sem adentrar no mérito quanto à decisão de se manter, ou não, a possibilidade de o legislador complementar conceder benefícios fiscais, esta ABDIB entende saudável que exista a possibilidade de previsão específica para que determinados tratamentos tributários (diferimentos ou não-incidências técnicas) sejam previstas pela legislação infraconstitucional.



No caso de benefícios voltados a serviços públicos, prevê-se desta forma assegurar que a alteração dos preços relativos referentes ao IBS não afete de forma substantiva serviços públicos – inclusive os contratados no regime de concessões ou parcerias. Ademais, eventual pressão de tarifas decorrentes do IBS nestes casos acabaria sendo revertidos em aumento de tarifas pelos mecanismos de reequilíbrios contratuais.

Neste sentido, sugere-se que o inciso IV do §1º do artigo 152-A, tal qual previsto na PEC 45 tenha a seguinte redação, na parte final do dispositivo:

"IV – (...) não se compreendendo nesta vedação eventuais reduções do imposto sobre serviços públicos listados pelo Regulamento, inclusive nos casos de concessões ou parcerias, bem como diferimentos para contratos de longo prazo ou celebrados com o Poder Público, nos termos e conforme requisitos estabelecidos em regulamentação própria."

5. Outras considerações

Abaixo, apresentamos outras considerações que reputamos relevantes para o modelo do IBS, no contexto da PEC 45 e 110:

- retirar combustíveis e energia elétrica dos impostos seletivos: a manutenção dos impostos seletivos para tais bens induz à cumulatividade, uma vez que ambos são insumo da maior parte das cadeias industriais ou de serviços. Eventualmente, sugerimos estabelecer um prazo máximo para a cobrança dos seletivos.
- Estabelecer a garantia de resarcimento integral e imediato do crédito no texto constitucional: associado à experiência com o resarcimento dos créditos do ICMS no regime de substituição tributária, há muita preocupação com a ausência de maiores garantias de que haverá o efetivo resarcimento desses valores. A ausência de efetividade e previsibilidade representa o encarecimento do custo do investimento produtivo.
- Manter a possibilidade de regimes especiais ou ajustes técnicos na legislação do IBS: embora o ideal seja estabelecer de mecanismos focalizados de transferência de renda, é razoável que se mantenha a possibilidade de tratamentos setoriais específicos, não para beneficiar um ou outro setor, mas sim para ajustes técnicos e distorções que tais mecanismos não possam sanar.



- Prever a possibilidade de desoneração, sem perda do direito de crédito, relativamente às receitas decorrentes dos contratos administrativos: sob a ótica de que nos contratos administrativos, em última análise, o consumidor é o próprio Poder Público, mesmo quando a prestação envolva a cobrança de preço ou tarifa do usuário, seria de se avaliar a possibilidade de a lei complementar permitir a cobrança por alíquotas reduzidas, ou até desonerar a atividade, mantendo, porém, o direito de crédito. Sem o direito de crédito pelas etapas anteriores, o que ocorrerá ser o aumento do custo da prestação de serviços.
- Regime de destino: Na definição do regime de destino, há de se estabelecer que a lei complementar terá a competência para sanar os conflitos de competência nos casos em que não haja a identificação unívoca da localidade em que o bem ou serviço é consumido (exemplo: rateio do IBS para o pedágio).
- Redefinir a competência residual da União: apesar da substituição dos tributos alcançados pelas PEC's, restaria a competência residual da União em matéria de impostos e também de contribuições sociais. Tais competências deveriam ser redefinidas, pois, no limite, poderia se cogitar de, no futuro, tributos similares aos que, atualmente, seriam substituídos pelo IBS possam ser reintroduzidos pelo exercício da competência residual da União.



SENADO FEDERAL
Secretaria-Geral da Mesa

DESPACHO N° 2/2021

Junte-se à página oficial da tramitação das proposições legislativas as cópias eletrônicas de manifestações externas, conforme listagem a seguir exposta:

1. PLS nº 158 de 2018. Documento SIGAD nº 00100.092667/2020-54
2. PL nº 575 de 2020. Documento SIGAD nº 00100.10884/2020-21
3. PEC nº 187 de 2019. Documento SIGAD nº 00100.114120/2020-17
4. PEC nº 65 de 2019. Documento SIGAD nº 00100.040432/2020-87
5. PL nº 2630 de 2020. Documento SIGAD nº 00100.075445/2020-77
6. PL nº 5961 de 2019. Documento SIGAD nº 00100.092670/2020-78
7. PL nº 735 de 2020. Documento SIGAD nº 00100.092684/2020-91
8. PL nº 2139 de 2020. Documento SIGAD nº 00100.092409/2020-78
9. PL nº 2564 de 2020. Documento SIGAD nº 00100.092403/2020-09
10. PL nº 439 de 2015. Documento SIGAD nº 00100.092392/2020-59
11. PL nº 1095 de 2019. Documento SIGAD nº 00100.092398/2020-26
12. PL nº 3267 de 2019. Documento SIGAD nº 00100.077595/2020-15
13. PL nº 1615 de 2019. Documento SIGAD nº 00100.100994/2020-97
14. PLC nº 134 de 2018. Documento SIGAD nº 00100.077607/2020-10
15. PL nº 3204 de 2019. Documento SIGAD nº 00100.077632/2020-95
16. MPV nº 983 de 2020. Documento SIGAD nº 00100.077660/2020-11
17. PL nº 2564 de 2020. Documento SIGAD nº 00100.072552/2020-43
18. MPV nº 927 de 2020. Documento SIGAD nº 00100.072366/2020-12
19. MPV nº 975 de 2020. Documento SIGAD nº 00100.087563/2020-28
20. PEC nº 18 de 2020. Documento SIGAD nº 00100.073354/2020-05
21. PL nº 2048 de 2020. Documento SIGAD nº 00100.073322/2020-00
22. PLS nº 166 de 2018. Documento SIGAD nº 00100.072565/2020-12
23. PLS nº 166 de 2018. Documento SIGAD nº 00100.073287/2020-11



24. PEC nº 110 de 2019. Documento SIGAD nº 00100.088138/2020-56
25. PEC nº 110 de 2019. Documento SIGAD nº 00100.077096/2020-28
26. PL nº 5106 de 2019. Documento SIGAD nº 00100.113120/2020-08
27. MPV nº 910 de 2019. Documento SIGAD nº 00100.049575/2020-54
28. PL nº 3267 de 2019. Documento SIGAD nº 00100.050001/2020-29
29. VET nº 39 de 2020. Documento SIGAD nº 00100.080420/2020-95
30. VET nº 39 de 2020. Documento SIGAD nº 00100.079993/2020-76
31. PEC nº 21 de 2020. Documento SIGAD nº 00100.076390/2020-12
32. PLS nº 486 de 2017. Documento SIGAD nº 00100.076416/2020-22
33. VET nº 30 de 2020. Documento SIGAD nº 00100.085426/2020-59
34. PL nº 3932 de 2020. Documento SIGAD nº 00100.083745/2020-20
35. PL nº 4458 de 2020. Documento SIGAD nº 00100.085080/2020-99
36. PL nº 3267 de 2019. Documento SIGAD nº 00100.074819/2020-37
37. MPV nº 961 de 2020. Documento SIGAD nº 00100.079662/2020-36
38. PLS nº 5 de 2015. Documento SIGAD nº 00100.106067/2020-81
39. MPV nº 951 de 2020. Documento SIGAD nº 00100.069133/2020-24
40. MPV nº 951 de 2020. Documento SIGAD nº 00100.070465/2020-51
41. PL nº 3364 de 2020. Documento SIGAD nº 00100.102688/2020-95
42. PL nº 3267 de 2019. Documento SIGAD nº 00100.079555/2020-16
43. PL nº 3267 de 2019. Documento SIGAD nº 00100.079858/2020-21
44. PL nº 4414 de 2020. Documento SIGAD nº 00100.080005/2020-31
45. PL nº 4021 de 2020. Documento SIGAD nº 00100.081717/2020-78
46. PLP nº 197 de 2020. Documento SIGAD nº 00100.081717/2020-78
47. PL nº 172 de 2020. Documento SIGAD nº 00100.082379/2020-70
48. PL nº 6549 de 2019. Documento SIGAD nº 00100.082379/2020-70
49. PLS nº 349 de 2018. Documento SIGAD nº 00100.082379/2020-70
50. PEC nº 187 de 2019. Documento SIGAD nº 00100.082379/2020-70

Secretaria-Geral da Mesa, 21 de janeiro de 2021.

(assinado digitalmente)
JOSÉ ROBERTO LEITE DE MATOS
Secretário-Geral da Mesa Adjunto

