

PROPOSTA DE REFORMA TRIBUTÁRIA PEC 45/2019



Confederação Nacional da Indústria
PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

SITUAÇÃO

A versão mais atual da PEC 45/2019 está refletida no texto aprovado na Câmara dos Deputados, no dia 7 de julho de 2023, sob a relatoria do Deputado Aguinaldo Ribeiro (PP/PB).

O próximo passo é a apreciação da PEC 45/2019 pelo Senado Federal. Primeiro, na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), que analisará admissibilidade e mérito, com a previsão de relatoria do Senador Eduardo Braga (MDB/AM). Se aprovada na CCJ, a PEC 45/2019 irá ao Plenário, para votação em dois turnos, com exigência de, no mínimo, 49 votos favoráveis para ser aprovada.

► AVALIAÇÃO GERAL

A CNI avalia como positivo e apoia o texto da PEC 45/2019 aprovado na Câmara dos Deputados, no dia 7 de julho de 2023. O novo modelo tributário estabelecido pela PEC, que tem na sua essência a criação de um Imposto sobre Valor Adicionado (IVA) de boa qualidade, tem a capacidade de acelerar significativamente o ritmo de crescimento econômico. **Por isso, é crucial que a reforma tributária avance com celeridade no Senado Federal e que seja mantida a estrutura do IVA, que garante o seu bom funcionamento.**

O novo modelo elimina várias distorções, simplifica e dá mais transparência à tributação sobre o consumo. Isso porque troca um modelo caótico, composto por tributos obsoletos e repletos de problemas – ICMS, PIS/Cofins, IPI e ISS – por um modelo de IVA, mais eficiente, alinhado às melhores práticas internacionais, moderno e já testado por mais de 170 países.

As principais vantagens do novo modelo são o fim da cumulatividade, a garantia de restituição rápida dos saldos credores dos dois IVAs, o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), dos estados e municípios, e a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), da União, e a simplificação.

A eliminação da cumulatividade, distorção presente no sistema tributário brasileiro que gera uma tributação extra e oculta conhecida como “resíduo tributário”, a restituição rápida e certa dos saldos credores, cuja ausência no modelo atual também representa uma tributação extra e oculta, e a redução de custos das empresas com a simplificação são fundamentais para dar competitividade às empresas. Isso porque a existência dessas tributações ocultas e os aumentos de custos provocados pelo atual modelo penalizam as empresas brasileiras, seja quando exportam, seja na competição com o produto importado no mercado brasileiro.

A PEC 45/2019 garante o fim da cumulatividade com: 1) a criação de dois IVAs de base ampla, tributando todos os bens e serviços; e 2) com a previsão de direito a crédito amplo (financeiro) no IBS e na CBS. Já a garantia e celeridade da restituição de saldos credores é assegurada pela PEC 45/2019 com: 1) o recolhimento centralizado do IBS no Conselho Federativo e a previsão de restituição dos saldos credores do IBS antes da distribuição da receita aos estados e municípios – elemento central do modelo proposto; e 2) a determinação de que seja previsto um prazo máximo de restituição dos saldos credores de IBS e CBS, em lei complementar.

Vale ressaltar que a garantia e a rapidez na restituição dos saldos credores é a essência do IVA em todos os países que o utilizam. Sem essas condições asseguradas, o imposto não funciona. Por isso, é fundamental que o Senado preserve essas características, de modo a manter a espinha dorsal do modelo IVA criado pela PEC 45/2019.

Além de permitir a completa desoneração das exportações, com o fim da cumulatividade e a restituição rápida dos saldos credores do IBS e da CBS, como o mundo todo faz, o novo modelo também desonera os investimentos ao eliminar a incidência de um tributo não recuperável, que é o ISS, e ao prever o direito ao crédito imediato do IBS e da CBS, diferentemente do que acontece hoje com os créditos de ICMS, que são apropriados em 48 meses e apenas após o início da fase operacional dos empreendimentos, e PIS/Cofins, apropriados apenas após o início da fase operacional dos empreendimentos. Essa regra é fundamental para reduzir o custo de se investir no Brasil, o que representa importante passo para impulsionar o crescimento econômico.

Outro aspecto que representa avanço em relação ao atual modelo de tributação do consumo é a previsão de uma alíquota padrão para bens e serviços. Porém, é preciso estancar o crescimento do número de exceções, para as quais estão previstas alíquotas reduzidas. A escolha de bens e serviços excetuados da alíquota padrão deve-se balizar pela experiência internacional, que contempla apenas bens e serviços específicos e entendidos como essenciais para a população, como serviços de saúde, educação e transporte coletivo de passageiros, bem como medicamentos, produtos agropecuários in natura, alimentos da cesta básica e produtos de higiene pessoal. A introdução de exceções adicionais, além de aumentar a alíquota padrão, reduz a neutralidade do modelo.

Adicionalmente, é importante frisar que o exagero nas exceções à alíquota padrão impede maiores ganhos em termos de simplificação do sistema tributário e redução de litígios, uma vez que não elimina por completo as dificuldades no enquadramento fiscal de bens e serviços. Além disso, embora a redução da regressividade do sistema tributário esteja mais ligada a alterações na tributação da renda, a adoção um número maior de exceções à alíquota padrão reduz a contribuição da

reforma da tributação do consumo na redução da regressividade do sistema tributário brasileiro.

É importante mencionar ainda que as previsões de regimes específicos para operações com bens imóveis, serviços financeiros e combustíveis estão em linha com as práticas internacionais do IVA. Também positivo é o fato de que haverá crédito nas prestações de serviços bancários, quando remunerados por tarifas e comissões, e nas aquisições de combustíveis; duas medidas que contribuem para que o novo sistema tributário elimine a cumulatividade.

A PEC 45/2019 também prevê tratamento adequado às empresas optantes pelo Simples Nacional e que se deve garantir os investimentos feitos na Zona Franca de Manaus. No caso do Simples Nacional, além da opção ao contribuinte de escolher ou não a apuração do IBS e da CBS por débito e crédito, é prevista a transferência de créditos do IBS e da CBS em montante equivalente ao cobrado por meio do Simples Nacional, para os contribuintes que optarem por permanecer integralmente no regime unificado.

A criação de um Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional, com aporte de recursos da União, é outro ponto positivo do novo modelo, pois cria um mecanismo eficiente para promoção do crescimento da economia das regiões menos desenvolvidas do país, em substituição aos atuais incentivos fiscais de ICMS. Ao mesmo tempo, é preciso ressaltar que a PEC 45/2019 prevê, corretamente, que os atuais incentivos fiscais de ICMS, convalidados até 2032 e que estão em conformidade com a Lei Complementar 160/2017, serão respeitados, por meio do Fundo de Compensação de Benefícios Fiscais ou Financeiros-Fiscais e da transição do ICMS (para o IBS), que terá sua alíquota reduzida de forma gradativa entre 2029 e 2032.

Convém lembrar, ainda, que a destinação da arrecadação do IBS para o local de destino das operações irá beneficiar justamente os estados e os municípios menos desenvolvidos, sendo mais um fator positivo da PEC em termos de redução das desigualdades regionais.

Finalmente, foi acertada a opção por manter o direito ao crédito do IBS e da CBS vinculado

ao tributo devido pelo fornecedor como regra geral, com opção para vinculação do crédito ao efetivo pagamento do tributo, desde que: 1) o recolhimento do imposto ocorra na liquidação financeira da operação; ou 2) o adquirente possa efetuar o recolhimento do imposto incidente nas suas aquisições.

Apesar de a PEC 45/2019, em sua versão aprovada na Câmara, ser positiva e digna de forte apoio,

duas alterações no texto são fundamentais, ambas não relacionadas ao IVA, que é a essência do novo modelo tributário. Essas alterações são: vedar a incidência do Imposto Seletivo sobre insumos das cadeias produtivas e suprimir a permissão para instituição de nova contribuição pelos estados – que substituiria as atuais contribuições a fundos estaduais estabelecidas como condição à fruição de incentivos de ICMS.

► PONTOS POSITIVOS

• **REDUÇÃO DA CUMULATIVIDADE E DESONERAÇÃO COMPLETA DAS EXPORTAÇÕES**

A adoção do direito ao creditamento amplo (crédito financeiro) no IBS e na CBS, em substituição às restrições ao creditamento (crédito físico) em tributos como ICMS e PIS/Cofins, e a extinção do ISS (tributo não compensável) eliminam a cumulatividade (resíduo) do sistema de tributação sobre o consumo. Além desses pontos, a possibilidade de apropriação e transferência de crédito dentro do regime específico para as instituições financeiras, no âmbito do IBS e da CBS, nos serviços prestados pelos bancos, quando remunerados por tarifas ou comissões, exclui outra fonte de cumulatividade do sistema tributário.

Vale ressaltar que, no atual sistema, os resíduos tributários (ligados a PIS/Cofins, IPI, ICMS e ISS) representam, em média, 9,7% da receita líquida da economia. Entre os setores, o acúmulo de resíduos varia: 12%, na Agropecuária; 11,6%, nos Serviços; e 7,4%, na Indústria. Assim, a eliminação da cumulatividade nesses tributos vai aumentar a competitividade das exportações brasileiras e dos produtos nacionais, na competição pelo mercado interno.

• **GARANTIA DE RESTITUIÇÃO DE SALDOS CREDORES DE IBS E CBS**

A restituição efetiva dos saldos credores dos novos tributos, tão importante para evitar que as empresas continuem acumulando bilhões em créditos tributários, decorre de dois motivos do novo modelo.

O primeiro motivo é que a arrecadação do IBS será feita de forma centralizada pelo Conselho Federativo, que, somente após a restituição dos saldos credores às empresas, distribuirá a arrecadação do IBS aos estados e municípios. Assim, será evitado um problema que acontece hoje, uma vez que os fiscos recebem toda a arrecadação e só posteriormente fazem a restituição dos saldos credores às empresas.

O segundo motivo é o estabelecimento de prazo máximo para a restituição dos saldos credores do IBS e da CBS, que será definido em lei complementar.

Destaca-se que esses dois pontos (prazo de restituição e recolhimento centralizado do IBS pelo Conselho Federativo) são fundamentais para assegurar que os novos tributos respeitem um elemento essencial do modelo IVA: a garantia e a celeridade da restituição de saldos tributários credores. Sem tal garantia, como ocorre amplamente na experiência internacional, o modelo IVA não funciona.

• **REDUÇÃO DO CUSTO TRIBUTÁRIO SOBRE OS INVESTIMENTOS**

Estudo realizado pela CNI e EY, em 2014, mostra que, no modelo atual de tributação, o custo final de instalação de uma siderúrgica no Brasil é ampliado em 10,6%, devido aos efeitos direto e indireto dos tributos sobre bens e serviços. O mesmo investimento teria sido elevado em 1,7%, na Austrália, em 1,6%, no México, e em 0,4%, se fosse realizado no Reino Unido.

Esse problema da oneração tributária dos investimentos será resolvido com a PEC 45/2019. O direito ao crédito integral e imediato do IBS e da CBS proveniente das aquisições de bens para o ativo fixo reduz o custo financeiro de carregar os créditos tributários até o início da operação da empresa, como é o caso atual do PIS/Cofins e do ICMS. No caso do ICMS, a empresa ainda tem que recuperar o crédito em 48 parcelas mensais, após o início da operação. Além disso, a PEC 45/2019 acaba com o ISS, que se converte em custo sobre os serviços necessários para realização de investimentos, pois não dá direito a crédito.

Dessa forma, o novo modelo de tributação do consumo proposto pela PEC 45/2019 vai estimular os investimentos, ao desonerá-los e, assim, reduzir o seu custo.

- **VINCULAÇÃO DOS CRÉDITOS AO TRIBUTO DEVIDO (E NÃO PAGO)**

É importante destacar a importância do direito ao crédito do IBS e da CBS vinculado ao tributo devido/cobrado (e não pago) pelo fornecedor como regra geral, com opção para vinculação do crédito ao efetivo pagamento do tributo, desde que: 1) o recolhimento do imposto ocorra na liquidação financeira da operação; ou 2) o adquirente possa efetuar o recolhimento do imposto incidente nas suas aquisições.

Caso a regra geral de creditamento estivesse vinculada ao efetivo recolhimento do tributo por parte do fornecedor, o contribuinte adquirente não conseguiria formar seus preços adequadamente, uma vez que ele não teria controle sobre a adimplência ou não dos seus fornecedores (que podem ser inúmeros) e, portanto, se poderia se creditar dos tributos que já pagou nas suas compras. Nesse caso, haveria uma situação em que a responsabilidade de fiscalização acabaria recaindo sobre o adquirente do bem ou serviço, e não sobre o fisco. Além disso, a eventual ausência de crédito, se o fornecedor não recolher o tributo, comprometeria as relações comerciais.

- **ALÍQUOTAS UNIFORMES DE IBS E CBS PARA TODOS OS BENS E SERVIÇOS**

A adoção de alíquotas uniforme para todos os bens e serviços é um princípio que simplifica o sistema tributário e reduz litígios, uma vez que

evita discussões quanto ao enquadramento fiscal de bens e serviços. Além disso, embora a redução da regressividade do sistema tributário esteja mais ligada a alterações na tributação da renda, a adoção de uma alíquota padrão para todos os bens e serviços faz que mesmo a reforma da tributação do consumo contribua para tornar o sistema de tributação do consumo menos regressivo.

A PEC 45/2019 representa avanço, nesse sentido, em relação ao atual sistema que tem um grande número de alíquotas diferentes, mas é fundamental que haja contenção do número de exceções (alíquotas reduzidas) de IBS e CBS, de modo que os ganhos citados acima se materializem na intensidade desejada. Além disso, cabe lembrar que, quanto maior o número de exceções, maiores serão as alíquotas padrão de IBS e CBS.

- **AUMENTO DA TRANSPARÊNCIA DO SISTEMA TRIBUTÁRIO**

A adoção do crédito financeiro no IBS e na CBS faz com que a tributação efetivamente suportada pelo consumidor final seja igual à alíquota nominal prevista em lei. Da mesma forma, a cobrança do IBS e da CBS sem inclusão na sua base de cálculo (cálculo “por fora”) faz com que o consumidor arque com a tributação definida na alíquota nominal.

- **MAIOR SIMPLIFICAÇÃO E SEGURANÇA JURÍDICA, COM REDUÇÃO DE CUSTOS OPERACIONAIS DAS EMPRESAS E DO CONTENCIOSO TRIBUTÁRIO**

Primeiramente, destaca-se que dispositivo da PEC 45/2019 garante que a CBS e o IBS irão seguir as mesmas regras no que diz respeito a: fatos geradores, bases de cálculo, hipóteses de não incidência e sujeitos passivos, imunidades, regimes específicos, diferenciados ou favorecidos de tributação e regras de não cumulatividade e creditamento, contribuindo para a simplificação do sistema.

As principais fontes de redução dos custos operacionais das empresas e do contencioso tributário devem ser a adoção do creditamento amplo (financeiro) no IBS e na CBS e a legislação unificada nacionalmente do IBS.

O creditamento amplo, com exceção apenas para aquisições de bens e serviços de uso ou consumo

pessoal, tornará muito mais simples o cálculo dos tributos e eliminará uma das principais causas de litígio entre fiscos e contribuinte, que são as interpretações conflitantes sobre quais aquisições das empresas dão direito a crédito de ICMS e PIS/Cofins.

Já o fato de que o IBS terá legislação e regulamento iguais para todos os estados e municípios, reduzirá a atual diversidade de regras existentes nos âmbitos do ICMS e ISS, com 27 legislações tributárias estaduais (ICMS) e mais de 5,5 mil legislações tributárias municipais (ISS).

Além disso, a proposta elimina cinco tributos sobre o consumo (IPI, PIS/Pasep, Cofins, ICMS e ISS) e os substitui por três (IBS, CBS e Imposto Seletivo) e a incidência do IBS e da CBS sem a inclusão desses tributos na sua própria base de cálculo (cálculo “por fora”) e na base de cálculo de outros tributos também contribuem para que o sistema tributário seja mais simples.

Outros ganhos em termos de simplificação advêm da redução significativa da quantidade de alíquotas – que dificultam o enquadramento tributário de muitos bens –, do número de regimes especiais e do fim da distinção entre bens e serviços para fins de tributação.

Com isso, o novo sistema tributário do consumo deve implicar redução do contencioso tributário, administrativo e judicial, bem como a redução dos custos operacionais das empresas.

- **PRESENÇA DE MECANISMO PARA APOIAR O DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

A proposta institui o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FDR), que disponibilizará recursos para reduzir as desigualdades regionais e sociais do país. O FDR será financiado pela União e os recursos serão destinados para investimentos em infraestrutura, inovação e fomento a atividades com potencial de gerar empregos e renda, com prioridade de ações conservação do meio ambiente.

Vale ressaltar que o FDR é um mecanismo mais eficiente de promoção da economia das regiões menos desenvolvidas do país do que os atuais incentivos fiscais de ICMS, que, além de causarem a “guerra fiscal” entre os estados, não tem se

mostrado efetivos para fins de desconcentração regional da produção. Por fim, convém registrar que a destinação da arrecadação do IBS para o estado/município de destino das operações também irá favorecer a arrecadação das regiões menos desenvolvidas do país.

- **PRESERVAÇÃO DOS ATUAIS INCENTIVOS FISCAIS**

Os incentivos fiscais do ICMS, convalidados em 2017, e de ISS permanecerão em vigor durante o período de transição, ainda que percam potência nesse período. De toda forma, até 2032, último ano de vigência dos atuais incentivos de ICMS, as empresas que têm incentivos concedidos, até 31 de maio de 2023, por prazo certo e sob condição, em conformidade com a Lei Complementar 160/2017, poderão ser compensadas por meio do Fundo de Compensação de Benefícios Fiscais ou Fiscais-Financeiros, que será financiado pela União.

Além disso, os recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional poderão ser usados para o fomento direto a atividades produtivas, servindo como mecanismo dos estados para a atração de investimentos, em substituição aos incentivos de ICMS usados atualmente.

Assim, as empresas que fizeram investimentos baseados nos incentivos de ICMS não terão seu planejamento econômico e financeiro prejudicado, além de terem tempo para se adaptar à nova realidade.

- **INIBE A “GUERRA FISCAL”**

A “guerra fiscal” se baseia na parcela do ICMS que fica para o estado de origem das operações. Como a proposta determina que a tributação do IBS irá totalmente para o estado de destino, fica reduzida a possibilidade de “guerra fiscal”. Além de ter se mostrado um instrumento ineficiente de redução das desigualdades regionais de renda, uma vez que atualmente é praticada por todos os estados, a “guerra fiscal” provoca grande incerteza sobre as condições de concorrência e de equilíbrio econômico e financeiro dos investimentos.

- **RECONHECIMENTO E GARANTIA DE USO DOS SALDOS CREDORES REMANESCENTES DE ICMS**

A PEC 45/2019 prevê a restituição dos saldos credores remanescentes de ICMS, que poderão ser compensados com o IBS, após a conclusão do período de transição. Os saldos serão compensados em 48 parcelas mensais, para os créditos associados a mercadorias destinadas ao ativo permanente, e em 240 parcelas mensais, para os demais créditos. Essa garantia prevista na Constituição dá segurança às empresas e favorece seu planejamento econômico e financeiro.

- **TRANSIÇÃO COM PERÍODO ADEQUADO**

O período de transição de 8 anos para a plena entrada em vigor dos novos tributos é fundamental por uma série de razões. Ajuda na calibragem das alíquotas, de forma a evitar o aumento da carga tributária global da economia, bem como para evitar mudanças bruscas nos preços relativos da economia. Esse período também é adequado para a adaptação do fisco e das empresas ao novo sistema, tanto em termos operacionais, como em termos de planejamento econômico e financeiro, no caso das empresas.

O período de 50 anos para a transição federativa, com alteração gradativa da arrecadação da origem para o destino, é importante para não comprometer a situação fiscal de nenhum ente federativo. Cabe lembrar, contudo, que o crescimento econômico proporcionado pela reforma tributária feita pela PEC 45/2019, obtido ao longo dos anos, irá beneficiar todos os entes com aumento de arrecadação.

- **MANUTENÇÃO DO TRATAMENTO FAVORECIDO À ZONA FRANCA DE MANAUS**

A proposta garante o tratamento tributário favorecido à Zona Franca de Manaus, até 2073, tanto para a CBS como para o IBS. O tratamento favorecido à ZFM é fundamental para garantir a continuidade do processo de desenvolvimento socioeconômico e a integração territorial da região Norte.

- **MANUTENÇÃO DO TRATAMENTO DIFERENCIADO ÀS EMPRESAS DO SIMPLES**

A proposta garante o tratamento favorecido para as empresas optantes do Simples Nacional, no âmbito da CBS e do IBS. Adicionalmente, as empresas do Simples Nacional terão a opção de aderir ao regime normal de tributação da CBS e do IBS, com base no sistema de débitos e créditos, para poder se beneficiar integralmente da não cumulatividade. Ou, se preferirem, seguirão integralmente no Simples (transferindo crédito, em montante proporcional ao valor devido dentro da tabela do Simples). Com isso, as empresas do Simples poderão fazer a escolha mais vantajosa.

- **GARANTIA DE CRÉDITOS NAS CONTRATAÇÕES DE SERVIÇOS BANCÁRIOS**

No regime específico previsto para as instituições financeiras, no âmbito do IBS e da CBS, está garantida a apropriação e transferência de crédito desses tributos nos serviços prestados pelos bancos, quando remunerados por tarifas ou comissões. Ou seja, as empresas contratantes de serviços bancários terão direito a crédito nessas operações, o que favorece a redução da cumulatividade.

- **MAIOR EFICIÊNCIA, PRODUTIVIDADE E CRESCIMENTO ECONÔMICO**

Todos os benefícios gerados pela a reforma tributária feita pela PEC 45/2019, com destaque para a redução da cumulatividade, irão se converter em maior eficiência na alocação dos recursos produtivos, fortalecimento da competitividade das empresas e ampliação da produtividade da economia brasileira. Com isso, diversos estudos mostram que uma reforma ampla da tributação sobre o consumo, tal como a PEC 45/2019, será capaz de acelerar o ritmo de crescimento econômico nos próximos anos. Estudo da UFMG aponta para um crescimento adicional de 12% do PIB brasileiro, nos próximos 15 anos. Esse crescimento será disseminado entre todos os setores econômicos: 16,6% de crescimento para a Indústria, 10,6% para a Agropecuária e 10,1% para os Serviços.

▶ ALTERAÇÕES FUNDAMENTAIS

• VEDAR A INCIDÊNCIA DO IMPOSTO SELETIVO SOBRE TODOS OS INSUMOS

A indefinição em relação ao que seriam exatamente “bens e serviços prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente” pode levar a uma ampliação excessiva e indesejada dos bens e serviços onerados pelo Imposto Seletivo, atingindo insumos das cadeias produtivas.

Deve-se ressaltar que a eventual incidência do Imposto Seletivo sobre insumos traria novamente a cumulatividade para o sistema tributário brasileiro, exatamente o que se quer resolver com a criação de um IVA, como propõe a PEC 45/2019.

Desse modo, é fundamental que o Imposto Seletivo não incida sobre todos os insumos das cadeias produtivas e, além disso, respeite sua característica extrafiscal (e não arrecadatória). Adicionalmente, o Imposto Seletivo deve ser excluído do rol de tributos que podem incidir sobre energia, combustíveis e telecomunicações.

Por fim, convém reconhecer avanço na redação do Imposto Seletivo no texto aprovado na Câmara, no qual ficou vedada a incidência sobre alimentos. Já a outra alteração, a não incidência do Imposto Seletivo sobre insumos agropecuários, representa melhoria apenas parcial, pois deixa de garantir também a não incidência sobre insumos usados nas cadeias produtivas da indústria e de serviços, o que mantém a cumulatividade no sistema tributário.

• EXTINGUIR A POSSIBILIDADE DE CRIAÇÃO DE NOVA CONTRIBUIÇÃO ESTADUAL

É preciso suprimir o art. 20 da PEC 45/2019, o qual permite que os estados possam criar contribuição, com vigência até 2043, sobre bens primários e semielaborados produzidos em seus territórios com a finalidade de financiar investimentos em obras de infraestrutura e habitação. Esse novo tributo substituiria as contribuições a fundos estaduais estabelecidas como condição à fruição de incentivos de ICMS que tenham sido criados por legislação estadual até 30 de abril de 2023¹.

A possibilidade de criação dessa contribuição estadual vai na contramão do que se pretende com a reforma tributária, pois fere alguns dos seus princípios fundamentais: eliminação da cumulatividade, desoneração completa das exportações, tributação do consumo no destino e manutenção da carga tributária. Entre os principais problemas da nova contribuição, destacam-se:

- Tributação cumulativa: como a contribuição vai incidir sobre a produção no estado de origem, as empresas que adquirirem os produtos primários ou semielaborados tributados por ela não terão direito a crédito. Assim, a contribuição introduz no novo sistema tributário a cumulatividade, distorção existente no sistema tributário atual que retira competitividade da produção brasileira na concorrência com produtos feitos em outros países, tanto no mercado externo como no mercado nacional.
- Tributação das exportações: a contribuição estadual poderá incidir inclusive sobre exportações de bens primários e semielaborados, totalmente na contramão do que o mundo faz e do que se propõe o novo modelo de tributação do consumo com base no IVA, o qual desonera completamente todas as exportações de bens e serviços. Por essa razão, a medida representa um grande retrocesso e irá prejudicar a competitividade das exportações brasileiras.
- Tributação da produção no estado de origem: a contribuição estadual será cobrada na origem, ou seja, onde ocorre a produção de bens primários e semielaborados, novamente em desacordo com as boas práticas tributárias internacionais e com o princípio de tributação do novo sistema tributário, baseado no IVA, no qual a tributação do IBS e CBS sempre se dará no destino das operações, no local de consumo.
- Possibilidade de aumento da carga tributária pela ampliação da base de incidência em relação aos atuais fundos: a contribuição estadual poderá ter base de incidência mais ampla do que os atuais fundos estaduais, pois eles incidem sobre um conjunto de produtos com amplitude muito inferior ao alcance do

¹ Atualmente, 17 estados têm fundo estadual dessa natureza.

termo “bens primários e semielaborados”. A ampliação da base de incidência pode ocorrer por duas razões. Primeiro, porque muitos dos atuais fundos são cobrados apenas sobre bens que contam com incentivos de ICMS. Segundo, porque em outros estados há uma lista específica e pequena de bens sujeitos à cobrança do fundo – no Maranhão, por exemplo, o adicional de ICMS é cobrado apenas sobre soja, milho, milheto e sorgo.

- Possibilidade de aumento da carga tributária pela aplicação de alíquotas da contribuição que aumentam os valores recolhidos pelos atuais fundos: as alíquotas da contribuição estadual poderão ser definidas na legislação atual que iria instituí-las e não há trava que evite que elas sejam

definidas de modo a aumentar a receita atualmente obtida com as contribuições aos atuais fundos.

- Vigência maior do que a prevista para os atuais fundos: a contribuição estadual pode ter vigência até 2043, para além do prazo de vigência dos incentivos fiscais de ICMS, que valerão até 2032. Esse descompasso temporal entre a vigência da contribuição e a vigência dos incentivos não faz sentido, dado que, na justificativa dos próprios estados, os atuais fundos estaduais são cobrados como condicionante/contrapartida dos incentivos fiscais de ICMS. Sem a existência de tais incentivos, a partir de 2033, deixa de existir a base de incidência das contribuições para a maior parte dos fundos atuais.

► PONTOS DE APERFEIÇOAMENTO

- **APERFEIÇOAR O DISPOSITIVO QUE TRATA DO PRAZO PARA RESSARCIMENTO DE SALDOS CREDORES DO IBS/CBS**

A devolução certa e rápida às empresas dos saldos credores do IBS e da CBS é fundamental para a operação de impostos sobre valor agregado em todos os países que utilizam esse tipo de tributação sobre o consumo. Por isso, é fundamental estabelecer o limite máximo de 60 dias para o ressarcimento dos saldos credores, que deverá ser incondicionado e realizado na forma pecuniária, na conta dos contribuintes. Nesse sentido, também deve-se excluir o termo “forma” da redação do dispositivo, uma vez que abre a possibilidade de, por exemplo, tal ressarcimento ser condicionado a determinadas operações por parte dos contribuintes.

Além disso, é mais adequado que se preveja o ressarcimento dos saldos credores registrado a cada período de apuração e se evite a palavra “acumulado”, que pode levar a interpretações equivocada de que é preciso acumular saldos credores em períodos de apuração para, só então, ter direito ao ressarcimento.

- **GARANTIR A NÃO CUMULATIVIDADE NO REGIME ESPECÍFICO DE TRIBUTAÇÃO DO IBS E DA CBS PARA COMBUSTÍVEIS E LUBRIFICANTES**

O texto da PEC 45/2019, aprovado na Câmara, avançou ao assegurar o direito ao crédito de IBS e

CBS nas aquisições de combustíveis e lubrificantes pelos contribuintes que os utilizarão como insumo na produção. Essa medida é importante para evitar a cumulatividade.

Contudo, ainda é preciso fazer um segundo ajuste na redação, de modo que as empresas produtoras de combustíveis e lubrificantes tenham assegurado o direito ao crédito do IBS e da CBS incidente nas operações anteriores, também para evitar a cumulatividade, além de evitar o indesejado e inadequado favorecimento à importação em detrimento da produção nacional de combustíveis e lubrificantes.

- **GARANTIR MAIOR SEGURANÇA PARA A TRAVA DE AUMENTO DA CARGA TRIBUTÁRIA**

A versão da PEC 45/2019 aprovada na Câmara avançou no dispositivo que busca evitar aumento da carga tributária global da economia. Isso, ao assegurar a revisão, anual, das alíquotas de IBS e CBS e ao inserir o termo “visando à manutenção da carga tributária”. Contudo, entendemos que ainda é preciso alguns ajustes de redação para dar maior segurança quanto à efetividade do regramento que funcionará como trava contra eventual aumento da carga tributária global da economia.

Esses ajustes adicionais buscam garantir que a revisão das alíquotas acontecerá tanto se houver redução da arrecadação como se houver aumento

da arrecadação, na troca do ICMS e ISS pelo IBS, na troca do PIS/Cofins pela CBS e na troca do IPI pelo Imposto Seletivo. Além disso, deve-se adicionar dispositivo para que, ao final do período de transição, em 2034, seja verificado se a arrecadação dos novos tributos em proporção do PIB não está em patamar superior ao da arrecadação dos tributos extintos em proporção do PIB, observado em 2026. Caso seja verificado aumento dessa relação “arrecadação/PIB”, as alíquotas dos novos tributos deverão ser revisadas.

- **DEFINIR O RECOLHIMENTO CENTRALIZADO NACIONALMENTE DO IBS**

A possibilidade de apuração do IBS por estabelecimento e com o recolhimento centralizado

nacionalmente por empresa reduziria enormemente os custos operacionais e custos financeiros relacionados ao prazo, ainda que bastante curto, para recebimento de eventuais saldos credores de IBS em determinados estabelecimentos, bem como na consolidação entre estabelecimentos com saldos credores e devedores.

Por isso, é necessário permitir que empresas com estabelecimentos em diferentes unidades da Federação façam o recolhimento do IBS ao Conselho Federativo de forma centralizada nacionalmente.

► PONTOS DE ATENÇÃO

- **LIMITAR O NÚMERO DE EXCEÇÕES NA ALÍQUOTA REDUZIDA DO IBS E DA CBS**

É fundamental que não haja ampliação de bens e serviços sujeitos às alíquotas reduzidas de IBS e CBS. A ampliação da quantidade de bens e serviços com direito a tratamento diferenciado, por meio de redução de alíquotas, tem como consequência o aumento das alíquotas padrão de IBS e CBS que serão impostas aos demais bens e serviços.

Quanto maior for o número de exceções à alíquota padrão, menor é a capacidade da PEC 45/2019 em termos de simplificação do sistema tributário e redução de litígios. Além disso, a ampliação das exceções reduz a capacidade da PEC 45/2019 contribuir com a mitigação da regressividade do sistema tributário.

Por esses motivos, é fundamental que, no Senado, não seja ampliado o rol de bens e serviços com tratamento favorecido (alíquota reduzida). A escolha de bens e serviços excetuados da alíquota padrão deve ser balizada pela experiência internacional, que contempla apenas bens e serviços específicos e entendidos como essenciais para a população, como serviços de saúde educação e transporte coletivo

de passageiros, bem como medicamentos, produtos agropecuários *in natura*, alimentos da cesta básica e produtos de higiene pessoal.

- **NÃO REDUZIR MAIS A ALÍQUOTA DOS BENS E SERVIÇOS EXCETUADOS DA ALÍQUOTA PADRÃO DO IBS E DA CBS**

É essencial que não haja maior redução da alíquota aplicada aos bens e serviços excetuados da alíquota padrão do IBS e da CBS. Vale lembrar que a redução de 60%, estabelecida na PEC 45/2019, mantém, ou até mesmo reduz, a tributação dos bens e serviços que foram favorecidos, em comparação com o nível de tributação atual que eles têm. Além disso, uma eventual redução adicional da alíquota de exceção implicaria aumento da alíquota padrão do IBS e da CBS aplicada a todos os bens e serviços.

Convém ainda registrar que a redução adicional da alíquota de exceção enfraqueceria a capacidade da PEC 45/2019 contribuir com a mitigação da regressividade do sistema tributário.

Por esses motivos, é fundamental que, no Senado, não haja maior redução da alíquota aplicada aos bens e serviços excetuados da alíquota padrão do IBS e da CBS.

Elaboração:

Confederação Nacional da Indústria - CNI | Diretoria de Desenvolvimento Industrial e Economia - DDIE

Gerência Executiva de Economia - ECON | Gerência de Política Econômica - GPE

Equipe: Mário Sérgio Carraro Telles, Fábio Bandeira Guerra, Juliana Lucena do Nascimento, Leda Cartaxo Assunção.

Documento elaborado em 14 de julho de 2023.



Confederação Nacional da Indústria
PELO FUTURO DA INDÚSTRIA