



CÂMARA DOS DEPUTADOS

**COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER À PROPOSTA
DE EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 293-A, DE 2004.**

PROPOSTA DE EMENDA A CONSTITUIÇÃO Nº 293/2004

*Altera o Sistema Tributário Nacional e dá
outras providências*

EMENDA SUBSTITUTIVA GLOBAL Nº _____

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do §3º do art.60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O artigo 146 da Constituição passa a vigorar acrescido alínea “e” ao inciso III, e §§2º e 3º, seguintes, renumerando-se o atual parágrafo único para parágrafo primeiro:

“e) harmonização, padronização, uniformização e racionalização das obrigações acessórias, registros fiscais e procedimentos relativos aos tributos previstos nos arts.153, IV, 155, II, 153, III, 195, I, ‘b’, 177, §4º e 239.” (NR)

“§ 2º. A lei complementar de que trata o inciso III, ‘e’, também:

I - instituirá comitê gestor e regulador de sistema harmonizado dos impostos ali referidos, constituído por representação das administrações tributárias da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, encarregado de manter cadastro nacional único de contribuintes e registros de dados tributários, estabelecer obrigações acessórias gerais, procedimentos administrativos e instrumentos de recolhimento padronizados.

II – recepcionará subcomitês, para deliberar questões específicas de certo tributo, integrados por representantes das administrações tributárias dos entes federados competentes por sua instituição.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

III - definirá responsáveis tributários dos referidos impostos, para fazer frente à digitalização da economia, e às correspondentes dificuldades de apuração, recolhimento e cobrança desses impostos.” (NR)

“§ 3º. O comitê gestor e regulador referido no inciso I do parágrafo anterior será suportado financeiramente por consórcio dos entes federados, custeado na forma do art.167, IV.” (NR)

Art. 2º Os artigos 149-A, 153, 155 e 156 da Constituição passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 149-A. Os Municípios e o Distrito Federal poderão instituir contribuição, na forma das respectivas leis, observado o disposto no art. 150, I e III, para o custeio:

I - do serviço de iluminação pública;

II - do serviço de varrição e limpeza em geral de logradouros e espaços públicos;

III - do serviço de transporte público de bens e pessoas.

§ 1º É facultada a cobrança da contribuição referida no inciso I na fatura de consumo de energia elétrica.

§ 2º A contribuição do inciso II não impede a cobrança de taxa de serviço de coleta e tratamento de resíduos produzidos por domicílios ou estabelecimentos.

§ 3º A contribuição prevista no inciso III poderá incidir sobre a utilização de vias públicas por veículos automotores de particulares.” (NR)

“Art. 153.....

IV - produtos industrializados, observado o disposto no art.146, §2º;

.....” (NR)

“Art.156.....

III - serviços de qualquer natureza, incidentes, inclusive, sobre o fornecimento de bens intangíveis e locação de bens móveis, não compreendidos no art. 155, II, observado o disposto no art.146, §2º.

.....
§ 2º.....

III – poderá ser progressivo, em razão do valor do imóvel.

§ 3º.....



CÂMARA DOS DEPUTADOS

IV - definir a proporção do imposto atribuída a cada Município, no caso de prestações de serviço intermunicipais.

.....” (NR)

§5º A metodologia para apuração da base de cálculo do imposto previsto no inciso I deste artigo deverá ser estabelecida em lei do ente responsável pelo tributo, devendo os valores unitários padrões de terreno e construção serem estabelecidos, anualmente, em tabelas publicadas pela Administração Tributária.

Art. 3º Inclua-se a seguinte Seção VII no Capítulo I do Título VI da Constituição:

“SEÇÃO VII

DA ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA

Art. 162–A. As Administrações Tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios são instituições permanentes, essenciais ao funcionamento do Estado, gozam de autonomia administrativa, financeira e funcional, incumbindo-lhes o financiamento do Estado, por meio do ingresso das receitas de impostos e demais tributos.

§ 1º Lei complementar federal organizará as Administrações Tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e prescreverá as normas gerais que regerão seus membros, autoridades administrativas tributárias, servidores de carreira específica de Auditoria Fiscal Tributária, cuja investidura, na classe inicial, dá-se mediante concurso público de provas e títulos e aprovação, em curso de formação em escola nacional de administração tributária, assegurando-lhes autonomia funcional, prerrogativas e as garantias de inamovibilidade e da vitaliciedade, após três anos de exercício, não podendo perder o cargo senão por sentença judicial transitada em julgado.

§ 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios estabelecerão, por lei, normas específicas para a organização de suas Administrações Tributárias, observadas as disposições gerais previstas na lei complementar de que trata o parágrafo anterior.

§ 3º A autoridade administrativa tributária de que trata este artigo é o integrante de carreira específica de Auditoria Fiscal Tributária, com competência exclusiva de fiscalização, constituição do crédito tributário pelo lançamento e julgamento administrativo dos processos fiscais de impostos atividades típicas e exclusivas de Estado.

§ 4º Às Administrações Tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios são asseguradas a iniciativa de suas propostas orçamentárias dentro dos limites estabelecidos nas respectivas leis de diretrizes orçamentárias.

§ 5º. Para a realização das suas atividades será assegurado às Administrações Tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e



CÂMARA DOS DEPUTADOS

dos Municípios, percentual sobre o produto da sua arrecadação, nos termos do art. 167, IV e outras estabelecidas em lei.

§ 6º É assegurada aos membros das Administrações Tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a percepção de parcela remuneratória vinculada ao desempenho institucional.

§ 7º À autoridade administrativa tributária mencionada neste artigo, aplica-se, como limite remuneratório, o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal.” (NR)

Art. 4º Adicione-se, ao art.241 da Constituição, o seguinte parágrafo único:

“Parágrafo único. É permitido aos Municípios, com população inferior a 80.000 (oitenta mil habitantes), a instituição de consórcio público para a delegação do exercício de suas atividades compartilhadas de administração tributária, desde que nele aloque-se, pelo menos, um auditor-fiscal de cada Município.” (NR)

Art. 5º Inclua-se no inciso XVI do art.37 da Constituição, a seguinte alínea:

“d) a de dois cargos de auditor fiscal;” (NR)

Art. 6º Para fins do disposto no disposto no art.162-A da Constituição, acrescido pelo art.3º desta emenda constitucional, consideram-se integrantes das carreiras de Auditoria Fiscal Tributária da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, os atuais servidores das Administrações Tributárias dos entes da federação, cujos cargos efetivos, na data da posse, ou até a data da promulgação desta emenda:

I – fossem providos apenas por aprovação em concurso público;

II - exigissem, como requisito de habilitação, a titularidade de diploma de curso superior;

III - detivessem a competência de fiscalização e constituição do crédito tributário, pelo lançamento, de impostos, ou o julgamento de seu processo administrativo fiscal.

§1º. O previsto neste artigo não acarretará qualquer prejuízo ao servidor ativo, aposentado e pensionista, preservando-se todos os efeitos legais, inclusive para fins do disposto no inciso III do § 1º do art. 40, resguardada a aplicação das regras de transição previstas nas emendas constitucionais 41, de 19 de dezembro de 2003 e 47, de 05 de julho de 2005.

§ 2º A lei complementar de que trata o art. 162-A da Constituição deverá ser apresentada no prazo de cento e oitenta dias a partir da promulgação da presente emenda, devendo a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adequarem-se ao nela previsto no prazo de até cento e oitenta dias de sua publicação.

§3º Os atuais integrantes das administrações tributárias, titulares de cargos, providos por aprovação em concurso público, com a competência de fiscalização e constituição do crédito tributário, pelo lançamento, de impostos, ou o julgamento de seu processo administrativo fiscal que não cumpram apenas o requisito previsto no inciso II deste



CÂMARA DOS DEPUTADOS

artigo só integrarão a carreira de que trata o art.162-A da Constituição após aprovação em curso de formação de nível superior na Escola Nacional de Administração Tributária.

Art. 7º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

A presente emenda visa conferir maior eficiência e simplificação ao atual sistema tributário nacional, na medida em que outorga, em seu art.1º, competência ao legislador complementar para estabelecer normas gerais sobre harmonização, padronização, uniformização e racionalização das obrigações acessórias, registros fiscais e procedimentos relativos aos seguintes tributos incidentes sobre o consumo: imposto sobre produtos industrializados, de competência da União (IPI), imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, de competência dos Estados e Distrito Federal (ICMS) e imposto sobre serviços de qualquer natureza, de competência dos Municípios (ISS), além das contribuições para o Programa de Integração Social (PIS), para o financiamento da seguridade social (COFINS) e de intervenção no domínio econômico relativa à importação ou comercialização de petróleo e seus derivados, e álcool combustível (CIDE Combustíveis).

Tal proposta terá o condão de possibilitar ao contribuinte de tais tributos fugir do atual cipoal de inúmeras regras que estabelecem incontáveis modelos de declarações, notas fiscais, registros e obrigações acessórias, muitas vezes conflitantes entre si.

O legislador complementar, com tal outorga de competência, deverá instituir um comitê gestor e regulador de tais tributos, constituído por representação das administrações tributárias da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, encarregado de manter cadastro nacional único de contribuintes e registros nacional de dados tributários, com a prerrogativa de estabelecer regulamentações sobre obrigações acessórias gerais, procedimentos administrativos e instrumentos de recolhimento padronizados.

Desta forma, de um lado, a proposta visa permitir que o contribuinte veja todos esses tributos como se fossem um só, com cadastro único, nota fiscal nacional, declarações, demais obrigações acessórias, procedimentos administrativos e instrumentos de recolhimento padronizados e harmonizados e, de outro lado, aumentar a eficiência administrativa, disponibilizando às diversas administrações tributárias da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, um cadastro e banco de



CÂMARA DOS DEPUTADOS

dados tributário nacional, poderoso mecanismo de harmonização de procedimentos administrativos, mitigação de conflitos de competência, facilitador de atuação conjunta e combate à sonegação.

Para fazer frente aos novos desafios impostos pela modernidade e digitalização da economia, a lei complementar também definirá os responsáveis tributários dos referidos impostos e contribuições, buscando superar as correspondentes dificuldades de apuração, recolhimento e cobrança desses tributos.

Assim, a proposta visa aproveitar a bem sucedida experiência do Simples Nacional, mas aperfeiçoando-a: pois supera suas limitações na medida em que já prevê os recursos necessários para a instituição do novo sistema: provenientes do própria eficiência arrecadatória, conforme já previsto no atual inciso IV do art.167 da Constituição.

Se de um lado a proposta fomenta a simplificação e a eficiência da tributação, de outro, ela tem a qualidade de preservar o tão delicado pacto federativo, superando as controvérsias relativas à substituição, extinção ou criação de novos tributos sobre o consumo.

Ao mesmo tempo, o texto, no art. 2º, ao propor nova redação para o art.149-A da Constituição, confere aos entes basilares da federação, os Municípios, instrumentos de mitigação dos efeitos das externalidades ambientais negativas, outorgando-lhes a faculdade de instituir contribuição pelo uso de vias públicas por veículos automotores a ser revertida em prol do transporte público e para o custeio da coleta e tratamento de dejetos e resíduos depositados ou abandonado nas vias públicas.

Já a nova redação dada ao inciso III do art.156 procura clarear a intenção do constituinte originário da Reforma Tributária de 1965, de tributar quaisquer bens imateriais decorrentes da atividade econômica de produção e circulação.

Nessa linha, enquanto os produtos e mercadorias são tributados, em termos de impostos, respectivamente pelo IPI e ICMS, os serviços hoje, no Brasil, são tributáveis pelo IOF (serviços securitários e financeiros), pelo ICMS (serviços de comunicação e de transporte interestadual e intermunicipal) e, residualmente, pelo ISS (demais fornecimentos de bens imateriais).

Esse entendimento prevaleceu, na jurisprudência do STF, de 1965 até 2000, quando adveio a decisão no RE 116.121 SP (julgado em 11.10.2000), em que houve uma guinada jurisprudencial, passando a prevalecer o conceito doutrinário de serviço como obrigação de fazer, não incidindo ISS, por exemplo, na locação de móveis.

Até posteriormente foi publicada Súmula Vinculante, de nº 31 (17.02.2010), prescrevendo a não incidência de ISS na locação de bens móveis.

Mas o próprio STF foi amainando esse entendimento, aos poucos, com a evolução da sua jurisprudência. Assim foi com os RREE 547.245 e 592.905 (02.12.2009), em que se decidiu pela incidência do ISS sobre os serviços de leasing financeiro e leaseback, com o AgRg na Reclamação 8.623 RJ (julgado em 22.02.2011), em que se decidiu pela incidência do ISS sobre a cessão de marcas e



CÂMARA DOS DEPUTADOS

sinais de propaganda. Percebe-se, cada vez mais, que o STF está restringindo a aplicação da SV 31 tão somente àquelas atividades que se tratam de locação de bens móveis, permitindo a tributação pelo ISS sobre atividades onde não há obrigação de fazer, mas que são serviço como bem imaterial.

Esse movimento extremou-se na decisão no RE-RG 651.703 PR (29.09.2016), onde no voto vencedor, acolhido por ampla maioria (10 a 1), foi expresso o Ministro Relator:

“Porquanto, a Suprema Corte, no julgamento dos RREE 547.245 e 592.905, ao permitir a incidência do ISSQN nas operações de leasing financeiro e leaseback sinalizou que a interpretação do conceito de “serviços” no texto constitucional tem um sentido mais amplo do que tão somente vinculado ao conceito de “obrigação de fazer”, vindo a superar seu precedente no RE 116.121, em que decidira pela adoção do conceito de serviço sinteticamente eclipsada numa obrigação de fazer.

(...)

A finalidade dessa classificação (obrigação de dar e obrigação de fazer) escapa totalmente àquela que o legislador constitucional pretendeu alcançar, ao elencar os serviços no texto constitucional tributáveis pelos impostos (por exemplo, serviços de comunicação – tributáveis pelo ICMS; serviços financeiros e securitários – tributáveis pelo IOF; e, residualmente, os demais serviços de qualquer natureza – tributáveis pelo ISS), qual seja, a de captar todas as atividades empresariais cujos produtos fossem serviços, bens imateriais em contraposição aos bens materiais, sujeitos a remuneração no mercado.” (grifos nossos)

Acompanhando essa tendência, propõe-se a nova redação ao inciso III do art.156 para se evitar não só que outras variações jurisprudenciais prejudiquem a correta incidência do ISS (sobre quaisquer serviços não sujeitos à incidência do IOF e do ICMS), mas também que determinados setores da economia fiquem livres de qualquer tributação de impostos sobre o consumo, o que gera injustiça tributária.

Ainda no que se refere ao ISS, propõe-se a possibilidade de sua não cumulatividade, nos casos especificados em lei complementar, com a adição do novo inciso V ao parágrafo 3º do art.156.

Também é prevista, no mesmo artigo, a expressa possibilidade de progressividade do ITBI-IV.

Tratam-se de medidas que atendem tanto a demandas empresariais (possibilidade de não progressividade do ISS), como dos Municípios (flexibilidade na tributação do ITBI-IV).

Por sua vez, a inovação do art.162-A da Constituição Federal vem descrever a administração tributária, órgão essencial ao estado, nos termos de seu inc. XXII do art.37, e prever que lei complementar estabeleça regras gerais da carreira de auditoria fiscal tributária da União, dos Estados, Distrito Federal e Municípios, conferindo as



CÂMARA DOS DEPUTADOS

garantias e prerrogativas necessárias aos seus membros para o pleno exercício de suas atribuições.

O art.4º da emenda propõe a inclusão de parágrafo único ao art. 241, apresentando, assim, uma alternativa para a implantação das administrações tributárias nos pequenos Municípios, através de solução consorciada expressamente prevista na Constituição, superando-se, assim, quaisquer dúvidas quanto a tal possibilidade. Além disso, há a previsão, no art.5º da proposta, de inclusão da alínea “d” no inciso XVI do art.37, para viabilizar que esses municípios menores possam contratar auditores fiscais tributários, ainda que em período parcial.

A proposta trata-se de um primeiro, e grande passo, rumo à racionalidade do sistema, visando uma simplificação, eficiência, progressividade e não-cumulatividade da tributação desejadas pela sociedade. É, em nosso ponto de vista, a implantação da etapa que, neste momento, caracteriza-se não só como necessária, mas também possível, factível, viável, rumo à organização do nosso sistema tributário.

Desta feita, tendo em vista os significativos avanços propostos ao Sistema Tributário Nacional, peço o apoio dos pares dessa Digna Casa.

Sala da Comissão, de julho de 2018.

VICENTE CÂNDIDO
Deputado Federal PT/SP

