

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N.º 45-A, DE 2019
(Do Sr. Baleia Rossi e outros)

Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências
; tendo parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, pela admissibilidade
(relator: DEP. JOÃO ROMA).

DESPACHO:

À COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

APRECIÇÃO:

Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário

PUBLICAÇÃO DO PARECER DA
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

I - RELATÓRIO

Considerações Iniciais

A Proposta de Emenda Constitucional em epígrafe pretende, como exposto em sua justificção, promover “uma ampla reforma do modelo brasileiro de tributação de bens e serviços, através da substituição de cinco tributos atuais por um único imposto sobre bens e serviços”.

Apontam seus autores que as mudanças sugeridas no texto constitucional têm como referência a proposta de reforma tributária desenvolvida pelo Centro de Cidadania Fiscal (CCiF), *think tank* criado para promover a discussão de melhorias do sistema tributário brasileiro com base nos princípios da simplicidade, neutralidade, equidade e transparência.

Apontam que é esperada, com a aprovação da matéria, grande simplificação do sistema tributário brasileiro – com a conseqüente redução do contencioso tributário e do custo burocrático de recolhimento dos tributos, bem como significativo aumento da produtividade e renda no Brasil.

Salientam que a modificação da Constituição se faz necessária tendo em vista a excessiva fragmentação da incidência tributária sobre bens e serviços. Apontam, ainda, que os tributos hoje existentes não possuem as características adequadas ao modelo de tributação sobre o consumo mediante cobrança não-cumulativa sobre o valor adicionado, o que provoca um aumento do custo dos investimentos, a oneração desproporcional da produção nacional relativamente à de outros países, além de um enorme contencioso entre o fisco e os contribuintes.

Outro problema apontado diz respeito à cobrança do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e sobre Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicações (ICMS) e do Imposto sobre Serviços (ISS) preponderantemente na origem, quando o Imposto sobre Valor Adicionado deveria ser cobrado no destino. Tal modelo estimulou a guerra fiscal e isso afetou negativamente o equilíbrio da estrutura federativa brasileira.

Passa-se à descrição das modificações do texto constitucional pretendidas.

Criação do Imposto sobre Bens e Serviços

A Proposta de Emenda Constitucional cria um novo Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) em substituição aos atuais Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI); Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS); Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS); Contribuição para o

Financiamento da Seguridade Social (Cofins); e Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS).

Segundo seus proponentes, o IBS apresenta as características de um bom imposto sobre o valor adicionado (IVA), sendo tal modelo o adotado pela maioria dos países para a tributação do consumo de bens e serviços.

Nesse propósito, a Proposta de Emenda Constitucional, em seu artigo 1º:

- cria o Imposto sobre Bens e Serviços, o qual será uniforme em todo o território nacional, cabendo à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a fixação de suas alíquotas;

- prevê que o imposto sobre bens e serviços também incide sobre os intangíveis, a cessão e o licenciamento de direitos, a locação de bens, as importações de bens, tangíveis e intangíveis, serviços e direitos;

- prevê que o imposto sobre bens e serviços será regulado exclusivamente pela lei complementar que o instituir;

- prevê que o imposto sobre bens e serviços será não-cumulativo, compensando-se o imposto devido em cada operação com aquele incidente nas etapas anteriores;

- prevê que o imposto sobre bens e serviços não será objeto de concessão de isenções, incentivos ou benefícios tributários ou financeiros, inclusive de redução de base de cálculo ou de crédito presumido ou outorgado, ou sob qualquer outra forma que resulte, direta ou indiretamente, em carga tributária menor que a decorrente da aplicação das alíquotas nominais, ressalvada a devolução parcial, por meio de mecanismos de transferência de renda, do imposto recolhido pelos contribuintes de baixa renda, nos termos da lei complementar referida no caput;

- prevê que o imposto sobre bens e serviços não incidirá sobre as exportações, assegurada a manutenção dos créditos;

- prevê que o imposto sobre bens e serviços terá alíquota uniforme para todos os bens, tangíveis e intangíveis, serviços e direitos, podendo variar entre Estados, Distrito Federal e Municípios.

Pelo modelo proposto, depois de instituído o novo Imposto, a competência legislativa dos entes federativos relativa a ele será restrita à fixação da alíquota. Para os contribuintes, a alíquota aplicável a cada operação será formada pela soma das alíquotas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios previstas em suas leis específicas.

No caso de operações interestaduais e intermunicipais, será aplicada a alíquota do Estado e do Município de destino. Nesta hipótese, a parcela estadual do Imposto pertencerá ao Estado de destino e a parcela municipal do Imposto pertencerá ao Município de destino (distribuição da receita pelo princípio do destino).

Na ausência de fixação de alíquota distinta por lei do ente federativo, a proposição determina que vigorará a respectiva alíquota de referência (federal, estadual, distrital ou municipal), que é aquela que repõe a arrecadação dos tributos substituídos pelo IBS. Ou seja, a alíquota de referência será: para a União, a que repõe a receita do IPI, da Cofins e do PIS; para os Estados, a que repõe a receita de ICMS do conjunto dos Estados; para os Municípios a que repõe a receita de ISS do conjunto dos Municípios; e para o Distrito Federal a soma das alíquotas de referência estadual e municipal.

Pela proposta, o IBS será apurado e pago de forma centralizada, sendo a receita distribuída entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios proporcionalmente ao saldo entre débitos e créditos atribuível a cada ente federativo. Caberá à lei complementar dispor sobre a forma como

essa distribuição será operacionalizada.

Segundo a proposta, a alíquota do Imposto sobre Bens e Serviços de cada ente federativo será formada pela soma de um conjunto de subalíquotas – denominadas alíquotas singulares – correspondentes às atuais destinações constitucionais dos tributos substituídos pelo IBS. As alíquotas singulares poderão ser fixadas individualmente, observado que as alíquotas singulares correspondentes à destinação de recursos a outros entes federativos e à saúde e à educação não poderão ser reduzidas.

Neste contexto, a alíquota fixada pela União corresponderá à soma das alíquotas singulares vinculadas às seguintes destinações: i) seguridade social; ii) financiamento do programa do seguro-desemprego e do abono salarial; iii) programas de desenvolvimento econômico por meio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social; iv) Fundo de Participação dos Estados; v) Fundo de Participação dos Municípios; vi) programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste; vii) transferências aos Estados e ao Distrito Federal proporcionais ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados; viii) manutenção e desenvolvimento do ensino; ix) ações e serviços públicos de saúde; e x) recursos não vinculados. A alíquota singular correspondente aos recursos não vinculados é fixada como sendo a diferença entre a alíquota federal do imposto e as demais alíquotas singulares.

No caso dos Estados e do Distrito Federal, a alíquota do Imposto será formada pela soma das alíquotas singulares vinculadas a: i) manutenção e desenvolvimento do ensino; ii) ações e serviços públicos de saúde; iii) transferência aos municípios de cada Estado; iv) outras destinações previstas na Constituição do Estado ou do Distrito Federal; e v) recursos não vinculados (correspondente à diferença entre a alíquota estadual ou distrital do imposto e as demais alíquotas singulares).

Para os Municípios, a alíquota do IBS será formada pela soma de alíquotas singulares vinculadas às seguintes destinações: a) manutenção e desenvolvimento do ensino; b) ações e serviços públicos de saúde; c) outras destinações previstas na lei orgânica do Município; e d) recursos não vinculados (apurada pela diferença entre a alíquota municipal total e as demais alíquotas singulares).

Segundo a justificativa da PEC 45/2019, o objetivo da adoção do regime de alíquotas singulares – ao invés do atual modelo de vinculação de uma porcentagem da receita total dos tributos – é reduzir a rigidez orçamentária. Assim, por exemplo, se um Estado quiser elevar suas despesas com segurança pública e financiar essa despesa com uma elevação da alíquota do IBS, ele poderá elevar a parcela da alíquota do IBS correspondente a recursos não vinculados e arrecadar exatamente o adicional de receita que pretende aplicar em segurança pública. Neste caso, não haverá qualquer prejuízo à destinação de recursos à educação, à saúde e aos municípios do Estado, pois as respectivas alíquotas singulares não serão alteradas.

A fim de guardar paralelismo com o que hoje ocorre com o ICMS, os Estados entregarão aos respectivos Municípios vinte e cinco por cento dos recursos que receberem da arrecadação do Imposto sobre Bens e Serviços, os quais serão creditados conforme os seguintes critérios: três quartos na proporção da respectiva população e um quarto, de acordo com o que dispuser lei estadual.

A Proposta de Emenda Constitucional também estabelece que a lei complementar de instituição do Imposto sobre Bens e Serviços criará comitê gestor nacional do IBS, integrado por representantes da União, dos Estados e do Distrito Federal e dos Municípios, cabendo-lhe:

- editar o regulamento do imposto, o qual será uniforme em todo o território nacional;
- gerir a arrecadação centralizada do imposto;
- estabelecer os critérios para a atuação coordenada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios na fiscalização do imposto;
- operacionalizar a distribuição da receita do imposto;
- representar, judicial e extrajudicialmente, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas matérias relativas ao IBS, a qual será realizada de modo coordenado pelos procuradores da Fazenda Nacional, dos Estados e dos Municípios.

O processo administrativo do Imposto sobre Bens e Serviços será regulado na lei complementar de modo uniforme em todo o território nacional.

Em função da criação desse novo tributo, é incluída entre as competências do Superior Tribunal de Justiça o julgamento, em sede de recurso especial, de decisões judiciais que contrariem ou neguem vigência à lei complementar que disciplina o Imposto sobre Bens e Serviços, ou lhe deem interpretação divergente da que lhes haja atribuído outro tribunal.

A fim de solucionar potencial conflito de competência entre a justiça federal e as justiças estaduais, é incluída entre as competências dos juízes federais o julgamento de causas em que o comitê gestor nacional do imposto sobre bens serviços, criado pela proposição, seja interessado na condição de autor, réu, assistente ou oponente.

A Proposta de Emenda Constitucional prevê, ainda, que as microempresas e empresas de pequeno porte poderão optar pelo pagamento do Imposto sobre Bens e Serviços de forma integrada ou em separado do regime único de arrecadação dos impostos e contribuições da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (SIMPLES Nacional). Ou seja, as micro e pequenas empresas poderão optar por recolher o IBS pelo regime de débitos e créditos (mantendo o recolhimento dos demais tributos na forma prevista no SIMPLES Nacional), ou poderão escolher por recolher o IBS pelo regime único de arrecadação, caso em que não poderão se apropriar nem transferir créditos do Imposto.

Adicionalmente, são feitas algumas adaptações no texto da Constituição Federal, de forma a adequá-lo à criação do IBS e à adoção do regime de alíquotas singulares para a destinação de recursos do Imposto às áreas de saúde e de educação. Tais adaptações dizem respeito: ao art. 167, IV; ao art. 198, § 2º; ao art. 212 (via inclusão de um novo § 7º); e ao art. 60, II do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

O art. 2º da Proposta de Emenda Constitucional acrescenta seis novos artigos ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

O primeiro deles prevê que o Presidente da República enviará ao Congresso Nacional, no prazo de cento e oitenta dias, contados da publicação da Emenda Constitucional, projeto de lei relativo à lei complementar que institui o Imposto sobre Bens e Serviços, a qual estabelecerá prazos para a indicação dos representantes da União, dos Estados e do Distrito Federal e dos Municípios que integrarão o comitê gestor nacional do IBS e para a publicação, pelo comitê gestor nacional, do regulamento do Imposto. Na hipótese de os Estados ou os Municípios não indicarem seus respectivos representantes no prazo previsto, caberá ao Presidente da República fazer a indicação, no prazo de trinta dias e na hipótese de o Comitê Gestor Nacional não publicar o regulamento do imposto no prazo fixado, caberá ao Presidente da República publicar o regulamento, no prazo de 90 dias.

Os quatro artigos seguintes estabelecem regras de transição para a substituição do IPI, do ICMS, do ISS, da Cofins; e da Contribuição para o PIS pelo Imposto sobre Bens e Serviços, a qual se dará em dez anos. Por essas regras, nos primeiros dois anos o IBS será cobrado à alíquota de 1%, sendo o aumento de receita compensado pela redução das alíquotas da Cofins e a receita do IBS integralmente destinada à seguridade social.

Nos oito anos subsequentes, as alíquotas do IPI, do ICMS, do ISS, da Cofins e da Contribuição para o PIS serão progressivamente reduzidas, sendo compensadas pela progressiva elevação das alíquotas de referência do IBS (federal, estadual, distrital e municipal). Pelo texto, as alíquotas de referência do IBS serão fixadas, em cada ano da transição, de modo a repor a perda de receita dos tributos cujas alíquotas serão reduzidas – mantendo, portanto, a carga tributária constante.

O texto ainda estabelece as regras de fixação das alíquotas singulares de referência ao longo da transição, as quais garantem a manutenção dos valores correspondentes a cada uma das destinações decorrentes das regras de vinculação e partilha dos tributos substituídos pelo IBS.

Pela proposta, cabe ao Senado Federal fixar, para cada um dos anos da transição, as alíquotas de referência e as alíquotas singulares de referência do IBS, com base em estudos técnicos elaborados pelo Tribunal de Contas da União.

Por fim, o último artigo acrescentado ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias estabelece regras de transição para a distribuição da receita do Imposto sobre Bens e Serviços entre os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Pela proposta, esta transição se dará em cinquenta anos, contados do início da redução das alíquotas do ICMS e do ISS.

Nos primeiros quarenta e nove anos, a parcela da receita do IBS destinada a cada estado e município será definida pela soma de três parcelas: i) reposição da perda de receita própria decorrente da redução das alíquotas do ICMS e do ISS, corrigida monetariamente (integral nos primeiros vinte anos e decrescente ao longo dos vinte e nove anos seguintes); ii) aumento ou redução da receita de IBS decorrente da fixação da alíquota do Imposto pelo Estado ou pelo Município acima ou abaixo da respectiva alíquota de referência; e iii) distribuição da diferença entre a receita total do imposto atribuível aos Estados e Municípios e o valor correspondente às demais parcelas, a qual será feita com base no princípio do destino, com base nas alíquotas de referência do Imposto. A partir do quinquagésimo ano, a receita do IBS será distribuída integralmente pelo princípio do destino.

Embora aparentemente complexa, esta regra de transição na distribuição federativa da receita, garante uma convergência muito suave da atual distribuição da receita do ICMS entre os Estados e do ISS entre os Municípios para a distribuição da receita pelo princípio do destino, que é a regra permanente para a distribuição da receita do Imposto sobre Bens e Serviços.

O art. 3º da Proposta de Emenda Constitucional promove alterações em diversos dispositivos do texto da Carta Política, alterações essas que somente entrarão em vigor após o fim do período de transição de dez anos. Em linhas gerais, tais alterações se prestam a adequar a redação do texto a fim de retirar a referência neles constante aos tributos e contribuições que são extintos pela proposição com a implementação definitiva do Imposto sobre Bens e Serviços.

O art. 4º promove alterações no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), a fim de adequar sua redação à extinção do ICMS. Tais alterações, que somente entrarão em vigor ao final do período de transição de dez anos dizem respeito ao art. 60, II e à revogação do art. 91 do ADCT.

Previsão da Possibilidade de Criação de *Excise Tax*

A Proposta prevê que a União poderá, com base na competência residual, criar impostos seletivos, com finalidade extrafiscal, destinados a desestimular o consumo de determinados bens, serviços ou direitos. Trata-se da previsão de instituição do que por vezes é denominado na experiência jurídica internacional como *excise tax* e que tem por objetivo desincentivar o consumo de álcool ou de tabaco.

Vigência

Os arts. 1º e 2º da Proposta de Emenda Constitucional entram em vigor na data de sua publicação, ao passo que os arts. 3º e 4º somente após o décimo ano após o início do período de implantação do Imposto sobre Bens e Serviços.

Revogação

São revogados, após o prazo de dez anos a contar do início da implementação do Imposto sobre Bens e Serviços, os dispositivos constitucionais que fazem referência aos impostos e contribuições que serão por ele substituídos.

Escopo da apreciação

A matéria vem a este colegiado para apreciação de sua admissibilidade, nos termos do art. 202 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Conforme manifestado no Relatório, o escopo de apreciação da presente Proposta de

Emenda Constitucional por este Colegiado diz respeito ao atendimento dos requisitos formais, materiais, temporais e circunstanciais previstos no art. 60 da Carta Política.

O primeiro requisito, de ordem formal, diz respeito à autoria da Proposta. Conforme Termo de Conferência de Assinaturas da Secretaria-Geral da Mesa desta Casa, a Proposta de Emenda Constitucional foi apresentada com 201 assinaturas de apoio. Dessas, 22 eram repetidas, 4 ilegíveis e não foi possível identificar o autor de 3 delas. Descontando-se essas assinaturas, a matéria recebeu o apoio de 172 nobres Deputados Federais, sendo atendido assim o disposto no art. 60, inciso I, da Constituição, o qual exige que tais proposições sejam apresentadas, no caso de subscrição pelos membros desta Casa, por no mínimo um terço deles.

No presente momento, não há em vigor intervenção federal, nem estado de defesa ou de sítio, de modo que inexistem quaisquer óbices de ordem circunstancial à apreciação da matéria.

De modo análogo, não há qualquer óbice de ordem temporal que impeça o prosseguimento da matéria, visto que a matéria constante da Proposta não foi objeto de outra rejeitada ou havida por prejudicada na presente sessão legislativa.

Passa-se ao exame dos requisitos de ordem material, lembrando que, conforme o texto constitucional, não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir a forma federativa de Estado; o voto direto, secreto, universal e periódico; a separação dos Poderes; e os direitos e garantias individuais.

Trata-se de aspecto bastante delicado na apreciação de Proposta de Emenda Constitucional. Lembrando aqui manifestação do eminente Ministro do Supremo Tribunal Federal quando do julgamento de Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 33-PA, a amplitude conferida às cláusulas pétreas é a ideia de unidade da Constituição, mas esse norte não representa, por si só, a possibilidade de um "engessamento" da ordem constitucional, obstando a introdução de qualquer mudança de maior significado.

Um dos aspectos que queremos observar aqui é o da substituição do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) e do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e sobre Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicações (ICMS) pelo Imposto sobre Bens e Serviços (IBS).

Não se pode desconsiderar a importância do ISS e do ICMS para a formação do montante de receitas municipais e estaduais, de modo que não será de admirar caso alguém argumente que se está violando o assim denominado Pacto Federativo.

No caso dos Municípios, a competência tributária atribuída pelo constituinte originário envolve, além do ISS, o imposto sobre a propriedade predial e territorial Urbana (IPTU), o imposto sobre transmissão *Inter Vivos*, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição (ITBI); taxas, contribuições de melhoria e outras contribuições, a exemplo das destinadas ao financiamento de sistemas próprios de previdência social.

A partir de dados obtidos no sítio do Tesouro Nacional na Internet, nota-se que, entre 2000 e 2017, o ISS representou, em média, mais de quarenta por cento da arrecadação própria dos municípios que lhes foi conferida pelo constituinte originário (ver Tabela 1, no Anexo pensado ao final deste relatório).

Ao se levar em conta as regiões nota-se, ademais, que tal distribuição é assimétrica. Enquanto na região sul, o ISS representa cerca de trinta e cinco por cento das receitas tributárias próprias, na região norte do país corresponde a cinquenta e quatro por cento desse total (ver Tabela 2, no Anexo).

Já no que diz respeito à arrecadação estadual, lembra-se que o constituinte originário atribuiu aos Estados, além do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e sobre Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicações (ICMS), o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores e o imposto sobre a transmissão causa mortis e doação, de quaisquer bens ou direitos (ITCD); além da possibilidade de cobrança de taxas e de contribuições, a exemplo da destinada ao financiamento de regimes próprios de previdência social. Levando em conta o papel do ICMS no quadro dessas receitas o

tributo representa quase noventa por cento da arrecadação própria desses entes da Federação (ver Tabelas 3 e 4 no Anexo).

No tocante ao Pacto Federativo, a Constituição dispõe que não é possível a apreciação de Proposta de Emenda tendente a aboli-lo. Se é certo que o papel do ICMS e do ISS é extremamente relevante para as finanças estaduais e municipais, lembra-se aqui que a proposição ora em apreciação procura resguardar a autonomia dos Estados e Municípios na fixação das alíquotas correspondentes a esses tributos que comporão a alíquota do Imposto sobre Bens e Serviços.

É preciso, por outro lado, recordar que há precedente de reforma constitucional que promoveu a extinção de tributo municipal. Trata-se da Emenda Constitucional n. 3, de 1993, a qual retirou dos Municípios a possibilidade de arrecadar o Imposto sobre Venda a Varejo de Combustíveis Líquidos e Gasosos.

Adicionalmente, a regra de transição proposta para a distribuição da receita do IBS entre os Estados e Municípios faz com que o impacto da introdução do novo Imposto sobre as finanças estaduais e municipais seja diluído em cinquenta anos.

Acerca de eventuais questionamentos sobre a impossibilidade de os entes federativos poderem legislar em matéria tributária sobre o novo Imposto, além da fixação de suas alíquotas, não se verifica na Proposta de Emenda Constitucional ameaça ao Pacto Federativo.

A Constituição Federal, buscando a harmonia federativa, já atribui ao Congresso Nacional a competência para a edição de leis complementares sobre normas gerais em matéria tributária (art. 146, III), tanto que os elementos da regra-matriz de incidência tributária do ICMS (art. 155, §2º, XII) e do ISS (art. 156, §3º) são por elas definidos. Assim, a competência dos Estados, Distrito Federal e Municípios já é restrita, vez que os entes não podem legislar de modo contrário às LC nº 87/1996 e LC nº 116/2003.

No caso dos Municípios, por exemplo, a legislação complementar fixa os percentuais mínimo e máximo das alíquotas de ISS, sendo que no Imposto sobre Bens e Serviços essa competência será, em verdade, ampliada, porque não haverá imposição de alíquota máxima e mínima, a fim de que o Município tenha a possibilidade de arrecadar o imposto de acordo com suas necessidades.

Mendes e Branco lecionam que “a repartição de competências é crucial para a caracterização do Estado Federal, mas não deve ser considerada insuscetível de alterações. Não há obstáculo à transferência de competências de uma esfera da Federação para outra, desde que resguardado certo grau de autonomia de cada qual”.¹

Também é preciso observar que se está desenhando no texto constitucional um comitê gestor desse novo imposto, com a participação de representantes dos três níveis governamentais.

Experiência semelhante foi desenhada relativamente ao regime especial de recolhimento de tributos das microempresas e empresas de pequeno porte instituído pela Lei Complementar n. 123, de 14 de dezembro 2006, o SIMPLES Nacional.

Essa experiência prévia, nos leva a afirmar, no juízo prévio de admissibilidade que compete a esta Comissão, que apesar das cifras envolvidas, não parece ser o caso de tentativa de se abolir o sistema federativo brasileiro. Como reforço a tal argumento, queremos aqui recordar manifestação do eminente Ministro do Supremo Tribunal Federal, Sepúlveda Pertence, que assim se manifestou no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.024:

A “forma federativa de Estado” – elevado a princípio intangível por todas as Constituições da República – não pode ser conceituada a partir de um modelo ideal e apriorístico de Federação, mas, sim, daquele que o constituinte originário concretamente adotou e, como o adotou, erigiu em limite material imposto às futuras emendas à Constituição; de resto as limitações materiais ao poder constituinte de reforma, que o art. 60, § 4º, da Lei Fundamental enumera, não significam a intangibilidade literal da respectiva disciplina na Constituição originária,

¹ MENDES, Gilmar Ferreira e BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 143.

mas apenas a proteção do núcleo essencial dos princípios e institutos cuja preservação nelas se protege.

Consideramos que a manutenção da autonomia estadual e municipal, com a autonomia para alteração das alíquotas de referência para mais ou para menos conforme suas necessidades é indicativo mais do que suficiente da manutenção do núcleo essencial do Pacto Federativo.

Adicionalmente, o federalismo cooperativo assegurado pela Constituição Federal pode, inclusive, ser aprimorado com a Proposta de Emenda Constitucional em tela, na medida em que o modelo proposto possibilitará que os repasses de receita efetuados entre os entes federativos, previstos constitucionalmente e relacionados aos impostos a serem substituídos, sejam automáticos no IBS, evitando a ocorrência de retenções e atrasos nos repasses, como infelizmente tem ocorrido em alguns Estados no período recente. Neste contexto, a proposta efetivamente aumenta a independência financeira dos entes.

A vedação da concessão de incentivos fiscais também resulta no fortalecimento do Pacto Federativo e na diminuição da interferência dos entes nos repasses efetuados entre si. Como os atuais IPI e ICMS possuem parcelas que são destinadas a entes diferentes daqueles competentes para sua instituição e arrecadação, Estados, Distrito Federal e Municípios acabam sendo prejudicados pelos benefícios fiscais que diminuem a arrecadação desses impostos.²

Em relação aos incentivos, não se pode deixar de mencionar que o equilíbrio federativo também é distorcido atualmente em razão de a União Federal poder concedê-los livremente, ainda que prejudicando o valor repassado aos demais entes, enquanto os Estados dependem de autorização unânime do Conselho Nacional de Política Fazendária (Lei Complementar nº 24, de 1975, art. 2º, § 2º) e os Municípios também têm o seu direito limitado conforme previsão em Lei Complementar (Lei Complementar nº 116, de 2003, art. 8º-A, §1º).

A adoção do Imposto sobre Bens e Serviços também promete ser favorável na relação entre os entes federados pois o Imposto possuirá base de incidência ampla para todos os entes, encerrando os desgastantes conflitos de competência entre Estados e Municípios para a definição do que é compreendido como mercadoria (ICMS) ou serviço (ISS).

Se é certo que a Proposta de Emenda Constitucional pode ser aprimorada ao prever, por exemplo, que o comitê gestor do Imposto sobre Bens e Serviços possa ter papel mais relevante no desenho do novo tributo, inclusive, a título de exemplo, condicionando que o projeto de lei complementar que regerá o imposto conte com sua participação ou que sua composição seja paritária ou, ainda, qual será o norte para a definição quórum para suas diversas deliberações (unanimidade, dois terços, maioria etc.), não é menos certo que tais questões envolvem o mérito da proposição e não o juízo perfunctório que ora cabe à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

Outro aspecto que nos chama a atenção na proposição é a fixação de prazos para que membros dos demais Poderes e esferas de governo adotem determinadas práticas, tal como exposto previsto, à guisa de exemplo, no art. 115 que se pretende introduzir no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Nesse ponto, queremos lembrar que a Emenda Constitucional n. 37, de 2002, fixou ao Poder Executivo, conforme o § 1º do art. 85 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, o prazo de trinta dias para que fosse regulamentada a contribuição provisória sobre movimentação ou transmissão de valores e de créditos e direitos de natureza financeira sem que tenha havido qualquer questionamento acerca de sua constitucionalidade ao longo dos anos. Assim, consideramos que a fixação de prazos na Proposta de Emenda Constitucional pode gerar debates relativamente à sua adequação ou não em termos de lapso temporal, o qual pode ser elástico ou encurtado, mas não quanto à sua constitucionalidade. Tal debate, uma vez mais, é, a nosso ver, questão relativa ao mérito e não ao juízo prévio de admissibilidade.

No demais, não vislumbramos nenhum outro ponto que minimamente possa ser

² A título exemplificativo, o Tribunal de Contas da União analisou os benefícios fiscais concedidos pela União entre 2008 e 2012 e concluiu ([Relatório TCU TC 020.911/2013-0](#)) que Estados e Municípios deixaram de receber R\$ 190,1 bilhões de reais em decorrência destes incentivos, relacionados ao IPI e ao IR. E os maiores prejudicados foram Estados e Municípios do Nordeste (<https://www12.senado.leg.br/emdiscussao/edicoes/pacto-federativo/partilha-dos-tributos>).

considerado como colidente com as cláusulas pétreas inscritas na Constituição de 1988.

Por todo o exposto, votamos pela admissibilidade da Proposta de Emenda Constitucional n. 45, de 2019.

Sala da Comissão, em de de 2019

JOÃO ROMA

Deputado Federal - PRB/BA

Anexo: Evolução da Receita Própria dos Estados e Municípios

Tabela 1 – Receitas Tributárias Municipais por Ano

Ano	ISS	IPTU	ITBI	Taxas	Contribuições	Contrib. Melhoria
2000	39,29%	32,54%	6,84%	13,40%	7,38%	0,54%
2001	39,51%	31,97%	6,74%	12,72%	8,70%	0,37%
2002	38,10%	31,73%	6,90%	11,65%	11,28%	0,34%
2003	36,02%	30,66%	6,05%	10,66%	16,19%	0,42%
2004	36,79%	29,03%	5,51%	8,95%	19,26%	0,46%
2005	40,68%	29,17%	5,92%	8,73%	15,13%	0,37%
2006	42,87%	27,90%	6,23%	7,91%	14,78%	0,33%
2007	43,41%	26,39%	7,00%	7,27%	15,66%	0,26%
2008	46,02%	24,93%	7,71%	6,95%	14,14%	0,25%
2009	46,05%	25,07%	7,27%	7,01%	14,22%	0,39%
2010	46,58%	24,39%	8,19%	6,63%	13,97%	0,25%
2011	47,11%	23,70%	8,80%	6,38%	13,75%	0,26%
2012	48,21%	23,16%	8,93%	6,23%	13,22%	0,24%
2013	47,22%	23,34%	9,52%	6,29%	13,45%	0,18%
2014	47,26%	23,63%	9,28%	6,24%	13,42%	0,16%
2015	46,00%	24,09%	8,63%	6,30%	14,81%	0,17%
2016	43,48%	25,80%	7,83%	6,43%	16,26%	0,19%
2017	42,61%	26,65%	7,74%	6,74%	16,07%	0,19%
Média	43,18%	26,90%	7,50%	8,14%	13,98%	0,30%

Fonte: Tesouro Nacional.

Tabela 2 – Receitas Tributárias Municipais por Região

Região	ISS	IPTU	ITBI	Taxas	Contribuições	Contrib. Melhoria
AC	58,52%	11,06%	3,95%	6,84%	16,79%	2,83%
AM	59,19%	11,24%	4,33%	6,23%	18,78%	0,23%
AP	58,09%	7,25%	4,12%	10,79%	19,69%	0,06%
PA	57,47%	7,98%	3,54%	7,97%	22,87%	0,17%
RO	50,19%	7,97%	5,45%	10,38%	25,81%	0,19%

RR	47,56%	16,18%	3,24%	11,20%	21,79%	0,02%
TO	47,33%	13,24%	9,83%	7,20%	21,76%	0,64%
N	54,05%	10,70%	4,92%	8,66%	21,07%	0,59%
AL	39,13%	14,96%	5,76%	9,46%	30,47%	0,23%
BA	52,99%	17,22%	8,45%	10,07%	11,06%	0,21%
CE	42,94%	15,77%	7,18%	2,94%	31,06%	0,12%
MA	58,75%	7,94%	4,20%	4,57%	23,18%	1,36%
PB	42,84%	10,92%	12,80%	7,02%	25,63%	0,78%
PE	44,85%	17,63%	5,44%	10,36%	21,63%	0,10%
PI	45,31%	10,85%	5,51%	3,10%	35,14%	0,09%
RN	48,76%	13,26%	9,27%	9,62%	18,89%	0,20%
SE	52,77%	18,78%	9,30%	5,80%	13,21%	0,14%
NE	47,59%	14,15%	7,54%	6,99%	23,36%	0,36%
GO	35,61%	24,21%	12,47%	7,12%	20,21%	0,38%
MS	35,64%	24,99%	9,39%	5,24%	24,15%	0,59%
MT	43,10%	15,45%	11,14%	8,06%	21,42%	0,83%
CO (*)	38,12%	21,55%	11,00%	6,81%	21,93%	0,60%
ES	54,39%	10,42%	7,23%	8,62%	18,93%	0,42%
MG	37,10%	23,06%	10,16%	10,37%	19,13%	0,19%
RJ	50,01%	23,33%	6,87%	5,74%	13,98%	0,07%
SP	45,76%	33,03%	7,13%	5,22%	8,72%	0,14%
SE	46,82%	22,46%	7,84%	7,49%	15,19%	0,20%
PR	39,12%	23,10%	10,92%	10,34%	15,84%	0,67%
RS	34,60%	23,05%	11,41%	10,20%	20,45%	0,30%
SC	32,94%	25,27%	9,70%	12,93%	18,40%	0,76%
S	35,55%	23,81%	10,68%	11,16%	18,23%	0,57%

Fonte: Tesouro Nacional.

(*) Exceto Distrito Federal

Tabela 3 – Receitas Tributárias Estaduais por Ano

Ano	ICMS	IPVA	ITCD	Taxas	Outros
2000	91,81%	5,77%	0,36%	1,71%	0,35%
2001	91,55%	6,11%	0,33%	1,62%	0,39%
2002	91,07%	6,06%	0,45%	1,70%	0,71%
2003	90,08%	5,84%	0,66%	1,73%	1,68%
2004	89,92%	5,79%	0,46%	1,88%	1,94%
2005	89,65%	6,06%	0,46%	2,00%	1,83%
2006	89,27%	6,45%	0,49%	2,00%	1,79%
2007	88,40%	6,93%	0,57%	2,16%	1,94%
2008	88,30%	6,90%	0,60%	2,20%	2,01%
2009	85,85%	7,57%	0,63%	2,25%	3,70%
2010	86,25%	6,85%	0,82%	2,16%	3,93%
2011	85,96%	6,82%	0,80%	2,06%	4,37%

2012	87,09%	7,15%	0,91%	2,23%	2,62%
2013	87,15%	6,97%	0,99%	2,17%	2,73%
2014	86,51%	7,34%	1,05%	2,23%	2,87%
2015	85,64%	7,77%	1,40%	2,17%	3,03%
2016	84,87%	8,01%	1,52%	2,31%	3,28%
2017	84,79%	7,76%	1,39%	2,44%	3,62%
Média	88,01%	6,79%	0,77%	2,06%	2,38%

Fonte: Confaz

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, em reunião extraordinária realizada hoje, opinou pela admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 45/2019, nos termos do Parecer do Relator, Deputado João Roma, contra o voto do Deputado Ivan Valente. A Deputada Talíria Petrone apresentou Voto em Separado.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Felipe Francischini - Presidente, Bia Kicis, Lafayette de Andrada e Caroline de Toni - Vice-Presidentes, Afonso Motta, Aguinaldo Ribeiro, Alencar Santana Braga, Arthur Oliveira Maia, Aureo Ribeiro, Beto Rosado, Bilac Pinto, Celso Maldaner, Clarissa Garotinho, Daniel Freitas, Danilo Cabral, Darci de Matos, Delegado Marcelo Freitas, Diego Garcia, Edilázio Júnior, Eduardo Bismarck, Eduardo Cury, Enrico Misasi, Fábio Trad, Genecias Noronha, Geninho Zuliani, Gil Cutrim, Gilson Marques, Herculano Passos, João H. Campos, João Roma, José Guimarães, Josimar Maranhãozinho, Luis Tibé, Luiz Flávio Gomes, Luizão Goulart, Marcelo Ramos, Márcio Biolchi, Margarete Coelho, Nelson Pellegrino, Nicoletti, Patrus Ananias, Paulo Abi-Ackel, Paulo Azi, Paulo Eduardo Martins, Paulo Teixeira, Renildo Calheiros, Rubens Bueno, Samuel Moreira, Sergio Toledo, Subtenente Gonzaga, Chiquinho Brazão, Coronel Tadeu, Dagoberto Nogueira, Delegado Pablo, Isnaldo Bulhões Jr., Ivan Valente, Luiz Carlos, Luiz Philippe de Orleans e Bragança, Neri Geller, Odair Cunha, Osires Damaso, Pedro Westphalen, Reinhold Stephanes Junior, Rubens Otoni, Rui Falcão e Valtenir Pereira.

Sala da Comissão, em 22 de maio de 2019.

Deputado FELIPE FRANCISCHINI
Presidente

VOTO EM SEPARADO

(Da Sra. TALÍRIA PETRONE e do Sr. MARCELO FREIXO)

I – RELATÓRIO

A Proposta de Emenda à Constituição nº 45, de 2019, surge como mais uma tentativa deste Parlamento de alterar, de uma vez e substancialmente, o sistema tributário nacional – de aí que seja chamada de Reforma Tributária.

Objetiva, pois, promover a substituição de cinco tributos incidentes sobre o consumo por um único imposto, o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS). Desapareceriam a Contribuição Social para o PIS (PIS), a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e o Imposto sobre Serviços (ISS).

A exemplo do que ocorreu na instituição do Simples Nacional, os referidos tributos passariam a ser cobrados de modo centralizado, sendo recolhidos em momento único e gerido por um comitê gestor nacional. Este, por sua vez, composto por representantes da União, Estados e Municípios.

Apesar de se tratar de imposto único, sua alíquota seria definida a partir da conjugação de competência tributária fracionada: cada ente federado ficaria responsável por estabelecer uma parte da alíquota que lhe diz respeito como consequência do critério espacial do tributo, sem que, contudo, pudesse estabelecer alíquotas distintas a depender do produto ou serviço tributado. Assim, ficaria banida a possibilidade de estabelecimento de benefícios fiscais setoriais ou regionais.

Destaca-se que a competência e destinação da arrecadação em operações interestaduais passaria a ser determinada, em todos os casos, pelo local de destino da circulação do bem e da prestação do serviço.

Além disso, objetiva-se que o imposto seja totalmente não-cumulativo, e para tanto seria cobrado em todas as etapas de produção, autorizado o total abatimento do valor destacado em nota fiscal da operação anterior, inclusive na aquisição de bens de capital, e preservada a imunidade para exportações.

Para além do IBS – que deveria ser único para todos os produtos na mesma base territorial –, a União poderia estabelecer imposto residual sobre bens com o objetivo de desestimular o consumo, como cigarros e bebidas alcoólicas. A incidência deste tributo seria monofásica, já no início da cadeia produtiva ou importação.

Houve preocupação em estabelecer a implementação paulatina do novo método tributário, mediante o balanceamento da alíquota do novo imposto ao longo de dez anos. No que se refere ao repasse dos valores aos cofres estaduais e municipais, a efetiva implantação das novas formas de cálculo só se daria no quinquagésimo aniversário da reforma pretendida.

De forma sumária, é o Relatório.

II – VOTO EM SEPARADO

Cabe a esta Comissão, neste momento, a análise da admissibilidade desta proposição, nos termos do art. 202 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Assim, é necessário verificar se há adequação com o disposto no artigo 60 da Constituição Federal.

Conforme informado pela Secretaria-Geral da Mesa, há 172 assinaturas confirmadas, demonstrando atendimento ao primeiro inciso daquele artigo.

Tampouco se identifica desrespeito aos §§ 1º e 5º, tendo em vista não estar em vigor intervenção federal, estado de defesa ou de sítio; ou ter sido a matéria rejeitada ou havida por prejudicada.

Contudo, no que se refere ao § 4º do art. 60, mais especificamente a observância às cláusulas de respeito à forma federativa de Estado e aos direitos e garantias individuais, há considerações necessárias que acabam por sugerir a inadmissibilidade da PEC.

A proposta de elaboração de uma reforma tributária retornou de forma mais intensa aos debates no final de 2015, a partir de sugestões veiculadas pelo então Ministro da Fazenda, Joaquim Levy. À época, o foco das discussões era a unificação do PIS e da Cofins – e que paulatinamente começou a incorporar outros tributos federais, a exemplo do IPI.

Ocorre que, à medida que se avançou no tema, provavelmente em virtude da empolgação com as conversas sobre o assunto, passou-se a mirar na aglutinação dos mais diversos tributos, os quais possuem bases de cálculo, funcionalidades e destinações bastante distintas. Com efeito, houve defesa da absorção das Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico (CIDEs), da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) e, como se depreende da PEC analisada, do ICMS e do ISS – impostos que sequer estão sob a competência tributária federal.

Não é o caso de se afirmar que a alteração constitucional em comento não traga consigo alterações meratórias. A fixação da competência tributária pelo critério do destino, por exemplo, é alteração com potencial para se evitarem inúmeras contendas judiciais que se proliferam sobre o tema – apesar de no caso do ISS poder ser realizada por simples alteração infraconstitucional, mediante a alteração da Lei Complementar nº 116, de 2003.

Outro bom exemplo é a extinção de tributos federais incidentes sobre o consumo, que insistem em reforçar a regressividade do nosso sistema tributário, impondo, com as mais variáveis rubricas, pesado ônus fiscal sobre as classes sociais de menor potencial aquisitivo.

Todavia, não escapa do olhar mais atento, o intenso cerceamento da capacidade de autogestão aplicado aos Estados e Municípios. A harmonia federativa pressupõe o atendimento à repartição constitucional de competências, sem imposição hierárquica entre os Entes que integram a República.

Ocorre que a possibilidade de determinado membro da Federação atender às obrigações sociais que lhe são impostas pelo Texto Magno depende umbilicalmente do exercício de sua competência tributária. Isto é, de poder gerir sua mais essencial fonte de receita de modo a sustentar-se financeiramente e, de forma ainda mais importante, promover o desenvolvimento setorial e regionalizado que entender conveniente.

A PEC, ao estipular limites para determinação das alíquotas por parte de Estados e Municípios e ainda os proibir de conceder incentivos fiscais, esvazia de forma preocupante a utilidade do tributo. Como se sabe, seu uso não se restringe a promover a arrecadação de dinheiro para as despesas públicas.

Um dos usos por vezes esquecido é a funcionalidade redistributiva que pode ser impingida à exação fiscal. Em atendimento ao princípio da seletividade, é natural que os sujeitos ativos da competência tributária balanceiem as alíquotas dos diversos produtos disponíveis à sua população de modo que, sem colocar em xeque o sustento das atividades estatais, permitam que bens mais essenciais sejam menos onerados. O retrato dessa preocupação é facilmente visualizado no texto constitucional, como nos arts. 153, § 3º, I (para o IPI); e 155, § 2º, III (para o ICMS).

Pretender que a seletividade da tributação seja feita segundo critério pessoal do sujeito passivo, por meio da inserção de seu CPF em nota fiscal no momento da aquisição de bens e serviços, esbarra em nítida dificuldade de implementação e fiscalização, mormente em Municípios mais pobres – cuja população seria justamente a mais carecedora de medidas que atentem para sua capacidade contributiva.

Ainda, vale lembrar que a tributação é instrumento de política fiscal de extrema utilidade e importância para que os entes federados incentivem ou desestimulem setores da atividade econômica, ou mesmo condutas tidas por indesejadas seja do ponto de vista de saúde pública ou social – a exemplo do que se verifica a partir da considerável tributação sobre o tabaco. Trata-se de mais uma autonomia garantida aos entes federados que se mostra ceifada pela PEC em comento.

Segundo a proposta, o desenvolvimento nacional calcado na redução das desigualdades regionais, objetivo fundamental da República Federativa do Brasil, ficaria dependente da vontade da União, que encaminharia mais recursos para áreas ou setores que entendesse convenientes.

A utilização do argumento de fim da guerra fiscal para a aprovação desse monopólio da esfera federal sobre a destinação dos recursos não se sustenta. Com efeito, o texto constitucional em vigor já prevê os meios para que conflitos de competência em matéria tributária sejam dirimidos – lei complementar, como bem traz o art. 146, I. A insegurança jurídica que permeia o desenvolvimento da atividade econômica, tanto pela intensidade de litígios judiciais como pelo conflito de normas dos múltiplos sujeitos envolvidos, decorre da obscuridade normativa infraconstitucional, ou do desatendimento a normas já existentes (como a concessão de benefícios fiscais no âmbito do ICMS sem a prévia manifestação do Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ).

Esse vácuo de juridicidade acaba por ter de ser enfrentado pelo Poder Judiciário, em virtude do princípio da inafastabilidade de jurisdição. Ocorre que o órgão equidistante, por sua vez, apresenta posicionamento jurisprudencial oscilante, sem apresentar definições que efetivamente solucionem a crise fiscal entre Estados e Municípios – a exemplo do que se viu na definição da natureza da lista de serviços da Lei Complementar nº 116/03 (se taxativa ou exemplificativa), ou do local em que o ISS seria devido no caso de prestações intermunicipais.

Retirar a possibilidade de determinado membro da Federação de realizar sua política fiscal por meio do balanceamento específico da tributação, com a escusa de se combater a guerra fiscal, é condenar as regiões menos competitivas à permanente estagnação frente a metrópoles e polos de produção já desenvolvidos. A proposta, ao tentar adotar método de tributação unificado e centralizado com amparo no que é feito em países mais desenvolvidos, se esquece da dimensão continental e das imensas desigualdades sociais e econômicas do Brasil.

A centralização da decisão do emprego de recursos públicos apenas reforçará a já crítica necessidade de peregrinação de governadores e prefeitos à capital federal para suplicar por recursos.

Por fim, vale ressaltar que a desvinculação de tributos e contribuições constitucionalmente vinculados para a proteção social presente na Proposta de Emenda à Constituição em análise terá efeito bastante deletério para a efetivação de direitos sociais constitucionalmente assegurados. Isso porque a proposta prevê a substituição de contribuições vinculadas à proteção social por um novo tributo sem vinculação qualquer específica. Tal medida deve contribuir para o aprofundamento da crise arrecadatória da Seguridade Social e afetar a sustentação dos gastos em setores como Previdência Social, Assistência Social, Saúde e Seguro-Desemprego, em grave violação ao princípio da vedação do retrocesso social.

Assim, não obstante considerarmos que a simplificação do sistema de impostos no Brasil seja realmente necessária, entendemos que a presente PEC caminha de encontro aos primados constitucionais ao a) retirar a autonomia fiscal dos Estados e Municípios, b) desrespeitar a capacidade contributiva dos cidadãos por meio da revogação do princípio da essencialidade tributária, c) centralizar a gestão orçamentária na União, d) priorizar a tributação regressiva causada pelos impostos indiretos, e e) violar o princípio da vedação ao retrocesso social.

Tendo em vista o exposto, somos pela **INADMISSIBILIDADE** da **PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 45, DE 2019**.

Sala da Comissão, em de de 2019.

Deputada TALÍRIA PETRONE

Deputado MARCELO FREIXO