



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador NELSINHO TRAD
EMENDA N° - CCJ
(à PEC nº 45, de 2019)

Altera-se o inciso VI, §5º, art. 156-A e acresce-se o inciso V ao art. 6º da PEC 45/2019, nos seguintes termos:

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

(...)

Art. 156-A. Lei complementar instituirá imposto sobre bens e serviços de competência dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

(...)

§5º. Lei complementar disporá sobre:

(...)

VI – a isenção do imposto sobre a aquisição e sobre a importação de bens de capital pelo contribuinte; (NR)

Art. 6º Até que lei complementar disponha sobre a matéria:

(...)

V – ficam mantidos os atuais regimes especiais de importação e aquisição de bens de capital para infraestrutura portuária , devendo ser estendidas as atuais regras ao imposto previsto no caput do art. 156-A e à contribuição prevista no art. 195, V.” (NR)

JUSTIFICAÇÃO

A PEC nº 45/2019 propõe a criação do Imposto sobre Bens e Serviços (“IBS”), o qual incidirá à alíquota expressiva, atualmente estimada entre 25,4% a 27%¹. Adicionalmente, a proposta extingue todos os benefícios ou incentivos fiscais ou financeiros, excetuadas as hipóteses previstas na Constituição.

¹ https://www.gov.br/fazenda/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/reforma-tributaria/estudos/8-8-23-nt-mf_-sert-aliquota-padrão-da-tributação-do-consumo-de-bens-e-serviços-no-âmbito-da-reforma-tributária-1.pdf



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador NELSINHO TRAD

Ainda que se valorize a proposta de simplificação do sistema tributário ao se extinguir o emaranhado de normas que estabelecem tratamento diferenciado a diferentes setores serviços, culminando em uma pluralidade de alíquotas e bases de cálculo, há que ser reconhecida a necessidade de respeito aos atos jurídicos já consolidados, resguardando-se a segurança jurídica de investidores que iniciaram empreitadas com respaldo em regimes estabelecidos anteriormente à Reforma Tributária.

Não apenas isso, a Reforma deve viabilizar o tratamento tributário diferenciado para obras de infraestrutura de interesse público, como é o caso de obras nos setores de transportes, portos, energia, saneamento básico e irrigação, estabelecendo a previsão da possibilidade de que Lei Complementar regulamente benefícios tributários ou regimes especiais com vistas ao desenvolvimento nacional.

Isso, porque as obras de infraestrutura tendem a beneficiar a sociedade como um todo, indo além da operação em si, por produzirem efeitos cujos impactos se farão sentir durante longo período por número indeterminado de pessoas e atividades.

É o caso, por exemplo, da instalação de ferrovias – que além de aprimorarem a distribuição da produção nacional, se caracterizam como um modal de transporte mais econômico, com menos acidentes e menos poluidor que o transporte rodoviário. Segundo dados do Instituto de Logística e Supply Chain – ILOS compilados pela ANTF, quando comprado ao rodoviário, o modal ferroviário emite cerca de 85% dióxido de carbono (CO²) a menos.

Destacam-se, também, as obras relacionadas ao setor portuário, o qual viabiliza o transporte em escalas inigualáveis, possibilitando o escoamento de commodities e outros produtos nacionais e reduzindo de maneira determinante o custo Brasil, especialmente através da navegação de cabotagem e interior.

Outro setor que exerce importante papel na infraestrutura é o de terminais de armazenagem² e movimentação de produtos, que podem ser portuários, ferroviários ou rodoviários, e se interconectam com os modais de transporte por diferentes meios, sendo eles dutovias, esteiras, pátios de carregamento, movimentação e armazenagem.

Sobre os terminais de armazenagem, é importante que se garanta a isonomia entre diferentes modalidades que podem reger tais instalações, que podem ser contratos de concessão, arrendamento, adesão, passagem, dentre outros.

A carência do Brasil na infraestrutura de setores essenciais – historicamente insuficiente para atender às demandas da população e das empresas – deve ser considerada na reforma tributária, de forma a viabilizar a possibilidade de futuros estímulos fiscais ao investimento em infraestrutura no país e, consequentemente, impulsionar o desenvolvimento econômico e social.

² Sobre os terminais de armazenagem, é importante que se ressalte a necessidade de consideração de sua importância, independentemente da miríade de modalidades que podem reger tais instalações, que podem ser contratos de concessão, arrendamento, adesão, passagem, dentre outros, sendo todas essenciais para a infraestrutura logística.



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador NELSINHO TRAD

O setor de infraestrutura é um dos pilares para o crescimento econômico de longo prazo e a melhoria da qualidade de vida da população, sendo responsável por garantir o acesso a serviços essenciais como transporte, energia, saneamento básico, entre outros.

Novamente utilizando-se do exemplo do setor de ferrovias, dados da ANTF, do ano de 2019, indicam que 40% dos produtos agrícolas, 50% do transporte de açúcar e 92% da movimentação de minérios de ferro é realizada pelas vias ferroviárias, o que reforça a importância desse modal tanto para o abastecimento das indústrias quanto da própria população, pelo transporte de produtos da cesta básica.

Os atuais regimes especiais voltados ao incentivo ao desenvolvimento de infraestrutura, como o REIDI (Lei 11.488/2007) e o REPORTO (11.033/2004) visam, primordialmente, a desoneração tributária na aquisição de bens de capital, especialmente dado seu elevado custo em etapas pré-operacionais.

Justamente por determinada sociedade estar pré-operacional, não consegue repassar a CBS e IBS incidentes sobre tais ativos para os consumidores finais. Aliás, mesmo para aquelas sociedades que já estejam em operação, os custos na aquisição de tais bens – e a consequente tributação sobre eles – é tão elevado que, em regra, os contribuintes não têm débitos de IBS e de CBS suficientes para absorver de forma imediata os tributos incidente sobre a aquisição ou importação de bens de capital.

A extinção imediata desses programas terá efeitos catastróficos para indústrias de quase todos os setores ligados à infraestrutura, seja no setor elétrico, nos transportes ou no saneamento. Atualmente, tais regimes especiais garantem a efetividade dos empreendimentos industriais e, sem tais benefícios tributários, há risco efetivo da ruína de projetos atuais, além da total estagnação de novos projetos.

O REIDI prevê a suspensão da exigência da PIS/COFINS nas vendas no mercado interno, para pessoas jurídicas habilitadas, de máquinas, aparelhos, instrumentos e equipamentos novos e de materiais de construção para a utilização ou incorporação de obras de infraestrutura destinadas ao ativo imobilizado. O regime prevê, ainda, a suspensão da PIS/COFINS Importação em caso de importação de tais bens por pessoas jurídicas habilitadas no regime. Os mesmos benefícios se aplicam também em caso de venda no mercado interno ou importação de serviços destinados à tais obras de infraestrutura, inclusive em caso de receita de aluguel de máquinas, aparelhos, instrumentos e equipamentos por pessoa jurídica estabelecida no país.

Já o REPORTO prevê a suspensão do IPI, PIS/COFINS e, conforme o caso, do II, nas vendas e importações de máquinas, equipamentos, peças de reposição e outros bens, quando adquiridos ou importados de empresas beneficiárias do regime e destinadas ao seu ativo imobilizado para utilização exclusiva na execução de serviços específicos. O regime também se aplica aos bens utilizados na execução de serviços de transporte de mercadorias em ferrovias, bem como os trilhos e outros elementos de vias férreas. Após 5 anos do fato gerador as suspensões convertem-se em: (i) isenção, no caso do IPI e do II; e (ii) operação sujeita a alíquota zero, no caso de PIS/COFINS.

Importante destacar que o REPORTO tem o objetivo precípua de fomentar o comércio internacional brasileiro e robustecer toda a infraestrutura portuária nacional. Sua



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador NELSINHO TRAD

existência está integrada à modelagem financeira dos projetos do setor portuário, garantindo que a União seja beneficiada com valores de outorga mais significativos. No caso dos arrendamentos portuários existentes, eventual retirada do REPORTO implica a reoneração dos investimentos e pleitos de reequilíbrios contratuais milionários.

A Secretaria Nacional de Portos e Transportes Aquaviários estima, na Nota Técnica nº 1/2023/GAB-SNPTA-MPOR/SNPTA-MPOR, que o setor portuário brasileiro foi responsável por cerca de R\$ 42,7 bilhões de investimentos nos últimos 6 anos, dos quais R\$ 37,5 bilhões correspondem a 109 novos contratos e R\$ 5,02 bilhões a 18 ampliações. Ainda, há projeção de cerca de R\$ 6,89 bilhões em anúncios públicos já realizados. No mesmo período, ocorreram 25 leilões para arrendamentos portuários, responsáveis por investimentos da ordem de R\$ 3,87 bilhões. Estimam-se, ainda R\$ 10,8 bilhões de investimentos em 18 anúncios públicos para TUP, além de 55 projetos de arrendamentos portuários na carteira de 2023 a 2026, na ordem de R\$ 6,4 bilhões inicialmente, podendo ampliar.

A Secretaria aponta que, em média, 21% do CAPEX de toda a carteira atual de arrendamentos portuários total é composto por itens passíveis de serem contemplados com o REPORTO. Estima-se que caso o REPORTO não seja aplicado nos contratos de arrendamentos já celebrados, os equipamentos elegíveis se tornarão em média cerca de 10% mais caros. Esse custo será repassado para o preço da carga que chega ao consumidor final. Portanto, a garantia do REPORTO é ação necessária para conter a elevação do Custo Brasil e a deterioração do cenário inflacionário nacional.

São mais de 330 empresas habilitadas ao regime e mais de R\$ 5,8 bilhões de bens importados através do REPORTO, entre 2015 e 2023. Por sua vez, o gasto tributário com o REPORTO foi estimado R\$ 266 milhões em 2022, e em R\$ 282 milhões para o ano de 2023, o que equivale em média a 0,08% do total da renúncia fiscal por ano. Vê-se que a possível renúncia fiscal é irrigária frente ao ganho em investimento trazido pelo benefício.

O REPORTO é essencial também para a preservação dos empregos no setor portuários. A indústria portuária apresenta déficit de 3 mil empregos cujas perdas foram causadas pelo congelamento de investimentos no setor. O cenário de futuro próximo é que as vagas sejam preenchidas e haja crescimento da empregabilidade por conta da concretização de novos arrendamentos e prorrogações de contratos vigentes. Caso o REPORTO não seja garantido, no entanto, tal cenário pode não se concretizar.

Ainda que os tributos tratados pelas legislações que instituíram o REIDI e o REPORTO venham a ser substituídos pelo IBS com a aprovação da reforma tributária, é necessário que o texto conte a manutenção das regras e benefícios fiscais previamente instituídos, resguardando-se os projetos anteriores à Reforma já habilitados no âmbito desses programas, garantindo a segurança jurídica dos investidores.

O mesmo entendimento deve ser aplicado em relação aos incentivos estaduais – como aquele consubstanciado no Convênio CONFAZ ICMS 28/05, que autoriza os Estados a conceder isenção de ICMS na importação de bens destinados à modernização de zonas portuárias do Estado, por exemplo.

Apesar do declarado discurso dos idealizadores da Reforma no sentido que o novo texto não busca onerar investimentos e que haverá redução do impacto fiscal na



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador NELSINHO TRAD

aquisição de bens de capital, tal disposição não restou clara no texto da PEC, sendo relegada a uma possibilidade futura em lei complementar, sem efetiva delimitação do montante a ser desonerado – o que causa imensa insegurança jurídica e suspende projetos e investimentos correntes.

Com efeito, em se tratando de uma Reforma Tributária com a proposta de simplificação do sistema tributário nacional, é inconcebível que a aquisição ou importação de bens de capital seja onerada pela CBS e pelo IBS e demande que o contribuinte deva proceder com o pedido de restituição para sua devolução. Para todas as partes envolvidas, não haveria nada mais lógico do que eliminar a tributação de forma definitiva, ao invés de prever uma restituição ou transferir para lei complementar o estabelecimento de normas facilitadoras nas aquisições de bens de capital.

A genérica previsão da PEC sobre a possibilidade de redução do impacto tributário sobre a aquisição de bens de capital é insuficiente e deve ser convertida em dispositivo que garanta a devida segurança aos contribuintes e investidores, os quais se encontram impedidos de formalizarem novos investimentos dado o cenário de incerteza acerca da tributação sobre os bens de capital.

Propõe-se, portanto, a previsão constitucional de regra de isenção do IBS e da CBS, tanto na importação quanto na aquisição interna. Tal medida visa estimular não só o investimento na infraestrutura de setores essenciais - historicamente insuficiente para atender às demandas da população e das empresas - como fortalecer o parque nacional de produção de bens de capitais, essenciais ao desenvolvimento econômico do país.

Em complemento, propõe-se, também, regra de transição que mantenha os atuais regimes especiais – como o REIDI e o REPORTO – até que seja editada a Lei Complementar e respectiva regulamentação que trate da desoneração da aquisição de bens de capital.

Diante do exposto, solicito o apoio de meus nobres pares nesta Casa e do nobre Relator para a aprovação desta Emenda cujo teor é fundamental para garantir o respeito ao direito adquirido e ao ato jurídico perfeito, bem como viabilizar futuras políticas públicas fiscais de incentivo a obras de infraestrutura.

Pela relevância da matéria, conto com o apoio dos nobres Pares.

Sala da Comissão,

Senador NELSINHO TRAD