



Reforma da tributação sobre o consumo: Visão CCiF 2023

Centro de Cidadania Fiscal

Versão 1

Fevereiro de 2023

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:

Eurico Marcos Diniz de Santi

Nelson Machado

Apoio Técnico:

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.

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.

N.	Tema	Visão CCiF 2023	Justificativa técnica
1	Tributos a serem criados	Imposto sobre Operações com Bens e Prestações de Serviços (IBS), do tipo IVA, de competência nacional; e Imposto Seletivo (IS), de competência federal.	O modelo unificado (IVA nacional) é a melhor opção, pois, comparado à proposta alternativa (IVA dual da PEC 110/2019), apresenta superioridade técnica em relação a todos os princípios defendidos pelo CCiF: simplicidade, transparência, neutralidade, isonomia e segurança jurídica. Além disso, instaura inédito e efetivo cooperativismo federativo entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios. O IVA dual que separa IVA federal e IVA subnacional atende aos interesses políticos de autonomia da administração tributária federal, contudo, gera maior complexidade e insegurança jurídica para os contribuintes, pois instaura a possibilidade de interpretações diversas e regulamentos distintos sobre tributos que possuem a mesma base de incidência. O imposto seletivo (IS) é imposto monofásico e de caráter extrafiscal que deve ser instituído por lei complementar federal e incidirá apenas sobre bens e serviços geradores de externalidades negativas, cujo consumo se deseja desestimular.
2	Tributos a serem substituídos	IPI, PIS, COFINS, PASEP, Cide-Combustíveis, ICMS e ISS.	Além dos tributos que já seriam substituídos pela PEC 45/2019 e pela PEC 110/2019, a PEC Brasil Solidário inclui o PASEP e a Cide-Combustíveis. Dessa inclusão decorre uma simplificação ainda maior da tributação brasileira do consumo.
3	Veículo normativo	IBS: Lei Complementar Nacional. IS: Lei Complementar Federal.	Compete à União, Estados e Municípios instituir, conjuntamente, mediante lei complementar nacional e uniforme, o IBS. O IS deve ser instituído por lei complementar federal, garantindo maior segurança jurídica para os contribuintes.
4	Base de incidência	IBS: (i) Operações onerosas com bens materiais ou imateriais, compreendidos os direitos; (ii) prestações onerosas de serviços; e (iii) importações de bens materiais ou imateriais, ou de serviços.	O IBS possui base ampla de incidência, se alinhando aos conceitos jurídicos do direito privado brasileiro e às experiências internacionais de IVA. A redação pretende esclarecer que o IBS incide sobre toda e qualquer operação que tenha por objeto bens

		IS: Bens e serviços cujo consumo se pretenda desestimular por motivos relacionados à saúde e ao meio ambiente, incluindo, mas não se limitando a combustíveis fósseis, fumo e bebidas alcóolicas.	materiais ou imateriais e prestações de serviços. Os direitos estão incluídos dentro do conceito de bens imateriais, seguindo o tratamento dado pelo direito privado brasileiro. Para garantir a segurança jurídica, propõe-se a adoção, como na PEC 110/2019, de uma lista exemplificativa de operações e prestações que constituem fato gerador do imposto. O imposto seletivo tem caráter extrafiscal e, em razão disso, deve incidir sobre bens e serviços cujo consumo se pretenda desestimular por questões relacionadas à saúde e ao meio ambiente, incluindo, mas não se limitando a, combustíveis fósseis, fumo e bebidas alcóolicas.
5	Incidência nas exportações	Não incidirá sobre as exportações	O IBS, na linha das melhores práticas de IVA, segue o princípio do destino. As exportações serão totalmente desoneradas, sendo garantida a imediata devolução dos créditos acumulados pelo Conselho Federativo do IBS, que reterá os recursos de forma a garantir a não-cumulatividade plena para todos os contribuintes do IBS.
6	Órgão responsável por arrecadar e coordenar a fiscalização do imposto	IBS: Conselho Federativo do Imposto sobre Operações com Bens e Prestações de Serviços, entidade pública de regime especial, dotada de independência técnica, administrativa, orçamentária e financeira, cuja instância máxima de deliberação e autoridade orçamentária será a Assembleia Geral composta por representantes de todos os entes da Federação (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), com votos distribuídos de forma paritária. IS: União Federal.	Para garantir a não-cumulatividade mediante a retenção dos créditos devidos aos contribuintes, bem como o exercício de efetivo federalismo cooperativo entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, será criado Conselho Federativo do IBS, entidade pública de regime especial, dotada de independência técnica, administrativa, orçamentária e financeira. O caráter nacional da entidade é obtido por meio de governança integrada por representantes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios em sua instância máxima de deliberação, com votos distribuídos de forma tripartite. O Conselho Federativo do IBS não tem competência para alterar as regras uniformes instituídas por lei complementar nacional, tendo como atribuições: editar as normas infralegais; uniformizar interpretação; arrecadar o imposto; reter sem distribuir aos entes os créditos relativos à garantia da não-cumulatividade;

			efetuar as compensações devidas; distribuir o produto da arrecadação entre os entes; dirimir as questões suscitadas no âmbito de processos administrativos tributários; e coordenar a cobrança, fiscalização e representação judicial e extrajudicial relacionadas ao IBS.
7	Destinação da arrecadação	IBS: União Federal, Estados, Distrito Federal e Municípios de destino das operações ou prestações, em conformidade com a alíquota definida por cada ente. IS: União Federal.	O IBS será imposto de competência nacional, com arrecadação partilhada entre a União Federal, Estados, Distrito Federal e Municípios, seguindo o princípio do destino. O IS é de competência federal, de forma que sua arrecadação será destinada à União Federal.
8	Principais características técnicas	IBS: Tributação plurifásica, não-cumulativa, incidência “por fora” e princípio do destino, isto é, os recursos pertencem ao ente onde os bens ou serviços foram consumidos. IS: Tributação monofásica, incidência “por fora” e caráter extrafiscal.	Seguindo os princípios da simplicidade, neutralidade, isonomia e transparência e as melhores práticas internacionais com IVA, o IBS terá não-cumulativa plena, incidência “por fora” e segue o princípio do destino. O imposto seletivo terá incidência por “fora”, tributação monofásica e caráter extrafiscal com o objetivo de desestimular o consumo de determinados bens ou serviços.
9	Legislação uniforme	Terá legislação uniforme.	A existência de diversos e esparsos atos normativos editados diariamente pelos três níveis de entes tributantes é uma das principais razões da alta complexidade do sistema tributário brasileiro. Como um dos princípios norteadores do IBS é o da simplificação, propõe-se a adoção de legislação uniforme em todo território nacional. Ressalta-se que, por ser imposto de competência nacional, a uniformização da legislação é essencial
10	Alíquota uniforme	A alíquota do IBS será uniforme para todos os bens e serviços em cada ente federativo.	A alíquota única positiva corresponde ao melhor desenho do IVA, gerando maior simplicidade, alargando a base de incidência, diminuindo espaço de fraudes tributárias, provas relativas à classificação de bens e serviços, reduzindo abruptamente o contencioso e os custos de conformidade tributária.
11	Autonomia dos entes federativos na fixação das alíquotas	Reforçando o princípio federativo, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão fixar, por lei ordinária federal,	Respeitando a autonomia financeira, essencial ao pacto federativo, os entes fixarão suas alíquotas próprias

		estadual, distrital e municipal, sua alíquota própria e uniforme para todos bens e serviços.	correspondentes à arrecadação dos tributos de sua competência que serão substituídos.
12	Não-cumulatividade	Para garantir a não-cumulatividade plena e o fluxo de caixa para a efetiva devolução dos créditos acumulados no âmbito do Conselho Federativo do IBS, o direito ao crédito é vinculado ao recolhimento do imposto devido na etapa anterior. Será garantido o aproveitamento integral do crédito do imposto recolhido e a devolução dos créditos acumulados em até 60 dias.	A não-cumulatividade é elemento central do desenho do IBS, por garantir a neutralidade do imposto e a desoneração da atividade produtiva. A vinculação do aproveitamento do crédito ao recolhimento do imposto garante a devolução de créditos acumulados, reduz fraudes e inadimplência e estimula que as empresas cobrem a conformidade tributária de seus parceiros. Caso não haja a vinculação ao recolhimento, a alíquota do IBS deverá ser maior para contemplar inadimplências.
13	Concessão de benefícios fiscais e regimes setoriais favorecidos	Não.	Não serão permitidos benefícios fiscais, créditos presumidos, reduções de base de cálculo, alíquotas diferenciadas por bem ou serviço e regimes favorecidos setoriais. Os benefícios no âmbito do IBS geram complexidade, contencioso, pressão de interesses setoriais sobre o sistema tributário, elevam a alíquota de referência do tributo e aumentam a evasão e a sonegação.
14	Regimes diferenciados	Serão previstos regimes diferenciados para bens imóveis, serviços financeiros, combustíveis, lubrificantes, produtos do fumo e bebidas alcóolicas, os quais deverão ser detalhados em lei complementar.	Os regimes diferenciados não possuem o objetivo de favorecer determinados setores, mas permitem a eficiência da tributação considerando peculiaridades de determinadas atividades. Propõe-se, com inspiração na PEC 110/2019, a previsão de tratamentos diferenciados para bens imóveis, serviços financeiros, combustíveis, lubrificantes, produtos do fumo e bebidas alcóolicas.
15	Tratamento diferenciado da população de baixa renda	Prevê devolução parcial, às famílias de baixa renda, do imposto incidente sobre suas aquisições de bens e serviços.	A isenção personalizada é a melhor solução para garantir progressividade do imposto sobre o consumo. O ideal é que ela não seja financiada por um ente específico, como proposto pela Comissão Mista da Reforma Tributária, porque o imposto possui competência compartilhada.
16	Tratamento diferenciado para compras governamentais	Prevê a possibilidade de a lei complementar definir a: (i) não-incidência do IBS nas compras governamentais, assegurada a	Como proposto pela Comissão Mista da Reforma Tributária e pela PEC 110/2019, para garantir a efetividade da imunidade recíproca prevista no art. 150,

		manutenção e o aproveitamento dos créditos relativos às operações anteriores e (ii) incidência normal do tributo com a atribuição da integralidade da receita ao ente federativo adquirente do bem ou serviço, vedado o tratamento diferenciado entre esferas federativas.	VI, “a”, da Constituição Federal, a União, Estados, Distrito Federal, Municípios e as autarquias e fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público poderão não sofrer a incidência do IBS em suas aquisições ou, caso incida, o IBS pago será destinado ao respectivo ente.
17	Transição para as empresas e sociedade	A transição será gradual, ao longo de 10 anos. Os 2 primeiros anos serão de teste, com alíquota de 1% do IBS. O valor recolhido nesse período será deduzido pelo contribuinte dos valores devidos de COFINS. Do 3º ao 10º ano, haverá redução progressiva das alíquotas dos tributos substituídos e aumento correspondente da alíquota do IBS, que mantenha a arrecadação. Nesse período, os benefícios fiscais dos tributos substituídos serão reduzidos progressivamente, na proporção das reduções das alíquotas. A partir do 10º ano, serão extintos o IPI, o PIS, a COFINS, o PASEP, a Cide-Combustíveis, o ICMS e o ISS, sendo mantido apenas o IBS.	A transição deve ser progressiva, em prazo longo o suficiente para que as empresas se adaptem de forma não-traumática à mudança, mas curto o suficiente para que os novos investimentos sejam feitos tendo por referência o novo modelo tributário e não o antigo. A mudança de modelo afeta os preços relativos e é necessário um prazo para que os consumidores e as empresas se ajustem à nova realidade, inclusive renegociando contratos. Como a proposta acabará com diversos benefícios fiscais, a substituição brusca de modelo poderia prejudicar muitas empresas. Propõe-se o prazo de transição de 10 anos, como previsto originalmente na PEC 45/2019, mas, politicamente, o prazo pode ser reduzido – a PEC 110/2019, por exemplo, prevê 7 anos de transição. É importante que haja um período teste não apenas para avaliar o funcionamento do novo imposto, mas também para dimensionar de forma precisa o seu potencial de arrecadação e, conseqüentemente, a alíquota de referência.
18	Instituição do IS	Nos 2 primeiros anos, o IS será cobrado com alíquota reduzida, nos termos da lei complementar que o instituir. O valor arrecadado nesse período será destinado ao orçamento da seguridade social da União e o montante recolhido pelos contribuintes poderá ser deduzido dos valores devidos de COFINS. Nos demais anos, a arrecadação do IS será destinada à União Federal, observadas as	O IS também precisará passar por um período de teste, haja vista possuir base de incidência e contribuintes diferentes do IBS. Propõe que o teste seja feito também nos dois primeiros anos, período no qual sua arrecadação será destinada ao orçamento da seguridade social e as empresas poderão deduzir os valores recolhidos dos valores devidos à título de COFINS. Após esse teste, a arrecadação do IS será destinada ao orçamento geral da União.

		vinculações constitucionais de receita. A lei complementar que instituir o IS estabelecerá o aumento progressivo das alíquotas entre o 3º e o 10º ano da transição.	
19	Tratamento dos saldos credores acumulados dos tributos substituídos após a transição	Após a transição, os saldos credores homologados de IPI, PIS, COFINS e ICMS serão ressarcidos aos contribuintes pelos respectivos entes federativos. Por opção do contribuinte, o ressarcimento poderá ser realizado pela substituição dos saldos credores por títulos da dívida pública do respectivo ente. As características dos títulos serão definidas em lei complementar, assegurada a distribuição dos vencimentos ao longo de prazo não inferior a vinte anos e a remuneração dos títulos pela SELIC. O valor correspondente aos títulos vencidos e não pagos poderá ser utilizado para o pagamento do IBS, hipótese na qual será deduzido do montante a ser transferido pelo Conselho Federativo do IBS para o respectivo ente.	A previsão de tratamento para os saldos credores acumulados dos tributos substituídos ao final da transição é necessária para garantir a segurança jurídica dos contribuintes e dos entes da Federação. Como também previsto pela PEC 110/2019, a substituição dos saldos credores por títulos da dívida pública, remunerados pela taxa SELIC, com prazo de vencimento não inferior a 20 anos, permite que os entes da federação ressarcam os valores devidos sem afetar de forma traumática suas finanças, além de dar segurança às empresas, possibilitando, inclusive, a negociação dos títulos públicos no mercado.
20	<i>Split payment</i>	Possibilita, como regra geral ou para hipóteses específicas, que o IBS seja recolhido parcial ou totalmente no momento da liquidação financeira ou do pagamento da operação ou prestação, nos termos da lei complementar.	Atualmente, os impostos incidentes sobre o consumo são devidos com a concretização das transações, independentemente de haver pagamento ou não, como ocorre com vendas a prazo. O <i>split payment</i> permitirá a utilização de mecanismos automáticos de retenção do IBS quando da utilização de instrumentos bancários ou eletrônicos para o pagamento de operações comerciais, na forma prevista na PEC 110/2019.
21	Tratamento das pequenas empresas	O Simples Nacional será mantido, sendo facultado às pequenas empresas a apuração e o pagamento dos tributos incidentes sobre o consumo por meio do IBS.	O regime do Simples Nacional será mantido, sendo facultado às pequenas empresas a apuração e o pagamento dos tributos incidentes sobre o consumo por meio do IBS.

		Não permite a apropriação e a transferência de créditos do IBS pelo optante do regime unificado do Simples Nacional.	O modelo não permite a apropriação e a transferência de créditos do IBS pelo optante do regime unificado do Simples Nacional. As empresas do SIMPLES que atuam no meio da cadeia produtiva possuem incentivos para migrem para o regime normal de apuração do IBS.
22	Tratamento da Zona Franca de Manaus	Caberá à lei complementar regular a forma e as condições para o tratamento tributário favorecido à ZFM, não se aplicando, nesse caso, a vedação à concessão de benefícios fiscais.	Embora represente uma exceção à vedação de benefícios fiscais, a manutenção da Zona Franca de Manaus é exigência política para aprovação da reforma da tributação do consumo. Por essa razão, é necessário que lei complementar regule o tratamento da ZFM no âmbito do IBS.
23	Alterações em outros tributos, além daqueles que serão substituídos pelo IBS	Prevê progressividade para o ITCMD, estabelece que o IPTU deve ter sua base de cálculo atualizada ao menos uma vez a cada quatro anos e modifica o IPVA, para abranger veículos aquáticos e aéreos, estabelecer alíquotas máxima e mínima e possibilitar que suas alíquotas sejam diferenciadas em função do tipo, valor, utilização, tempo de uso, eficiência energética e nível de emissão de gases e substâncias poluentes dos veículos.	A PEC 110/2019 propõe alterações em dispositivos constitucionais relacionados ao ITCMD, IPTU e IPVA. Entendemos que tais alterações, embora não relacionadas à tributação do consumo, são positivas para o sistema tributário brasileiro, pois conferem maior progressividade.