



CAMARA DOS DEPUTADOS

Gabinete do Deputado Carlos Jordy

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 7, DE 2020

Altera o Sistema Tributário Nacional e
dá outras providências.

Autor: Deputado LUIZ PHILIPPE DE
ORLEANS E BRAGANÇA

Relator: Deputado **CARLOS JORDY**

I – RELATÓRIO

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A Proposta de Emenda Constitucional (PEC) em epígrafe, de autoria do ilustre Deputado Luiz Philippe de Orleans e Bragança, pretende, como exposto em sua justificação, “alinhar o sistema tributário brasileiro com o sistema federativo”, “pavimentar as condições para uma guinada na sociedade brasileira”, e “ir em busca de um ambiente descentralizado, arejado, privatista, meritocrata, que finalmente retire as amarras que impedem o crescimento econômico-social do nosso País”.

Apontam seus autores que as mudanças sugeridas no texto constitucional foram inspiradas no sistema tributário dos Estados Unidos da América (EUA), onde as três principais bases tributáveis (o consumo, a propriedade e a renda) sofrem tributação nos níveis estadual e municipal, além de no nível federal, modelo que pretendem adotar no nosso País como primeira principal medida da proposta.

Explicam que, “no modelo norte americano, à exceção dos impostos federais que são impositivos e irrevogáveis, Estados e Municípios definem quais tributos e com que alíquotas seus cidadãos serão taxados. Alguns Estados dependem mais de tributos sobre a renda, outros dependem de tributos sobre a propriedade e outros de tributos sobre consumo e outros arrecadam sobre os três



Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD215477044800>

Apresentação: 04/08/2021 18:16 - CCJC
PRL 1 CCJC => PEC 7/2020

PRL n.1



* C D 2 1 5 4 7 7 0 4 4 8 0 0 *

CAMARA DOS DEPUTADOS



Gabinete do Deputado Carlos Jordy

ens. Cada Estado equilibra suas contas como bem entender”.

Defendem que “o fundamental no modelo dos EUA é que quem define e controla os tributos são os próprios Estados e Municípios. Mais especificamente são os cidadãos, atuando politicamente em nível local, que definem o que e quanto devem pagar de impostos”.

A segunda principal medida proposta “seria evitar o efeito cascata, limitando a cobrança dos impostos sobre consumo somente à etapa de venda ao consumidor final no estado de destino e desonerando a cadeia produtiva. Com essa medida atenderíamos o principal benefício do Imposto sobre o Valor Agregado - IVA para o produtor, a não cumulatividade, desobrigando-o de manter notas fiscais e contas de conciliação para comprovar os créditos dos insumos”.

Por fim, entendem que, com as duas citadas medidas principais, faz-se “uma reforma que atenderia o apelo pela simplificação tributária, eliminaria as resistências sobre as propostas em debate no Congresso Nacional, aumentaria a competitividade do sistema tributário, reduziria dependência sobre impostos regressivos de consumo e combateria a centralização excessiva do Sistema Tributário”, o que “daria mais transparência para todo o sistema político e a sociedade, por meio de seus representantes, poderia determinar com mais clareza como equacionar o financiamento de serviços públicos”.

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

DAS NOVAS BASES AMPLAS DE INCIDÊNCIA FEDERATIVAS

A proposta possibilita a instituição de impostos pela União, Estados e Municípios sobre a renda e proventos de qualquer natureza, sobre o consumo de bens e serviços por pessoas físicas e sobre o patrimônio.

O imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza dos Estados e dos Municípios alcançará as pessoas domiciliadas ou estabelecidas, respectivamente, no Estado ou no Município que os instituir, autorizando-se sua cobrança mediante adicionais do IR da União, que permanece, bem como permite-se a delegação à União da competência para sua arrecadação, fiscalização e cobrança, mediante convênio.

O imposto sobre o consumo de bens e serviços, de competência da União, dos Estados e dos Municípios, será cobrado apenas nas operações



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Carlos Jordy

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD215477044800>



CAMARA DOS DEPUTADOS



Gabinete do Deputado Carlos Jordy

realizadas entre o contribuinte e a pessoa física consumidora final do bem ou serviço e não incidirá nas operações entre pessoas jurídicas e de exportações ou vendas internacionais de qualquer espécie, sejam elas realizadas por pessoa física ou jurídica. Também não será objeto de substituição tributária.

Ademais, não haverá incidência nas operações interestaduais ou intermunicipais, sem prejuízo da cobrança do imposto no Estado ou Município do destino. Dessa forma, está sendo transferida a tributação das etapas de produção e consumo, como é hoje, para a fase final de consumo por pessoa física.

É prevista a delegação da competência para arrecadação, fiscalização e cobrança do imposto sobre o consumo de bens e serviços ao Estado onde ocorre o consumo final do bem ou serviço, mediante convênio entre os entes federativos.

O imposto sobre o patrimônio, que também passa ser de competência dos três tipos de entes federativos, incidirá sobre todas as propriedades no país, no caso da União, sobre as propriedades das pessoas domiciliadas ou estabelecidas no Estado que os instituir, no caso dos Estados, sendo autorizada a cobrança mediante adicionais deste imposto de competência dos Municípios, bem como a delegação ao Município da competência para sua arrecadação, fiscalização e cobrança, mediante convênio.

DA REVOGAÇÃO DAS BASES DE INCIDÊNCIA EM VIGOR E AJUSTES

Em virtude das mudanças citadas, a PEC nº 7/2020 extingue os tributos em vigor:

- a) federais: imposto sobre exportações, IPI, IOF, ITR, Contribuição para o PIS/PASEP, Cofins, Contribuição para o PIS/PASEP-Importação, Cofins-Importação, contribuições sociais (a sobre a receita de concursos de prognósticos, a do Salário-Educação e etc) e de intervenção no domínio econômico, inclusive a CIDE-Combustíveis, CSLL, contribuições previdenciárias sobre a folha de pagamentos, devidas pelo empregador e equiparados;
- b) estaduais: ITCMD, ICMS e IPVA; e
- c) municipais: IPTU, ITBI e ISS.

Estão sendo revogadas as normas e princípios constitucionais relativos aos referidos tributos citados e feitos os ajustes necessários



Assinado eletronicamente pelo(a) Deputado Carlos Jordy

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD215477044800>



CAMARA DOS DEPUTADOS



Gabinete do Deputado Carlos Jordy

Considerando as extinções desses tributos.

São revogadas ainda as bases constitucionais para o Imposto sobre Grandes Fortunas e a competência residual da União para instituir, mediante lei complementar, outros impostos não previstos em seu artigo de competência e outras fontes para a seguridade social, que fossem não-cumulativos e não tivessem fato gerador ou base de cálculo próprios dos discriminados na Constituição. As contribuições ao Sistema “S” não são extintas, mas passam a ter natureza voluntária e associativa.

Ademais, são excluídas as exceções ao princípio da noventena, garantindo-se maior proteção aos contribuintes contra mudanças que aumentem as exações, bem como estendidos aos demais entes federativos, além da União, o princípio da uniformidade geográfica ou nacional, a proibição de tributar em níveis superiores a renda das obrigações da dívida pública de outro ente federativo, bem como a remuneração e os proventos dos respectivos agentes públicos, e o princípio da vedação da isenção heterônoma.

DA REPARTIÇÃO DAS RECEITAS TRIBUTÁRIAS E VINCULAÇÕES CONSTITUCIONAIS

Tendo em vista que os entes federativos passam a ter semelhantes competências tributárias, estando com ferramentas para equalizar suas contas e alcançar o equilíbrio fiscal, muda-se a lógica dos repasses para fundos de participação estadual e municipais.

Assim, revoga-se os artigos 157 e 158 da Constituição, que tratam de atribuição de participação dos Estados e dos Municípios em tributos da União e de participação dos Municípios em tributos da União e dos Estados.

É revogado também o artigo 159 da Constituição que trata do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), que consistem na distribuição de parcelas da arrecadação do Imposto sobre a Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados, incidências que passam a ser comuns, e que distribui o IPI proporcional às exportações e a CIDE-Combustíveis, a ser extinta.

Por fim, são revogados os artigos 160 e 161 da Constituição, que regulam a repartição das receitas tributárias, por meio da imposição de normas como a proibição de retenções e restrições, as hipóteses de condicionamento da

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Carlos Jordy

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD215477044800>



CAMARA DOS DEPUTADOS



Gabinete do Deputado Carlos Jordy

entrega, bem como temas objeto de lei complementar para operacionalização dessa dinâmica de repartição. Por fim, faz-se a devida adaptação ao artigo que trata da divulgação do montante da arrecadação dos tributos.

Ressalte-se que há dispositivos na PEC que registram que os impostos sobre a renda e proventos de qualquer natureza e os impostos sobre o consumo de bens e serviços por pessoas físicas, dos três tipos de entes federativos, atenderão aos gastos sociais da União, dispostos no orçamento da seguridade social e nos demais fundos de natureza social previstos nessa Constituição.

Ademais, são alterados, para fins de contemplar as extinções dos tributos atuais e as ampliações das bases de incidências, os dispositivos da Constituição que tratam do financiamento da seguridade social, das ações e serviços públicos de saúde e para manutenção e desenvolvimento do ensino, preservando-se as vinculações de recursos para esses gastos sociais.

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

Os critérios de admissibilidade de uma Proposta de Emenda Constitucional são:

1. que deve ser apresentada pela terça parte, no mínimo, dos Deputados; pelo Senado Federal; pelo Presidente da República; ou por mais da metade das Assembleias Legislativas, manifestando-se cada uma pela maioria dos seus membros; e,
2. que não se esteja na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio; e
3. que a matéria constante na PEC não tenha sido objeto de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada na mesma sessão legislativa;



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Carlos Jordy
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD215477044800>





Gabinete do Deputado Carlos Jordy

4. que não proponha a abolição da Federação, do voto direto, secreto, universal e periódico, da separação dos Poderes e dos direitos e garantias individuais.

No que tange ao primeiro desses critérios, ele foi atendido com a apresentação da proposta por um número maior de Deputados que a terça parte dos membros desta casa legislativa, conforme Relatório de Conferência de Assinaturas da Secretaria-Geral da Mesa desta Casa, ela teve 180 assinaturas confirmadas das 220 subscritas, número esse superior ao de 171 assinaturas necessárias. Está, portanto, sendo observado o primeiro requisito, de ordem formal, que diz respeito à autoria da Proposta, disposto no artigo 60, inciso I, da Constituição.

No presente momento, não está em vigor intervenção federal, nem estado de defesa ou de sítio, de modo que inexiste qualquer óbice de ordem circunstancial à apreciação da matéria; atendido, portanto, o segundo dos critérios.

Semelhantemente, não há qualquer obstáculo 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. Assim, está cumprido o terceiro critério.

Passa-se ao exame do quarto critério que reúne requisitos de ordem material. A instituição de novas incidências tributárias e a extinção de bases constitucionais de tributos existentes, obviamente, não tende a abolir o voto direto, secreto, universal e periódico e a separação dos Poderes.

A modificação do Sistema Tributário Nacional apresentada, apesar de tratar de questões sensíveis para os entes federativos, também não tende a abolir a forma federativa de Estado. Ao contrário, a intenção dos proponentes foi de aumentar as competências tributárias de todos os entes federativos, em especial dos Estados e dos Municípios, o que vai ao encontro do pacto federativo.

Os Estados detêm a competência para tributar a circulação de mercadorias e a prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação. Com a nova incidência sobre o consumo de bens e serviços por pessoas físicas recuperam boa parte da incidência do ICMS e

ganham um amplo espectro de serviços que podem passar a tributar.



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Carlos Jordy

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD215477044800>



CAMARA DOS DEPUTADOS



Gabinete do Deputado Carlos Jordy

Ademais, os Estados também têm a competência ampliada ao poderem tributar o patrimônio, que abrange, além do ITCMD e do IPVA, inclusive com a incidência sobre aeronaves e embarcações, também o ITR, o IPTU, o ITBI ou outra forma de tributação possível sobre o patrimônio. Adicionada, por fim, a possibilidade de tributar a renda e os proventos de qualquer natureza, o saldo, para os Estados, é superavitário.

Os Municípios detêm a competência para tributar os serviços de qualquer natureza, não compreendidos os alcançados pelo ICMS, definidos em lei complementar. Com a nova incidência sobre o consumo de bens e serviços por pessoas físicas, recuperam grande parte da incidência do ISS, inclusive os serviços antes vedados por estarem no campo de incidência do ICMS, e poderão passar a tributar o consumo de bens por pessoas físicas, que hoje não podem.

Ademais, os Municípios também têm a competência ampliada ao poderem tributar o patrimônio, que abrange, além do IPTU e do ITBI, também o ITR, o ITCMD e o IPVA, inclusive com a incidência sobre aeronaves e embarcações, ou outra forma de tributação possível sobre o patrimônio. Adicionada, por fim, a possibilidade de tributar a renda e os proventos de qualquer natureza, o saldo, para os Municípios, também é superavitário.

Por fim, a União, que hoje não tem competência para tributar através de impostos os bens e serviços, exceto no caso do IPI, e vem fazendo isso por meio de contribuições, como a Contribuição para o PIS/PASEP e a Cofins, além da bitributação decorrente da CIDE-Combustíveis, poderá recuperar a arrecadação dessas contribuições através da nova competência sobre o consumo de bens e serviços por pessoas físicas.

O IPI e o IOF são tributos de caráter extrafiscais, regulatórios; e, por não visarem a fins arrecadatórios, não comprometem as finanças da União. Quanto ao imposto sobre exportações, este já não vem sendo utilizado há tempos, estando a quase totalidade dos produtos com alíquotas zero.

O IGF sempre esteve apenas em teoria, até mesmo porque os países que o implementaram, não tardaram a voltar atrás. Também a competência residual da União não chegou a ser suficientemente e efetivamente utilizada. Não há, nesse sentido, nenhuma perda com a retirada dessas bases constitucionais.

Evidencie-se que a União também terá a competência ampliada ao poder passar a tributar o patrimônio, que hoje está limitada apenas ao ITR quando



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Carlos Jordy

Para verificar a assinatura, acesse <https://imforeg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD22347/044800>



CAMARA DOS DEPUTADOS



Gabinete do Deputado Carlos Jordy

Os Municípios lhe delegam. Assim, poderá instituir tributos semelhantes ao IPTU, ITBI, ITCMD, IPVA, inclusive com a incidência sobre aeronaves e embarcações, além também do próprio ITR, ou outra forma de tributação possível sobre o patrimônio. Com essa ampliação, a União poderá recuperar, por exemplo, a arrecadação de contribuições sociais, contribuições de intervenção no domínio econômico e contribuições previdenciárias sobre a folha de pagamentos, que deixam de existir.

Já quanto a CSLL, que é uma contribuição forjada nos mesmos moldes do IRPJ, criada autonomamente, visando não ser repartida entre os Estados e Municípios, já que poderia ter sido apenas um adicional do IRPJ, será extinta e poderá se agregar ao IRPJ, tendo em vista o fim da dinâmica da repartição de tributos.

Em resumo, sopesadas todas as mudanças nas competências tributárias da União, chega-se à conclusão de que também ela está sendo favorecida com a PEC nº 7/2020.

De forma a esgotar quaisquer alegações de fragilização do princípio federativo, vale ressaltar que a extinção dos Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios não pode ser considerada prejudicial ao pacto federativo, isso porque eles têm origem na arrecadação do imposto de renda, que agora passa a ser competência dos demais entes federativos, e na arrecadação do IPI, que não é tão expressiva e que estará alcançada pela tributação do consumo dos bens e serviços por pessoas físicas.

Ademais, como acertadamente pontua a justificação da Proposta, “como os níveis de disparidades regionais ainda são enormes, a PEC prevê a possibilidade de Estados e Municípios instituírem seus impostos sobre renda e patrimônio na forma de um adicional do imposto análogo federal, delegando sua cobrança ao fisco federal”. Com isso, não procede qualquer alegação de que os entes federativos não possuem recursos humanos preparados como a Receita Federal ou não detêm experiência suficiente para tributar a renda.

Por todo o exposto, resta claro e evidente que a PEC nº 7/2020 não traz qualquer ofensa ao princípio ou pacto federativo, ao contrário, é uma grande homenagem a ele, isso ao resolver o problema da dependência dos entes federativos em relação à União, ao conceder instrumentos e ferramentas aos Estados e Municípios para equalizarem seus problemas fiscais e ao adotar uma



Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD215477044800>



CAMARA DOS DEPUTADOS



Gabinete do Deputado Carlos Jordy

matriz tributária semelhante ao do país pai e modelo do federalismo, que é os Estados Unidos da América.

Passe-se ao último requisito de ordem material. A modificação do Sistema Tributário Nacional apresentada também não tende a abolir os direitos e garantias individuais. Sem entrar no mérito da diferenciação entre direitos individuais e coletivos, vamos analisar o impacto da Proposta no financiamento de direitos sociais.

Como visto no relatório, foram alterados os dispositivos da Constituição que tratam do financiamento da seguridade social, das ações e serviços públicos de saúde e para manutenção e desenvolvimento do ensino, de forma a contemplar as extinções dos tributos atuais e as ampliações das bases de incidências, preservando-se as vinculações de recursos para esses gastos sociais, hoje apoiadas nos tributos em vigor e amanhã, na hipótese de aprovação da PEC, apoiada nas novas competências tributárias dos entes federativos.

Apenas o artigo 60 do ADCT da Constituição, alterado pelo artigo 2º da PEC nº 7/2020, bem como o artigo 60-A do ADCT da Constituição, e o artigo 212-A da Constituição que precisariam ser atualizados, tendo em vista a aprovação da Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020, em data posterior, portanto, à apresentação desta Proposta.

A admissibilidade deve ser avaliada sobre a ordem constitucional vigente à época da apresentação; entretanto, mesmo essa desatualização não compromete o seu conteúdo, tendo em vista o que dispõe o novo parágrafo 8º do artigo 212 da Constituição:

“§ 8º Na hipótese de extinção ou de substituição de impostos, serão redefinidos os percentuais referidos no caput deste artigo e no inciso II do caput do art. 212-A, de modo que resultem recursos vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, bem como os recursos subvinculados aos fundos de que trata o art. 212-A desta Constituição, em aplicações equivalentes às anteriormente praticadas.” (Grifou-se)

Ademais, como visto no relatório, há dispositivos na PEC nº 7/2020 que registram que os impostos sobre a renda e proventos de qualquer natureza e os impostos sobre o consumo de bens e serviços por pessoas físicas, dos três



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Carlos Jordy

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD213477644800>





Gabinete do Deputado Carlos Jordy

pos de entes federativos, atenderão aos gastos sociais da União, dispostos no orçamento da seguridade social e nos demais fundos de natureza social previstos nessa Constituição. Com isso, há a criação de uma solidariedade entre os entes federativos, de modo a garantir que toda a proteção social da Constituição seja efetiva.

Dessa forma não procede qualquer alegação de prejuízo aos direitos e garantias individuais. Com isso, estão atendidos todos os requisitos de ordem material para admissibilidade da PEC nº 7/2020 e, conseqüentemente, resta observado o quarto critério listado no início do voto.

Antes de encerrar, fazemos algumas contribuições de mérito e de redação que poderão ser adotadas pelas Comissões temáticas que vierem a estudar a Proposta ou o Plenário, deixando claro antes que não são questões de constitucionalidade, nem prejudicam a admissibilidade em si.

Nossa contribuição de mérito consiste em chamar atenção para a necessidade de manter iguais condições de concorrência entre os bens e serviços nacionais e os importados, de forma a não prejudicar a indústria nacional e nem os prestadores de serviços nacionais.

Ainda que na redação atual seja defensável o alcance da tributação no consumo de bens e serviços **importados**, seria prudente deixar essa possibilidade expressa na Constituição, de forma a reduzir o risco de interpretações nocivas ao interesse nacional e evitar contenciosos administrativos e judiciais por importadores.

Constate-se que tanto no caso do ICMS, que incide na importação, como na Contribuição para o PIS/PASEP-Importação e na Cofins-Importação, há dispositivos constitucionais referindo-se à incidência na importação, como os que se transcreve a seguir. Poderia haver algo semelhante na PEC nº 7/2020, dizendo expressamente que a tributação sobre o consumo de bens e serviços alcança inclusive os importados.

“Art. 149. ...

...

§ 2º ...

II - incidirão também sobre a importação de produtos estrangeiros ou serviços;





CAMARA DOS DEPUTADOS

Gabinete do Deputado Carlos Jordy

...

Art. 155. ...

...

II - operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior;

...

§ 2º ...

...

IX - incidirá também:

a) sobre a entrada de bem ou mercadoria importados do exterior por pessoa física ou jurídica, ainda que não seja contribuinte habitual do imposto, qualquer que seja a sua finalidade, assim como sobre o serviço prestado no exterior, cabendo o imposto ao Estado onde estiver situado o domicílio ou o estabelecimento do destinatário da mercadoria, bem ou serviço;

...

Art. 195. ...

...

IV - do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar.

...

Passemos às sugestões de redação.

A nova redação para o parágrafo 11 do artigo 195 da Constituição baseou-se na redação anterior e não na redação em vigor, então é válida a reflexão sobre qual o melhor dos textos.

O parágrafo 14 a ser incluído ao artigo 195 da Constituição deveria ser remunerado para parágrafo 15, tendo em vista que esse artigo já tem parágrafo 14.



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Carlos Jordy

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD215477044800>



CAMARA DOS DEPUTADOS



Gabinete do Deputado Carlos Jordy

Faz-se necessária a expressão “e da seguinte contribuição social” no *caput* do artigo 195 da Constituição para integração com o inciso II do mesmo artigo, que não está sendo revogado.

O artigo 4º necessita de complementação fixando o momento em que entrará em vigor.

Entretanto, tendo em vista que se está apenas na fase de exame de admissibilidade, não serão propostas emendas, dado que as sugestões de mérito e de redação não se resolvem por meio de emendas supressivas saneadoras. Não obstante, para que os frutos do estudo não se percam, constarão deste Parecer como sugestões para os futuros relatores.

Por todo o exposto, votamos pela admissibilidade da Proposta de Emenda Constitucional nº 7, de 2020.

Sala da Comissão, em 04 de agosto de 2021.

Deputado **CARLOS JORDY**

PSL/RJ

