

## **4.1 Artigos Originais**

### 4.1.1 - Projetos de Reforma Tributária: análise das propostas

Camila Moura Silva; Carlos Alberto Cabral Soares; Hector Estevam Ossa; João Henrique Rocha da Conceição; Karin Fernanda Ortiz; Marco Antonio Paganella; Natalia Pereira de Carvalho e Vitor Hugo Conselles.

Projetos de Reforma Tributária: análise das propostas

**M.A. PAGANELLA<sup>1</sup>; N.P.CARVALHO<sup>2</sup>; J.H.R.CONCEIÇÃO<sup>2</sup>; V. H. CONSELLES<sup>2</sup>; K. F. ORTIZ; H. E. OSSA<sup>2</sup>; C. M. SILVA<sup>2</sup>; C. A. C. SOARES<sup>2</sup>.**

1. Professor Docente do Centro Universitário Ítalo Brasileiro; Mestrando em Direito Político e Econômico pela UPM - Universidade Presbiteriana Mackenzie; Doutorando em Educação Física pela FEF - Unicamp/SP.

2. Discentes do Centro Universitário Ítalo Brasileiro; Membros do Grupo de Pesquisa em Direito Constitucional Tributário coordenado pelo Prof. Marco Aurélio Paganella, vinculado ao Centro Universitário Ítalo Brasileiro.

**COMO CITAR O ARTIGO:**

PAGANELLA, M. A.; CARVALHO, N. P.; CONCEIÇÃO, J. H. R.; CONSELLES, V. H.; ORTIZ, K. F.; OSSA, H. E.; SILVA, C. M. e SOARES, C. A. C. **Projetos de Reforma Tributária: análise das propostas.** URL: [www.italo.com.br/portal/cepep/revista\\_eletronica.html](http://www.italo.com.br/portal/cepep/revista_eletronica.html). São Paulo SP, v.10, n.3, p.241-254 , jul /2020.

## RESUMO

A tributação é uma atividade que abrange a instituição de tributos, a arrecadação e a fiscalização de seu recolhimento. O Sistema Tributário Nacional (STN) está estruturado a partir da Constituição Federal de 1988, na qual estão as regras-matrizes de incidência, a classificação dos tributos, a repartição de competências tributárias, as limitações ao poder de tributar, entre outras previsões que muito contribuem à sua organização. Isso não impede de frequentemente ser objeto de críticas à sua formatação, tanto que sugestões para sua alteração são efetuadas, o que gerou a indagação que se aqui apresenta, qual seja, a de saber, em linhas gerais, quais são os principais elementos presentes nas propostas de Reforma Tributária em discussão no âmbito do Congresso Nacional em 2020? A partir dessa questão, o objetivo deste trabalho, que, quanto à metodologia, se empreende por uma revisão bibliográfico-documental, é o de apresentar, de modo simplificado, os principais pontos que constam na Reforma Tributária em tramitação no Congresso Nacional Brasileiro nas Propostas de Emenda Constitucional (PEC) n.º 45/2019 - Câmara dos Deputados Federais e n.º 110/2019 - Senado Federal. Como resultado, pode-se perceber que elas têm um objetivo comum, mas que a execução de cada uma pode levar a resultados diferentes, sobretudo em função do que ocorre no plano infraconstitucional/legal, que precisa ser conferido em outros estudos porque pode ser que nelehaja mais problemas do que na própria Constituição. Tão importante quanto olhar para a Constituição, é olhar o sistema como um todo, em especial, para o plano infraconstitucional.

**Palavras-Chave:** Constituição; Sistema Tributário Nacional (STN); Proposta de Emenda Constitucional (PEC); Reforma Tributária; Plano legal e infraconstitucional.

## **Introdução**

Na lição de Costa (2018, p. 63), “a tributação é uma atividade abrangente não apenas de instituição de tributos, mas também da sua arrecadação e da fiscalização de seu recolhimento, estas últimas tarefas eminentemente administrativas.” Noutra passagem, a autora indica relevantes pontos do texto constitucional a serem considerados na seara fiscal-tributária, entre eles, a previsão das regras-matrizes de incidência, a classificação dos tributos, a repartição de competências tributárias, e as limitações ao poder de tributar, entre outros pontos que contribuem sobremaneira para a estruturação do Sistema Tributário Nacional (STN).

Paulsen (2012) ratifica a relevância das limitações ao poder de tributar inscritos na Carta da República como importantes garantias ao contribuinte, conjugadas com direitos individuais fundamentais, além dos instrumentos de implantação e preservação do pacto federativo.

De acordo com o clássico Teran(1952), em direito, o páliosistemático é da essência normativa, dado que, o sistema jurídico consiste num conjunto ordenado de elementos segundo uma perspectiva unitária, completa e coerente, de modo que é de boa nota reafirmar que a concepção sistemática é uma relevante diretriz a nortear a estrutura geral de um ordenamento jurídico.

No dizer de Jardim e Paganella (2020), ainda que o STN (sempre) mereça ajustes e aprimoramentos, no patamar constitucional há que se destacar que apresenta mais virtudes do que comumente se

propaga, restando as vicissitudes tributárias situadas no plano infraconstitucional.

Diante disso, a par da pergunta por que alterar a Constituição Federal de 1988 (CF/88) se o problema é infraconstitucional, que demanda, à evidência, outros(s) (tantos) estudo(s), a questão que se apresenta aqui a ser investigada é a de saber, em linhas gerais, quais são os principais pontos/elementos presentes nas propostas de Reforma Tributária em discussão no âmbito do Congresso Nacional em 2020?

O ambiente acadêmico tem entre os seus destacados objetivos o fomento ao debate sobre temas de relevância para a sociedade, e os aspectos tributários inegavelmente fazem parte desse acervo, motivo pelo qual essa pesquisa vislumbra concentrar atenção e esforço intelectual no sentido de trazer à colação um assunto de grande interesse a todos.

Sendo assim, o objetivo deste trabalho, que, no que tange à metodologia, se empreende por meio de uma revisão bibliográfico-documental, é o de apresentar de modo simplificado os principais pontos das proposições de Reforma Tributária em tramitação no Congresso Nacional Brasileiro por intermédio das Propostas de Emenda Constitucional (PEC) n.º 45/2019 - Câmara dos Deputados Federais e n.º 110/2019 - Senado Federal. (BRASIL, 2019; BRASIL, 2019).

Para auxiliar no cotejo, também se apresenta a proposta de Cintra (2011), que há muito defende o chamado Imposto Único, com o que se compreende que se pode auxiliar no entendimento do assunto.

## **Propostas de Reforma Tributária**

O Sistema Tributário Nacional é composto por dezenas e dezenas de artigos, incisos, alíneas e parágrafos, desde a legislação infralegal (Portarias, IN – Instruções Normativas, Decretos, etc.), passando pela infraconstitucional (Leis Ordinárias, Leis Complementares, etc.), até chegar na legislação constitucional, da qual, na verdade, partem todas as demais que com ela devem se compatibilizar e a ela devem obediência irrestrita.(CARVALHO, 2017; CHIMENTI, 2017).

Na Constituição Federal de 1988, em síntese, entre diversas previsões, o Sistema Tributário Nacional está compreendido entre os Arts. 145 e 156, e em outros comandos, como, por exemplo, no Art. 177, §4º, relativo à contribuição interventiva no domínio econômico (CIDE), bem como no Art. 195 e §§ (Contribuições à Seguridade Social)e Art. 239 (PIS/PASEP). (BRASIL, 1988).

Neste sentido, a fim de facilitar a apresentação, com base em Correia Neto *et al* (2020) e Cintra (2011), trazemos à colação em forma de uma tabela os principais elementos presentes nas aludidas PECs 45/2019 e 110/2019:

<b>Proposta PEC nº 110/2019, do Senado Federal (BRASIL, 2019).</b>	<b>Proposta PEC nº 45/2019, da Câmara dos Deputados Federais (BRASIL, 2019).</b>	<b>Proposta do Imposto Único (CINTRA, 2011).</b>
--	--	--

<p>Cria o Imposto sobre operações com bens e serviços (IBS), cuja competência é outorgada aos Estados e DF, instituído por Lei Complementar de iniciativa diferenciada, concedida aos entes federativos subnacionais.</p>	<p>Define que Lei Complementar instituirá imposto sobre bens e serviços e limita a atuação dos entes federativos à determinação de alíquotas. Não há expressa definição da competência para instituição do tributo. Inference-se que ela será federal em razão de o instrumento utilizado ser Lei Complementar federal.</p>	
<p>Substituí nove tributos, ICMS, PIS, COFINS, ISS, IPI, IOF, PASEP, CIDE-Combustíveis e Salário-Educação;</p>	<p>Substitui cinco tributos, PIS, Cofins, ICMS, IPI e ISS.</p>	<p>Substitui pelo menos 13 tributos, IRPF, IRPJ, IPI, IOF, Cofins, CSLL, Contribuição patronal ao INSS, ICMS, IPVA, ITCD, ISS, IPTU e ITBI</p>
<p>Cria um órgão nacional (Super Fisco) composto pelos fiscos estaduais e municipais para gerir o novo imposto, fiscalizando-o inclusive.</p>	<p>Define Comitê Gestor nacional do imposto, integrado por representantes da União, dos Estados e do Distrito Federal e dos Municípios. O Comitê não terá atribuição fiscalizatória, que continuará com os fiscos dos entes federativos.</p>	

<p>A lei complementar fixa as alíquotas do imposto, podendo ser ajustadas para alguns tipos de Bens ou serviços, mas é uniforme no território nacional</p>	<p>Fixa uma parte da alíquota e o restante é definido por cada Município, Distrito Federal, Estado, sendo assim a alíquota é a mesma, mas não é uniforme no território nacional.</p>	<p>A princípio uma alíquota de 2,81% sobre transações de débito e crédito</p>
<p>Autoriza a concessão de benefícios fiscais por meio de lei complementar</p>	<p>Não permite a concessão de benefício fiscal.</p>	
<p>Define transição de um ano com uma contribuição teste com alíquota de 1%, compensável com a Cofins, mais cinco anos de reduções e aumentos contínuos das alíquotas dos tributos extintos e do IBS, respectivamente, na proporção de 1/5 por exercício, até a extinção dos primeiros e total implantação do novo imposto.</p>	<p>Define transição de um ano com uma contribuição teste com alíquota de 1%, compensável com a Cofins, mais cinco anos de reduções e aumentos contínuos das alíquotas dos tributos extintos e do IBS, respectivamente, na proporção de 1/5 por exercício, até a extinção dos primeiros e total implantação do novo imposto.</p>	
<p>O valor oriundo da arrecadação do imposto, definido pela PEC, mediante aplicação do percentual para definir a destinação deste recurso</p>	<p>A PEC destina os valores arrecadados de acordo com as alíquotas definidas por cada ente, Município, Distrito Federal, Estado.</p>	

<p>Fase teste de 1 ano - taxa de 1% com a base do IBS, Fase Transição de 5 anos - substituição dos atuais tributos (No quinto ano os entes federativos não podem alterar as alíquotas)</p>	<p>Fase teste de 2 anos - taxa de 1% com a base do IBS, Fase Transição de 8 anos - substituição dos atuais tributos (no oitavo ano os entes federativos podem alterar as alíquotas)</p>	
<p>A transição está prevista para ser concluída em 15 anos a partir da criação do novo imposto, as divisões dos valores arrecadados se dá de acordo com a participação na arrecadação. Após esse período, acontece o período de implantação que tem previsão de 5 anos, a partir daí sendo substituída 1 parte por ano durante 10 anos.</p>	<p>A transição está prevista para ser concluída em 50 anos: os primeiros 20 anos seguindo alguns pontos definidos pela PEC, como redução de ICMS e ISS, devido à extinção dos mesmos; a partir do vigésimo primeiro ano, a parcela equivalente à redução do ICMS e do ISS será reduzida em um terço por ano, passando a receita a ser distribuída segundo o princípio do destino.</p>	
<p>Permite a instituição de Imposto Seletivo pela União, com arrecadação repartida entre os entes federativos, com bases definidas no próprio</p>	<p>Também permite a criação de imposto seletivo de competência federal, mas não define explicitamente em quais bases o mesmo poderá incidir e seu objetivo é extrafiscal, diminuir o consumo do bem ou serviço tributado. Caberá à lei ordinária definir os</p>	

texto constitucional.	bens, direitos e serviços alcançados pelo imposto.	
Possui dispositivo que facilita a implantação da cobrança eletrônica e automática do imposto.	A PEC 45 não trata da matéria.	

Na PEC 45/2019, o relator defende a proposta, em síntese, que “Para o contribuinte o relevante será apenas a alíquota total, não havendo diferenciação entre os entes federativos no cumprimento de obrigações principal ou acessórias. Ou seja, o contribuinte apurará os débitos e créditos do IBS e recolherá o imposto mediante procedimentos unificados e guia única, a exemplo do que ocorre com o regime do SIMPLES Nacional.” (BRASIL, 2019, p. 32).

E, na PEC 110/2019, ela se defende dizendo que a ideia é simplificar o atual sistema, permitindo a unificação de tributos sobre o consumo e, ao mesmo tempo, reduzindo o impacto sobre os mais pobres, aumentando gradativamente os impostos sobre a renda e sobre o patrimônio e melhorando a eficácia da arrecadação em função da redução da burocracia. (BRASIL, 2019).

E, de acordo com o Cintra (2011), reiterando a defesa de sua ideia de tempos, a criação de um imposto único teria como efeito imediato a redução da corrupção, eliminação da sonegação e a redução dos custos tributários para as empresas e trabalhadores.

Da nossa parte, após essa apresentação, e certos de que prosseguiremos no estudo, não deixamos de nos posicionar no sentido de nos alinharmos com Jardim e Paganella (2020), os quais indicam que a tributação, no plano constitucional, compõe-se de um sistema que prescindiria de grandes alterações, dado que versa sobre a matéria tributária de modo relativamente bem estruturado, porque otimiza a segurança jurídica, estabelece uma rígida e assertiva partilha de competências para instituir tributos, bem limita o poder de tributar do Estado, entre outros bons pontos, restando possivelmente a maior parte das vicissitudes situadas no plano legal/legislativo/infraconstitucional e não no patamar constitucional.

### **Considerações finais**

A temática é relevante, interessa ao país, pode ajudar a economia e pode ter continuidade num futuro próximo. Podemos perceber que as propostas têm um objetivo comum, porém a execução de cada uma delas pode levar a um resultado diferente, sobretudo em função do que ocorre no plano infraconstitucional/legal, provavelmente, a ser conferido em outros estudos, porque nela pode haver mais problemas do que na própria Constituição Federal de 1988.

Tendo em vista que o objetivo deste estudo foi o de apresentar os principais elementos das propostas de Reforma Tributária em tramitação no Congresso Nacional em 2020, e não o de emitir um juízo de valor acerca de qual delas é a melhor, de qualquer forma, do cotejo do sistema vigente aos em proposições, não nos abstermos em adotar

um posicionamento no sentido de que, tão importante quanto olhar para a Constituição Federal, é o olhar que se deve ter sobre o sistema como um todo, eis que a execução do que está e/ou do que possa vir a ser posto no plano infraconstitucional é tão relevante quanto a própria estrutura e configuração constitucional.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Câmara dos deputados Federais. Proposta de Emenda à Constituição - PEC 45/2019. **Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências.** Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2196833>. Acesso em: 11 junho 2020.

BRASIL, Constituição Federal de 05 de outubro de 1988. **Diário Oficial da União - Seção 1** - 5/10/1988, p. 1 (Publicação Original). Brasília/DF.

BRASIL. Senado Federal. Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 110, de 2019. **Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências.** Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/137699>. Acesso em: 11 junho 2020.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário.** São Paulo: Saraiva, 2017.

CHIMENTI, Ricardo Cunha. **Direito Tributário.** Col. Sinopses Jurídicas. São Paulo: Saraiva, 2017.

CINTRA, Marcos. Reforma tributária, projetos alternativos e a cumulatividade. Simplificação dos Impostos - 2011. **Simpósio no SINICESP - Sindicato da Indústria da Construção Pesada do Estado de São Paulo**, p.63 a 71. Disponível em: [https://www.dropbox.com/s/fkw5qyojcl5hjvn/artigo\\_Reforma\\_tributaria\\_LivroSimplificacaodosImpostos-p63-71.pdf?dl=0](https://www.dropbox.com/s/fkw5qyojcl5hjvn/artigo_Reforma_tributaria_LivroSimplificacaodosImpostos-p63-71.pdf?dl=0). Acesso em 11 junho 2020.

CORREIA NETO, Celso; NUNES, Fabiano da Silva; ARAUJO, José Evande Carvalho; SOARES, Murilo Rodrigues da Cunha. Consultores Legislativos da Área III Direito Tributário e Tributação - Câmara dos Deputados Federais. Brasília/DF. **Reforma Tributária: Comparativo da PEC 45/2019 (Câmara) e da PEC 110/2019.** Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/publicacoes-da-consultoria-legislativa/fiquePorDentro/temas/sistema-tributario-nacional-jun-2019/reforma-tributaria-comparativo-das-pecs-em-tramitacao-2019>. Acesso em: 13 junho 2020.

COSTA, Regina Helena. **Curso de Direito Tributário**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

JARDIM, Eduardo Marcial Ferreira; PAGANELLA, Marco Aurélio. Visão crítica da reforma constitucional tributária. **Revista Mackenzie**. 2020 (No prelo).

PAULSEN, Leandro. **Curso de Direito Tributário**. 4. ed. Porto Alegre/RS: Livraria do Advogado, 2012.

TERAN, Juan Manuel. **Filosofia del Derecho**. México: Porrúa, 1952.