



SENADO FEDERAL

Consultoria Legislativa

Quadro-Síntese da pauta da reunião da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ)

Data da reunião: 25/10/2023
Presidente: Senador Davi Alcolumbre

Item	Identificação da matéria	Relatoria	Voto	Resumo
1	PEC 45/2019 Ementa: Altera o Sistema Tributário Nacional. Autoria: Câmara dos Deputados [tramitação] PEC 46/2022 Ementa: Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências. Autoria: Senador Oriovisto Guimarães e outros [tramitação] PEC 110/2019 Ementa: Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências. Autoria: Senador Davi Alcolumbre e outros [tramitação] Não Terminativos	Senador Eduardo Braga	Pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 45, de 2019, e, no mérito, por sua aprovação, com a aprovação total ou parcial das Emendas nos 1, 2, 9, 15, 17, 22, 23, 32, 38, 40, 45, 48, 53, 64, 65, 67, 73, 78, 79, 80, 89, 97, 100, 106, 107, 109, 114, 119, 120, 125, 126, 130, 133, 135, 138, 150, 151, 154, 155, 158, 159, 161, 162, 165, 166, 170, 171, 173, 174, 181, 187, 191, 193, 197, 198, 200, 202, 204, 205, 210, 218, 220, 227, 231, 232, 233, 239, 240, 253, 256, 259, 267, 269, 275, 276, 277, 285, 288, 292, 293, 294, 296, 301, 302, 307, 308, 310, 314,	Tramitam em conjunto as PECs 45/2019, 46/2022 e 110/2019 que objetivam reformar a tributação sobre o consumo. A PEC 110/2019 tem como objetivos principais simplificar e modernizar o Sistema Tributário Nacional (STN), desonerar as exportações, eliminar a cumulatividade do sistema, reduzir a litigiosidade e combater a guerra fiscal, sem alterar a carga tributária total. O elemento central da proposta é a criação do chamado Imposto sobre Operações com Bens e Serviços (IBS), que tem a natureza de imposto sobre o valor adicionado (IVA). O IBS substitui tributos federais, estaduais e municipais. No âmbito federal, são extintos o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), as contribuições para o Programa de Integração Social e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/Pasep), o Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) e a contribuição social do Salário-Educação. No âmbito dos estados e do Distrito Federal, é extinto o Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS). Por último, é também suprimido o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), atualmente arrecadado pelos municípios e pelo Distrito Federal. Prevê a instituição do Imposto Seletivo (IS), incidente sobre energia elétrica, serviços de telecomunicações, veículos automotores novos, bebidas alcoólicas e não alcoólicas, petróleo e seus derivados, cigarros e outros produtos do fumo. Em relação aos tributos sobre a propriedade, amplia o alcance do IPVA de forma a incluir embarcações, helicópteros e aviões e transfere o produto de sua arrecadação aos municípios. Também transfere o ITCMD para a esfera federal e destina sua receita aos municípios. A base tributária do IBS inclui todos os bens e serviços; sua

Item	Identificação da matéria	Relatoria	Voto	Resumo
			316, 317, 319, 322, 327, 329, 330, 333, 334, 337, 339, 346, 347, 348, 366, 375, 377, 381, 387, 392, 395, 402, 405, 409, 415, 421, 422, 433, 436, 437, 439, 445, 451, 454, 457, 463, 464, 469, 474, 478, 481, 483, 484, 485, 486, 493, 497, 504, 505, 511, 512, 513, 514, 524, 526, 527, 528, 531, 533, 540, 546, 548, 555, 557, 559, 560, 571, 577, 578, 579, 580, 590, 593, 594, 596, 598, 600, 604, 608, 612, 615, 616, 619, 621, 624, 626, 628, 634, 637, 638, 640, 643, 645, 651 e 657, tudo na forma do seguinte substitutivo, restando prejudicadas as Propostas de Emenda à Constituição nos 110, de 2019 e 46, de 2022, e as demais emendas a elas apresentadas.	regulamentação é única e uniforme no território nacional, vedada a adoção de norma estadual autônoma, exceto nas hipóteses previstas em lei complementar. Tem uma alíquota padrão, e a arrecadação ocorre no estado de origem da operação, embora a receita pertença ao estado de destino. Incide sobre as importações, mas não sobre as exportações. A PEC 46/2022, propõe uma reforma mais restrita no STN. Não integra as bases tributárias de bens e serviços e mantém os dois principais impostos dos entes federados subnacionais, o ICMS e o ISS. A ênfase da proposição recai em seis aspectos: a) a unificação e simplificação da legislação; b) a redução dos conflitos; c) o compartilhamento de informações entre as administrações tributárias; d) a ampliação dos mecanismos de não cumulatividade dos impostos; e) o regramento mais restritivo em relação à concessão de benefícios e incentivos fiscais; e f) a transição para o princípio do destino na distribuição das receitas dos impostos, mediante a criação de câmara de compensação. Secundariamente, trata da responsabilidade tributária e da contribuição previdenciária patronal, autorizando, nesse último caso, a adoção de alíquotas diferenciadas em função do uso intensivo de mão de obra. O texto da PEC 45/2019 apresenta duas alterações principais: a) reforma dos tributos sobre o consumo e, para tanto, extingue cinco tributos – ISS, ICMS, IPI, Cofins e a Contribuição para o PIS – e autoriza a instituição de dois, sendo um com receita destinada à União (Contribuição sobre Bens e Serviços – CBS) e outro com receita compartilhada entre estados e municípios (Imposto sobre Bens e Serviços – IBS); e b) autoriza a criação do Imposto Seletivo (IS), que incidirá sobre bens e serviços nocivos à saúde ou ao meio ambiente, de forma a desestimular a produção e o consumo desses itens. Assim, o IBS e a CBS: a) seguirão o modelo da tributação sobre valor agregado; b) terão abrangência ampla, incidindo sobre todos os bens e serviços, materiais e imateriais, inclusive direitos, simplificando o STN, evitando a acumulação de resíduos tributários ao longo das cadeias de produção e removendo causas de litigância entre os contribuintes e o Fisco; c) terão os mesmos fatos geradores, bases de cálculo, hipóteses de não incidência, sujeitos passivos, imunidades, regimes específicos, diferenciados ou favorecidos, e as mesmas regras de não cumulatividade e de creditamento; d) não integrarão a própria base de cálculo nem incidirão um sobre o outro; e) não admitirão benefícios e incentivos fiscais, ressalvados os casos previstos na própria Constituição Federal, que terão caráter nacional; e f) onerarão as importações, mas não as exportações, adequando-se ao padrão internacionalmente aceito. A proposta prevê cinco regimes específicos para: combustíveis e lubrificantes; serviços financeiros, operações com bens imóveis, planos de assistência à saúde e concursos de prognósticos; operações contratadas pela administração pública direta, por autarquias e fundações públicas; sociedades cooperativas; e serviços de hotelaria, parques de diversão, parques temáticos, restaurantes, bares e aviação regional. São previstos também regimes diferenciados para: a) a cesta básica nacional de alimentos; b) serviços de educação e saúde; c) dispositivos médicos e de acessibilidade para portadores de deficiência; d) medicamentos e produtos de cuidados básicos à saúde menstrual; e) serviços de transporte coletivo de passageiros rodoviário, ferroviário e hidroviário de caráter urbano, semiurbano,

Item	Identificação da matéria	Relatoria	Voto	Resumo
				metropolitano, intermunicipal e interestadual; f) produtos agropecuários, aquícolas, pesqueiros, florestais e extrativistas vegetais <i>in natura</i>; g) insumos agropecuários e aquícolas, alimentos destinados ao consumo humano e produtos de higiene pessoal; h) produções artísticas, culturais, jornalísticas e audiovisuais nacionais e das atividades desportivas; e i) bens e serviços relacionados à segurança e soberania nacional, à segurança da informação e à segurança cibernética. Quanto ao Simples Nacional, permite que as vendas realizadas a contribuintes pelo regime unificado gerem crédito aos clientes e oferece a opção de recolhimento de IBS e CBS pelo regime geral, situação na qual será permitida a apropriação de créditos tanto pela empresa do Simples Nacional quanto por seus clientes. Sobre o IBS, a PEC 45/2019 estabelece que: a) será uniforme em todo o território nacional, com legislação e regulamentação única, principal medida simplificadora que eliminará o cipoal de regras atualmente em vigor e conferirá estabilidade, transparência e segurança aos contribuintes; b) preservará a autonomia dos entes federados para a fixação da respectiva alíquota, conferindo a eles plena liberdade para dimensionar suas receitas; c) terá apenas uma alíquota por unidade federada, aplicável a todos os bens e serviços; d) observará o princípio do destino; e) terá alíquota total incidente sobre cada operação equivalente à soma das alíquotas fixadas pelo estado e pelo município de destino da operação; e f) será regulamentado, arrecadado e distribuído pelo Conselho Federativo do IBS. Sobre o IS, o texto prevê que o tributo não incidirá sobre as exportações, integrará a base de cálculo do IBS e da CBS e poderá ter o mesmo fato gerador e a mesma base de cálculo de outros tributos. Sua receita será repartida com os estados, o Distrito Federal e os municípios nos termos em que o é atualmente o IPI. Outro instrumento previsto é o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR), que terá o objetivo de reduzir as desigualdades regionais e sociais, por meio de fomento de atividades produtivas, investimentos em infraestrutura, inovação e difusão de tecnologias e conservação do meio ambiente. Seus recursos serão transferidos pela União aos estados e ao Distrito Federal e corresponderão a valores anuais crescentes entre 2029 (R\$ 8 bilhões) e 2033 (R\$ 40 bilhões). Após 2033, o montante transferido permanecerá nesse valor. Prevê, ainda, a criação de um Fundo de Compensação de Benefícios Fiscais e Financeiro-Fiscais com recursos de pelo menos R\$ 160 bilhões. O objetivo é compensar, até 2032, a redução dos benefícios concedidos condicionalmente e por prazo certo a contribuintes de ICMS. No caso da Zona Franca de Manaus (ZFM) e das áreas de livre comércio, a PEC prevê a garantia do diferencial competitivo, por meio do IS, do IBS e da CBS. A transição do IPI para o IS também será manejada de forma a garantir a competitividade dos bens produzidos na ZFM no nível estabelecido pelos tributos que serão extintos. Foram apresentadas 665 emendas. O relator manifesta-se pela aprovação da PEC 45/2019, com a aprovação total ou parcial das Emendas 1, 2, 9, 15, 17, 22, 23, 32, 38, 40, 45, 48, 53, 64, 65, 67, 73, 78, 79, 80, 89, 97, 100, 106, 107, 109, 114, 119, 120, 125, 126, 130, 133, 135, 138, 150, 151, 154, 155, 158, 159, 161, 162, 165, 166, 170, 171, 173, 174, 181, 187, 191, 193, 197, 198, 200, 202, 204, 205, 210, 218, 220, 227, 231, 232, 233, 239, 240, 253, 256, 259, 267, 269, 275, 276, 277, 285, 288, 292, 293, 294, 296, 301, 302, 307, 308, 310, 314, 316, 317, 319, 322,

Item	Identificação da matéria	Relatoria	Voto	Resumo
				327, 329, 330, 333, 334, 337, 339, 346, 347, 348, 366, 375, 377, 381, 387, 392, 395, 402, 405, 409, 415, 421, 422, 433, 436, 437, 439, 445, 451, 454, 457, 463, 464, 469, 474, 478, 481, 483, 484, 485, 486, 493, 497, 504, 505, 511, 512, 513, 514, 524, 526, 527, 528, 531, 533, 540, 546, 548, 555, 557, 559, 560, 571, 577, 578, 579, 580, 590, 593, 594, 596, 598, 600, 604, 608, 612, 615, 616, 619, 621, 624, 626, 628, 634, 637, 638, 640, 643, 645, 651e 657, na forma do substitutivo apresentado, restando prejudicadas as PECs 110/2019 e 46/2022, e as demais emendas a elas apresentadas. O substitutivo propõe, dentre outras alterações, que: a) o tributo sobre doações e sucessões (TCMD) deve ser progressivo, com alíquotas maiores para as grandes heranças, sendo que o índice de progressividade deve acompanhar o valor do quinhão ou do legado, não o da herança; b) acerca do Imposto sobre Bens e Serviços, sejam feitos ajustes técnicos para dar segurança jurídica ao fisco e ao contribuinte; c) desoneração, de maneira ampla, das aquisições de bens de capital; d) quanto aos critérios de repartição da cota-parte de 25% do IBS para os municípios, aplique-se o ICMS-verde; e e) seja incluído, entre as destinações da Cide-Combustíveis, o "pagamento de subsídios a tarifas de transporte público coletivo de passageiros". Quanto ao Conselho Federativo: suprime sua iniciativa legislativa e altera sua denominação para Comitê Gestor do IBS; propõe completa reformulação de suas atribuições e competências; em relação ao quórum de deliberação, reduz o percentual do critério populacional para aprovação de matérias de competência da instância máxima de deliberação para 50%. O controle externo do Comitê será feito com o auxílio de órgão colegiado composto pelos Tribunais de Contas dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, na forma de lei complementar. Ademais, sugere que a nomeação de seu presidente seja precedida de sabatina e aprovação pelo Senado Federal. Quanto ao Imposto Seletivo: a) explicita que o tributo terá natureza extrafiscal; b) estabelece a não incidência do tributo sobre a energia elétrica e os serviços de telecomunicações; c) deixa expresso a possibilidade de incidência sobre as armas e munições, salvo quando destinadas à administração pública; e d) fixa que o imposto somente poderá ser cobrado a partir de 2027, com a correspondente extinção do IPI nesse mesmo ano. Quanto à Cesta Básica Nacional: a) estabelece que na definição dos alimentos que a compõem seja considerada a diversidade regional e cultural da alimentação do País e garantida a alimentação saudável e nutricionalmente adequada; e b) cria uma cesta básica estendida em que haverá incidência do IBS e da CBS com alíquota reduzida e, concomitantemente, devolução dos valores recolhidos apenas às famílias de baixa renda. No art. 9º, que trata dos regimes diferenciados, são realizados vários ajustes, entre eles: a) inclui, na alíquota reduzida, produtos de limpeza e define que, tanto para esses como para os produtos de higiene pessoal, o benefício será concedido apenas aos produtos majoritariamente consumidos por famílias de baixa renda; b) esclarece que a alíquota reduzida em 60% se aplica a bens e serviços relacionados à segurança nacional; c) exclui a redução em 100% da alíquota da CBS para o Programa Emergencial de Retomada do Setor de Eventos (Perse) e a aplica aos serviços prestados pelas entidades de inovação, ciência e tecnologia (ICT), sem fins lucrativos; e d) suprime a não incidência do IS para produtos e serviços

Item	Identificação da matéria	Relatoria	Voto	Resumo
				beneficiários de alíquota reduzida. Em regime próprio dos serviços financeiros, operações com bens imóveis, planos de assistência à saúde e concursos de prognósticos, permite que a base de cálculo seja o valor agregado, a fim de abranger as especificidades próprias dessas operações. Retira as compras governamentais das hipóteses de tratamento específico. Insere agências de viagens e turismo no regime específico próprio de serviços de hotelaria, parques de diversão e parques temáticos, bares e restaurantes e aviação regional e permite, ainda, que lei complementar fixe base de cálculo distinta da regra geral, tendo em vista as peculiaridades próprias do segmento incluído. Atribui regime específico também para, entre outros: a) setores de transporte coletivo de passageiros rodoviário intermunicipal e interestadual, ferroviário, hidroviário e aéreo; b) serviços de saneamento, de concessão de rodovias e para operações que envolvam a disponibilização da estrutura compartilhada dos serviços de telecomunicações; c) operações alcançadas por tratado ou convenção internacional, inclusive referentes a missões diplomáticas, repartições consulares e representações de organismos internacionais. Quanto ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR) busca aprimorar dois pontos, destacadamente: a) mantidos os desembolsos previstos até 2033, quando a União deverá transferir R\$ 40 bilhões para o FNDR, a partir daí, haverá um incremento de R\$ 2 bilhões ao ano, até que seja atingido o montante de R\$ 60 bilhões em 2043; e b) procura dar garantia constitucional aos critérios de distribuição do Fundo e estabelece que os parâmetros serão os coeficientes individuais de participação do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE), com peso de 70%, e a população, com peso de 30%. Para o Fundo de Compensação de Benefícios Fiscais ou Financeiros-Fiscais (FCBF) são previstas alterações, entre outras, para: explicitar, no <i>caput</i> do art. 12, que o FCBF irá começar a distribuir recursos somente a partir de 1º de janeiro de 2029 e estabelecer que terão direito aos recursos do Fundo os titulares de benefícios onerosos concedidos até 31 de maio de 2023, incluindo ulteriores prorrogações ou renovações. Quanto aos fundos estaduais, dispõe que aqueles em funcionamento na data de 30 de abril de 2023 financiados por contribuições voluntárias, isto é, recolhimentos espontâneos, como condição para aplicação a tratamento favorecido relativo ao ICMS sejam mantidos até o final de 2032, observadas as regras e os limites de recolhimento previstos na legislação estadual naquela data. Sobre o setor automotivo, prevê retorno da prorrogação dos benefícios fiscais concedidos às indústrias automobilísticas, rejeitada na Câmara dos Deputados, mas na forma de crédito presumido da CBS. Os benefícios serão mantidos até o final de 2032, com manutenção dos níveis do benefício em 2025 e redução gradual entre 2029 e 2032, à razão de 20% ao ano. Essa prorrogação alcançará somente os projetos em plantas fabris já existentes ou novos projetos que aproveitem plantas já existentes. Em ambos os casos, só receberão o benefício os veículos que sejam dotados de tecnologia descarbonizante, ou seja, elétricos ou híbridos com motor a combustão, desde que utilizem álcool combustível também. Ademais, os créditos presumidos da CBS só poderão ser compensados com débitos de tributos devidos à RFB relativos ao estabelecimento habilitado e localizado na região incentivada, não podendo ser transferidos para outros estabelecimentos da pessoa jurídica. Sobre as sugestões encaminhadas pelo Grupo de Trabalho

Item	Identificação da matéria	Relatoria	Voto	Resumo
				instituído na Comissão de Assuntos Econômicos, além de estabelecer mecanismos de limitação da carga tributária nacional, foram acatadas sugestões relativas: a) às limitações ao poder de tributar; b) à não utilização do imposto seletivo como instrumento para manter a competitividade da ZFM; c) à não incidência desse tributo sobre os setores de telecomunicações e energia; d) à determinação de que o IBS e a CBS sejam regulamentadas por uma única lei complementar; e e) às alterações nas disposições versando sobre as contribuições aos fundos estaduais (art. 19 da PEC). Foram acatadas parcialmente as sugestões tratando sobre: a) créditos e <i>split payment</i>; b) mudanças no Conselho Federativo; c) contenciosos administrativo e judicial; d) créditos de ICMS e de tributos federais; e) seguro-receita; f) simplificação de obrigações acessórias e cidadania fiscal; g) tratamento especial aos profissionais liberais; ao setor de serviços; às empresas intensivas em mão de obra; à economia verde, com uso sustentável dos recursos naturais; e aos serviços públicos concedidos e delegados pelo setor público; e i) permissão para a compensação, pelo FCBF, de projetos que tiverem sua concessão, renovação ou prorrogação efetivada até a promulgação da emenda constitucional. Não foram acatadas as emendas que dispõem sobre: a) a não incidência do imposto seletivo sobre derivados de petróleo e minerais; b) a manutenção da carga desse tributo em comparação com a carga atualmente incidente sobre bens e serviços nocivos à saúde ou ao meio ambiente; c) a criação de uma câmara técnica para uniformização de interpretação formada pelos entes federativos e a União; d) a redução do prazo de transição; e e) a alteração do critério de distribuição da arrecadação do IBS. - Foram apresentadas 665 emendas à Proposta; - Foram realizadas 9 (nove) audiências públicas sobre a Proposta; - Foram apresentadas em 25/10/2023 as Emendas nº 666 a 669 (dependendo de relatório).

Resumos elaborados pelo Núcleo de Acompanhamento Legislativo da Consultoria Legislativa do Senado Federal.

Para acesso ao texto integral dos pareceres, consultar a Pauta Cheia.

Para receber alertas de divulgação de Quadro-Síntese, escreva para conleg.apl@senado.leg.br.