



## **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](mailto:ccif@ccif.com.br), tel. (+ 55 11) 2305.2630, [www.ccif.com.br](http://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.

## Sumário

<b>Introdução</b>	<b>5</b>
<b>1. Fato Gerador</b>	<b>6</b>
1.1. Proposta de atualização	6
1.2. Justificativa	7
<b>2. Não-Cumulatividade</b>	<b>9</b>
2.1. Proposta de atualização	9
2.2. Justificativa	10
<b>3. Agência Tributária Nacional (ATN)</b>	<b>11</b>
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*<sup>1</sup> a partir da *Nota Técnica: Texto-base da Lei Complementar (LC) do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS)*<sup>2</sup>.

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.

---

<sup>1</sup> 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](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1728369&filename=PEC+45/2019).

<sup>2</sup> 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](https://ccif.com.br/wp-content/uploads/2020/09/CCiF_NT_LC-IBS.pdf).

## 1. Fato Gerador

### 1.1. Proposta de atualização

<b>PEC 45/2019</b>	
<b>Texto Original</b>	<b>Proposta de atualização</b>
<p>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.</p> <p>§1º O imposto sobre bens e serviços:</p> <p>I – incidirá também sobre:</p> <p>a) os intangíveis;</p> <p>b) a cessão e o licenciamento de direitos;</p> <p>c) a locação de bens;</p> <p>d) as importações de bens, tangíveis e intangíveis, serviços e direitos.</p>	<p>Art. 152-A. Compete à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios instituir, mediante lei complementar, imposto sobre bens e serviços.</p> <p>§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:</p> <p>I – alienação;</p> <p>II – troca ou permuta;</p> <p>III – locação;</p> <p>IV – cessão, disponibilização ou licenciamento;</p> <p>V – arrendamento mercantil; e</p> <p>VI – prestação de serviço.</p> <p>§2º O imposto de que trata esse artigo será:</p> <p>I – uniforme em todo o território nacional, garantida a autonomia dos entes federados na fixação de suas alíquotas, por lei ordinária do respectivo ente;</p> <p>II – regulamentado e administrado, de forma compartilhada pelos entes da federação, por meio da Agência Tributária Nacional; e [...]</p>

## 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*<sup>3</sup>.

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

---

<sup>3</sup> 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](https://ccif.com.br/wp-content/uploads/2020/09/CCiF_NT_LC-IBS.pdf).

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<sup>4</sup>, Lei 9.610/98<sup>5</sup> e Lei 9.609/98<sup>6</sup>).

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:

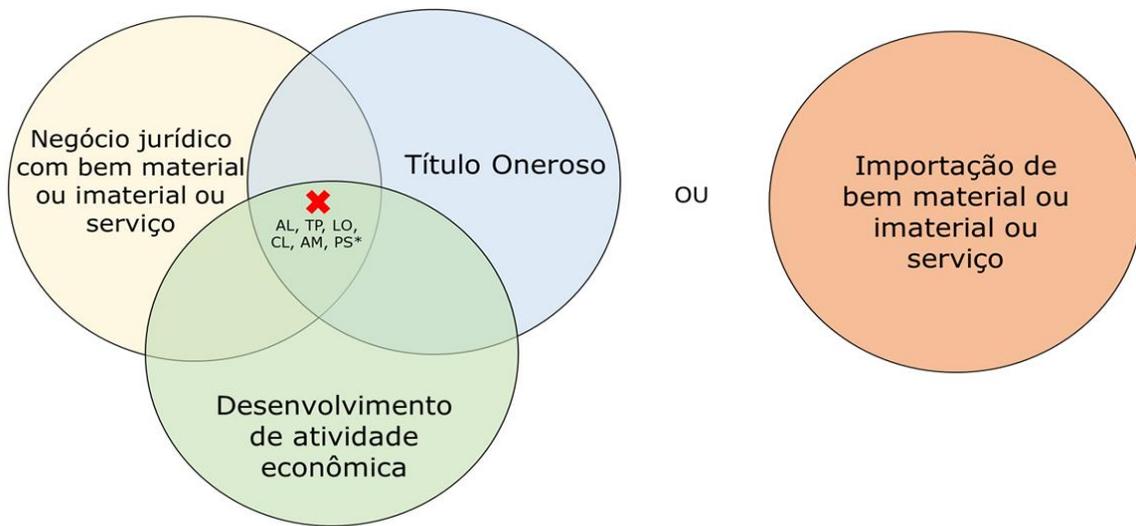
---

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> Lei n. 9.610/98 Art. 3º Os direitos autorais reputam-se, para os efeitos legais, bens móveis.

<sup>6</sup> 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.

## 2. Não-Cumulatividade

### 2.1. Proposta de atualização

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

## 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*<sup>7</sup>, 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*<sup>8</sup>, 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.

---

<sup>7</sup> 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\\_ao\\_cumulativo\\_e\\_a\\_garantia\\_de\\_devolucao\\_dos\\_saldos\\_credores.pdf](https://ccif.com.br/wp-content/uploads/2020/07/NT-IBS_ao_cumulativo_e_a_garantia_de_devolucao_dos_saldos_credores.pdf).

<sup>8</sup> 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](https://ccif.com.br/wp-content/uploads/2020/09/CCiF_NT_LC-IBS.pdf).

### 3. Agência Tributária Nacional (ATN)

#### 3.1. Proposta de atualização

<b>PEC 45/2019</b>	
<b>Texto Original</b>	<b>Proposta de atualização</b>
<p>Art. 152-A.</p> <p>§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:</p> <p>I – editar o regulamento do imposto, o qual será uniforme em todo o território nacional;</p> <p>II – gerir a arrecadação centralizada do imposto;</p> <p>III – estabelecer os critérios para a atuação coordenada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios na fiscalização do imposto;</p> <p>IV – operacionalizar a distribuição da receita do imposto, nos termos estabelecidos no parágrafo 5º deste artigo;</p> <p>V – representar, judicial e extrajudicialmente, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas matérias relativas ao imposto sobre bens e serviços.</p>	<p>Art. 152-A.</p> <p>[...]</p> <p>§4º A Agência Tributária Nacional, estruturada na forma de autarquia especial:</p> <p>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;</p> <p>II – terá autonomia técnica, financeira e administrativa; e</p> <p>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.</p> <p>§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.</p>

### 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*<sup>9</sup>, 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<sup>10</sup>, 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<sup>11</sup>, apresentada pelo deputado Luiz Flávio Gomes à PEC 45/2019, propõe-se que os servidores

---

<sup>9</sup> 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](https://ccif.com.br/wp-content/uploads/2020/09/CCiF_NT_LC-IBS.pdf).

<sup>10</sup> 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](https://ccif.com.br/wp-content/uploads/2020/07/NT_ATN_Corporation_V3.pdf).

<sup>11</sup> 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&filenome=EMC+63/2019+PEC04519+%3D%3E+PEC+45/2019](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1804936&filenome=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