

# COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

## PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 45, DE 2019

Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências.

**Autor:** Deputado BALEIA ROSSI

**Relator:** Deputado JOÃO ROMA

### 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 meritórias. 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

2019-8352