Nesta segunda-feira (28/9) foi publicado no site do Centro de Cidadania Fiscal (CCiF) uma nota técnica que propõe um serie de alterações na redação da PEC 45/2019. Todas essas mudanças apresentadas estão alinhadas com as informações transmitidas pela equipe Action Relações Governamentais sobre o andar da reforma tributária.

A nova redação proposta pelo CCiF define o conceito do fato gerador do IBS de forma mais ampla, de forma que seriam tributados todos os negócios jurídicos onerosos que tenham por objeto bens ou serviços, sempre que houver contraprestação em dinheiro ou de outras maneiras. A definição jurídica mais ampla tem como finalidade, de acordo com o documento, "superar discussões da jurisprudência brasileira contaminada com as problemáticas do IPI, do PIS, da Cofins, do ICMS e do ISS".

Ainda segundo as sugestões da nota técnica, o IBS incidiria sobre importações independentemente de aplicação do bem ou serviço à cadeia de produção. Além disso, a redação proposta tornaria mais clara a proibição de que as empresas tomem créditos de IBS sobre bens ou serviços destinados ao uso ou consumo pessoal de sócios, diretores ou empregados - ou seja, quando os bens ou serviços adquiridos não forem usados na atividade econômica fim da companhia.

Por meio da nota, o CCiF também sugere que a PEC garanta que o saldo credor do IBS seja aproveitado ou devolvido em até 60 dias. Segundo o instituto, o prazo de dois meses é essencial para assegurar o amplo creditamento planejado para o IBS, vez que “A não-cumulatividade é um dos pilares fundamentais do modelo econômico".

A nova sugestão de redação explicita que, conforme o CCiF vinha alegando em negociações com estados, os entes federativos terão autonomia para fixar alíquotas do IBS por lei ordinária.

Por fim, o CCiF propõe substituir o comitê gestor do IBS por uma autarquia com autonomia técnica, financeira e administrativa denominada Agência Tributária Nacional (ATN). A nota técnica compara o novo órgão ao Banco Central e às agências reguladoras.

"O caráter especial da ATN é necessário justamente para garantir a representação de todos os entes federativos na Assembleia Geral, sua instância máxima de governança, o que é necessário para gerir um imposto de competência compartilhada e para instituir um federalismo verdadeiramente cooperativo no país", lê-se.

(61) 3877-1273 | www.actionrelgov.com.br

action@actionrelgov.com.br

Proposta de atualização da PEC 45/2019

Centro de Cidadania Fiscal

Versão 1
Setembro de 2020

O **Centro de Cidadania Fiscal** é um *think tank* independente que tem como objetivo contribuir para a simplificação do sistema tributário brasileiro e para o aprimoramento do modelo de gestão fiscal do país.

Diretores:
Bernard Appy
Eurico Marcos Diniz de Santi
Nelson Machado

Apoio Técnico:
Melina Rocha Lukic (consultora externa)
Larissa Luzia Longo
Bento Antunes de Andrade Maia

Secretaria:
Sheila Barreto de Lima

Endereço: Rua Itapeva, 26 - cj. 1701 - Bairro Bela Vista - 01332-000 - São Paulo - SP – Brasil.
Contato: ccif@ccif.com.br, tel. (+ 55 11) 2305.2630, www.ccif.com.br.

TEXTO PARA DISCUSSÃO

Direitos autorais: Centro de Estudos Tributários e Financeiros Consultoria e Pesquisa de Interesse Público Limitada (nome de fantasia: **Centro de Cidadania Fiscal**). Permitida a reprodução por quaisquer meios, desde que citada a fonte.
Esta nota apresenta as opiniões institucionais da diretoria do Centro de Cidadania Fiscal, as quais são definidas de forma independente e não necessariamente refletem a posição das empresas e entidades que financiam suas atividades.
O Centro de Cidadania Fiscal não se responsabiliza pelos efeitos de qualquer decisão ou ação tomada com base no conteúdo desta nota.

Sumário

Introdução **5**
1. Fato Gerador **6**
1.1. Proposta de atualização 6
1.2. Justificativa 7
2. Não-Cumulatividade **9**
2.1. Proposta de atualização 9
2.2. Justificativa 10
3. Agência Tributária Nacional (ATN) **11**
3.1. Proposta de atualização 11
3.2. Justificativa 12

TEXTO PARA DISCUSSÃO

Nota Técnica: Proposta de atualização da PEC 45/2019

Introdução

O Centro de Cidadania Fiscal (CCiF) é um *think tank* independente que tem como objetivo contribuir para o debate da reforma do sistema tributário brasileiro.

A presente nota técnica objetiva apresentar as sugestões do CCiF para atualização da *Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 45/2019*[1] a partir da *Nota Técnica: Texto-base da Lei Complementar (LC) do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS)*[2].

A proposta de atualização da PEC 45/2019, nesta nota técnica, compreende apenas os dispositivos relacionados ao (i) fato gerador, à (ii) não-cumulatividade e à (iii) Agência Tributária Nacional, temas bastante desenvolvidos nos debates promovidos pelo CCiF ao longo dos últimos anos e que foram consolidados na nota técnica sobre a LC do IBS. Tendo em vista a evolução do debate técnico e conceitual acerca destes temas, o CCiF apresenta nesta nota técnica sugestões de mudanças para serem acopladas à PEC, com base na proposta de LC do IBS.

Para facilitar a visualização das propostas de alteração e suas motivações, cada parte a seguir apresentada será dividida em: (i) proposta de atualização, seção na qual constará tabela com os dispositivos atuais da PEC 45/2019 e suas respectivas propostas de atualização; e (ii) justificativa das modificações.

TEXTO PARA DISCUSSÃO

[1] Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 45/2019**. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1728369&filename=PEC+45/2019.

[2] Centro de Cidadania Fiscal. **Nota Técnica: Texto-base da Lei Complementar do IBS**. Disponível em: https://ccif.com.br/wp-content/uploads/2020/09/CCiF_NT_LC-IBS.pdf.

1. Fato Gerador

1.1. Proposta de atualização

PEC 45/2019	
Texto Original	**Proposta de atualização**
Art. 152-A. Lei complementar instituirá imposto sobre bens e serviços, que será uniforme em todo o território nacional, cabendo à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios exercer sua competência exclusivamente por meio da alteração de suas alíquotas. §1º O imposto sobre bens e serviços: I – incidirá também sobre: a) os intangíveis; b) a cessão e o licenciamento de direitos; c) a locação de bens; d) as importações de bens, tangíveis e intangíveis, serviços e direitos.	Art. 152-A. Compete à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios instituir, mediante lei complementar, imposto sobre bens e serviços. §1º O fato gerador do imposto é a realização de negócio jurídico, oneroso, no desenvolvimento de atividade econômica, ou a importação, que tenha por objeto bem material ou imaterial, compreendidos os direitos, ou serviço, incluindo, mas não se limitando a: I – alienação; II – troca ou permuta; III – locação; IV – cessão, disponibilização ou licenciamento; V – arrendamento mercantil; e VI – prestação de serviço. §2º O imposto de que trata esse artigo será: I – uniforme em todo o território nacional, garantida a autonomia dos entes federados na fixação de suas alíquotas, por lei ordinária do respectivo ente; II – regulamentado e administrado, de forma compartilhada pelos entes da federação, por meio da Agência Tributária Nacional; e [...]

TEXTO PARA

1.2. Justificativa

1.2.1. A alteração no *caput* do artigo 152-A objetiva esclarecer que a União, Estados, Distrito Federal e Municípios terão competência conjunta para instituir o IBS, mediante lei complementar.

1.2.2. O §2º explicita que o IBS será: (i) uniforme em todo o território nacional, garantindo a autonomia dos entes federados na fixação de suas alíquotas, por lei ordinária; e (ii) regulamentado e administrado, de forma compartilhada pelos entes federativos, por meio da Agência Tributária Nacional (ATN).

1.2.3. Sugere-se que o fato gerador do IBS previsto originalmente na PEC 45/2019 igualmente seja modificado para contemplar a redação proposta na *Nota Técnica: Texto-base da Lei Complementar do IBS*[3].

1.2.4. Com a finalidade de definir juridicamente o fato gerador do IBS de maneira ampla, seguindo o modelo do Imposto sobre Valor Adicionado (IVA) na experiência internacional e para superar discussões da jurisprudência brasileira contaminada com as problemáticas do IPI, do PIS, da Cofins, do ICMS e do ISS, propõe-se que o IBS tenha como fato gerador a realização de negócio jurídico, oneroso, no desenvolvimento de atividade econômica, ou a importação, que tenha por objeto bem material ou imaterial, compreendidos os direitos, ou serviço.

1.2.5. Por ser tributo sobre o consumo, o IBS deverá tributar todos os negócios jurídicos que tenham por objeto bens ou serviços. Considera-se negócio jurídico com bens tudo que tenha por objeto um bem material ou imaterial, incluindo direitos, mesmo que não haja transferência de propriedade, tal como locação, arrendamento mercantil, cessão, disponibilização e licenciamento de uso e de direitos. Serão compreendidos como serviços todas as prestações que não envolvam bens.

1.2.6. Para garantir a efetividade da base ampla e segurança jurídica, o dispositivo do fato gerador contempla uma lista exemplificativa dos principais negócios jurídicos com bens e serviços, já regulados pelo

[3] Centro de Cidadania Fiscal. **Nota Técnica: Texto-base da Lei Complementar do IBS**. Disponível em: https://ccif.com.br/wp-content/uploads/2020/09/CCiF_NT_LC-IBS.pdf.

TEXTO PARA DISCUSSÃO

Código Civil (CC) e demais leis de direito privado, tais como alienação (compra e venda) (art. 481 do CC), troca ou permuta (art. 533 do CC), locação (art. 565 do CC), arrendamento mercantil (art. 1º da Lei 6.099/74), prestação de serviços (art. 593 do CC) e cessão e licenciamento de uso e de direitos (Leis 9.609/98 e 9.610/98).

1.2.7. A proposta de atualização da PEC 45/2019 também inova com a compreensão de que direitos são bens imateriais, seguindo o entendimento do direito privado (art. 83 do Código Civil[4], Lei 9.610/98[5] e Lei 9.609/98[6]).

1.2.8. Outro critério relevante para o fato gerador é a onerosidade, conceito presente em vários artigos do Código Civil. Será tributado pelo IBS todo o negócio jurídico em que haja uma contraprestação, seja ou não em dinheiro, aos bens e serviços que são objetos do negócio jurídico.

1.2.9. O fato gerador igualmente deve ser realizado no desenvolvimento de atividade econômica, que deve ser entendida em sentido amplo, abrangendo não só as atividades empresárias conforme o art. 966 do CC, mas igualmente toda exploração de atividades econômicas realizadas de maneira habitual e regular (por exemplo, atividades exercidas por pessoas físicas e profissionais liberais).

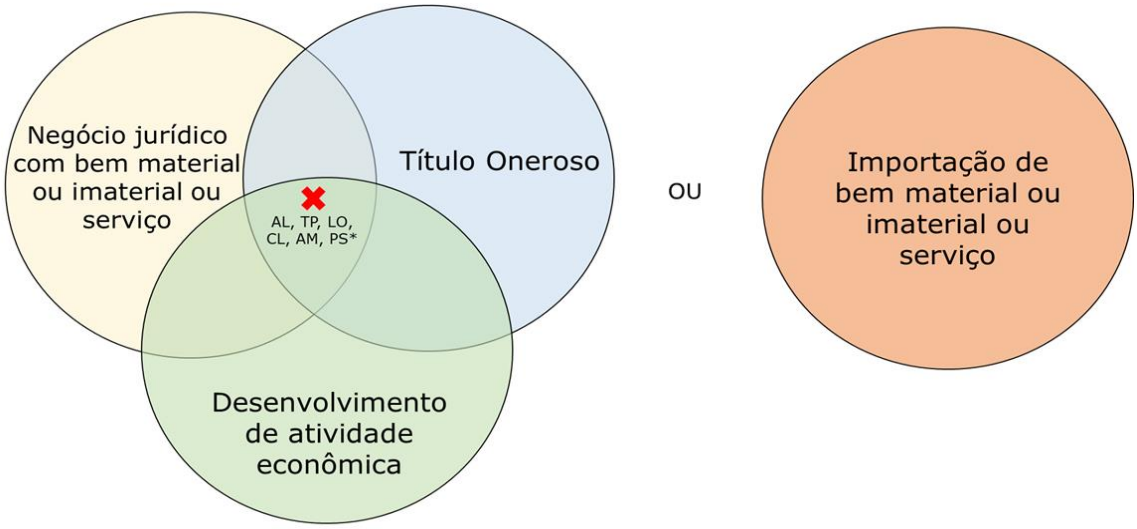
1.2.10. O fato gerador deve abranger as importações, tendo em vista que o IBS é imposto que deve ser cobrado no destino. Neste caso, a importação não exige o critério de ocorrer no desenvolvimento de atividade econômica e será tributada sempre que se realizar a entrada de bens ou serviços de procedência estrangeira no território nacional.

1.2.11. O diagrama a seguir sintetiza os critérios do fato gerador do IBS:

TEXTO PARA DISCUSSÃO

[4] CC/02 Art. 83. Consideram-se móveis para os efeitos legais: II - os direitos reais sobre objetos móveis e as ações correspondentes; III - os direitos pessoais de caráter patrimonial e respectivas ações.
[5] Lei n. 9.610/98 Art. 3º Os direitos autorais reputam-se, para os efeitos legais, bens móveis.
[6] Lei n. 9.609/98 Art. 2º O regime de proteção à propriedade intelectual de programa de computador é o conferido às obras literárias pela legislação de direitos autorais e conexos vigentes no País, observado o disposto nesta Lei.

Fato Gerador do IBS



* AL = alienação; TP = troca ou permuta; LO = locação; CL = cessão, disponibilização e licenciamento; AM = arrendamento mercantil; e PS = prestação de serviço.

TEXTO PARA DISC

2. Não-Cumulatividade

2.1. Proposta de atualização

PEC 45/2019	
Texto Original	**Proposta de atualização**
Art. 152-A. §1º O imposto sobre bens e serviços: III - será não-cumulativo, compensando-se o imposto devido em cada operação com aquele incidente nas etapas anteriores.	Art. 152-A. [...] §2º O imposto de que trata esse artigo será: [...] III – não-cumulativo, garantindo-se o aproveitamento integral do crédito do imposto recolhido e a devolução dos créditos acumulados em até 60 (sessenta) dias. §3º O disposto no inciso III do parágrafo anterior não se aplica ao uso e consumo pessoal do sujeito passivo ou de pessoa relacionada.

2.2. Justificativa

2.2.1. A não-cumulatividade é um dos pilares fundamentais do modelo econômico IBS. Para possibilitar sua efetividade, sugere-se a redação proposta, que garante o aproveitamento de crédito do imposto recolhido e a devolução dos créditos acumulados em até 60 (sessenta) dias.

2.2.2. A atualização do dispositivo se faz necessária em razão do modelo desenvolvido pelo CCiF, apresentado na *Nota Técnica: IBS não-cumulativo e a garantia de devolução dos saldos credores*[7], que condiciona o direito de creditamento ao recolhimento do imposto à ATN.

2.2.3. A garantia de devolução do saldo credor acumulado ao sujeito passivo no prazo de até 60 dias também é essencial para assegurar a não-cumulatividade do IBS.

2.2.4. Como previsto na *Nota Técnica: Texto-base da Lei Complementar do IBS*[8], pretende-se que a delimitação do direito de creditamento do IBS nos casos de bens e serviços que forem destinados ao uso e consumo pessoal, seja do sujeito passivo pessoa física ou de pessoas relacionadas ao sujeito passivo, especialmente quando pessoa jurídica, tais como empregados, sócios e diretores. Esta limitação se justifica porque, neste caso, os bens não estão sendo utilizados no exercício da atividade econômica, mas para uso ou consumo final. A ATN regulará os critérios para aproveitamento de crédito relativo a bens ou serviços de uso e consumo pessoal que são utilizados no desenvolvimento da atividade econômica, tais como transporte, alimentação e vestuário.

TEXTO PARA DISCUSSÃO

[7] Centro de Cidadania Fiscal. **Nota Técnica: IBS não-cumulativo e a garantia de devolução dos saldos credores**. Disponível em: https://ccif.com.br/wp-content/uploads/2020/07/NT-IBS_nao_cumulativo_e_a_garantia_de_devolucao_dos_saldos_credores.pdf.

[8] Centro de Cidadania Fiscal. **Nota Técnica: Texto-base da Lei Complementar do IBS**. Disponível em: https://ccif.com.br/wp-content/uploads/2020/09/CCiF_NT_LC-IBS.pdf.

3. Agência Tributária Nacional (ATN)

3.1. Proposta de atualização

PEC 45/2019	
Texto Original	**Proposta de atualização**
Art. 152-A. §6º A lei complementar referida no caput criará o comitê gestor nacional do imposto sobre bens e serviços, integrado por representantes da União, dos Estados e do Distrito Federal e dos Municípios, a quem caberá: I – editar o regulamento do imposto, o qual será uniforme em todo o território nacional; II – gerir a arrecadação centralizada do imposto; III – estabelecer os critérios para a atuação coordenada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios na fiscalização do imposto; IV – operacionalizar a distribuição da receita do imposto, nos termos estabelecidos no parágrafo 5º deste artigo; V – representar, judicial e extrajudicialmente, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas matérias relativas ao imposto sobre bens e serviços.	Art. 152-A. [...] §4º A Agência Tributária Nacional, estruturada na forma de autarquia especial: I – terá sua estrutura definida nos termos de lei complementar, garantida a participação de todos os entes da federação na Assembleia Geral, sua instância máxima de governança; II – terá autonomia técnica, financeira e administrativa; e III – atuará de forma coordenada com as administrações tributárias e procuradorias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, na cobrança, fiscalização e no contencioso relativo ao imposto de que trata esse artigo. §5º Os servidores em exercício na Agência Tributária Nacional e os servidores de carreira da administração tributária dos entes federados estarão sujeitos à legislação administrativa aplicável aos servidores federais, no que se refere à responsabilidade funcional, limite de remuneração, correição e sanções administrativas.

TEXTO PARA D

3.2. Justificativa

3.2.1. A proposta de atualização da PEC 45/2019 visa refletir o modelo formulado para a Agência Tributária Nacional, com especificações apresentadas na *Nota Técnica: Texto-base da Lei Complementar do IBS*[9], contemplando a evolução dos debates realizados pelo CCiF e demais participantes do Grupo de Trabalho IBS Operacional, coordenado pelo diretor Nelson Machado.

3.2.2. Ressalta-se que o comitê gestor do IBS foi nomeado, na presente atualização, como Agência Tributária Nacional. O novo nome é mais compatível com a atuação e natureza jurídica da ATN, além de prevenir qualquer comparação equivocada com o comitê gestor do Simples Nacional.

3.2.3. A ATN terá natureza jurídica de autarquia sob regime especial da União, assim como o Banco Central (Lei 4.595/64) e as agências reguladoras, a exemplo da ANEEL (Lei 9.427/96) e a ANATEL (Lei 9.472/97). O caráter especial da ATN é necessário justamente para garantir a representação de todos os entes federativos na Assembleia Geral[10], sua instância máxima de governança, o que é necessário para gerir um imposto de competência compartilhada e para instituir um federalismo verdadeiramente cooperativo no país.

3.2.4. A ATN será dotada de autonomia técnica, financeira e administrativa.

3.2.5. A ATN atuará na cobrança, fiscalização e contencioso do IBS de forma coordenada com as administrações tributárias e procuradorias da União, dos Estados, do Distrito Federal dos Municípios.

3.2.6. Como proposto na Emenda 63/2019[11], apresentada pelo deputado Luiz Flávio Gomes à PEC 45/2019, propõe-se que os servidores

TEXTO PARA DISCUSSÃO

---

[9] Centro de Cidadania Fiscal. **Nota Técnica: Texto-base da Lei Complementar do IBS**. Disponível em: https://ccif.com.br/wp-content/uploads/2020/09/CCiF_NT_LC-IBS.pdf.

[10] Centro de Cidadania Fiscal. **Nota Técnica: Agência Tributária Nacional (ATN)**. Disponível em: https://ccif.com.br/wp-content/uploads/2020/07/NT_ATN_Corporation_V3.pdf.

[11] Câmara dos Deputados**. Emenda 63/2019**, apresentada pelo deputado Luiz Flávio Gomes à PEC 45/2019. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1804936&filename=EMC+63/2019+PEC04519+%3D%3E+PEC+45/2019.

em exercício na ATN e os servidores de carreira da administração tributária dos entes federados estejam sujeitos à legislação administrativa aplicável aos servidores federais, no que se refere à responsabilidade funcional, limite de remuneração, correição e sanções administrativas.

TEXTO PARA DISCUSSÃO