

Análise das propostas de Reforma Constitucional Tributária em curso no Congresso

- Expositor: ***Fernando Facury Scaff***
 - Professor Titular de Direito Financeiro da Universidade de São Paulo - USP
 - Doutor e Livre docente pela Universidade de São Paulo – USP
 - Advogado, Sócio do escritório *Silveira, Athias, Soriano de Mello, Guimarães, Pinheiro & Scaff – Advogados*.

➤ Problemas do atual sistema:

- Alta carga tributária
- Alta complexidade
- Regressividade (cobra-se mais de quem ganha menos)
- Problemas concorrenciais + Guerra Fiscal
- Mudanças econômicas/mundo digital

➤ Busca-se:

- Simplicidade
- Eficiência
- Justiça Fiscal
- E também redução da carga tributária?

Diferentes perspectivas e níveis de *ousadia* para análise da Reforma

Contribuintes x Estado:

- Redução ou majoração de carga tributária?
- Rentistas x empresários x trabalhadores x ...
- Comércio x indústria x serviços em geral x serviços financeiros x ...

➤ Centralização x Descentralização Federativa:

- Governadores x Presidente
- Executivo x Legislativo

➤ Economistas x Juristas

- Sistema ou garantias? Exemplo: ITR

➤ **Tentativas fracassadas de reformas tributárias constitucionais desde 1988.**

- A única saída é pela reforma constitucional?

➤ **Quando funcionou? Opção pelas reformas infraconstitucionais:**

- Impactante aumento das contribuições.
- Complexização do sistema.

Reformas de governos passados

- Itamar: Comissão Ary Osvaldo Mattos Filho
- FHC 1 e 2: PEC 175/95
- Lula 1: PEC 41/03 (EC 42 e 44/03)
- Lula 2: PEC 223/08
- Dilma 1 e 2 + Temer: Nada
- Bolsonaro: Nada até aqui. Iniciativas da Câmara, do Senado e da sociedade civil.

➤ Proposta **IPEA**, *apenas sobre o consumo*:

○ *IVA Dual*:

- União: CFC – Contribuição Especial sobre o Consumo (Pis + Cofins)
- Estados: IVV – Imposto sobre Vendas no Varejo (estadual e municipal)

➤ Reforma Solidária – **SINDIFISCO**

- Tributar mais a renda e o patrimônio
- Tributar menos o consumo
- Implementar o IGFortunas
- Desonerar a *folha* de salários e tributar as transações financeiras
- Criar tributação ambiental
- Revisar a partilha dos tributos

➤ Rumores da Reforma a ser proposta pela **Secretaria da Receita Federal**:

- IVA Federal (Pis + Cofins + IPI)
- Criar a possibilidade de adesão dos Estados ao sistema de IVA Federal, criando um *IVA Dual*
- Desonerar a *folha de salários* e criar tributação sobre transações financeiras (*será?*)
- Reduzir a alíquota do IRPJ
- Acabar com o regime de lucro presumido do IRPJ
- Tributar a distribuição dos dividendos
- Acabar com os descontos do IRPF

➤ Proposta grupo **Brasil 200:**

- Extinguir todos os tributos e cobrar um *imposto único, cumulativo*, incidindo sobre a movimentação financeira.

- Proposta de Emenda Constitucional 110/2019 do **Senado Federal**:
 - (Substitutivo à PEC 293/04, Emenda Haully)

Proposta Hauly – PEC 110

- Extinção de tributos, consolidando as bases tributáveis em dois novos impostos:
 - Imposto sobre bens e serviços (IBS), nos moldes de um IVA; com as seguintes características:
 - Arrecadação estadual (parcela municipal); legislação federal;
 - Superfisco nacional, unificando em todos os níveis federativos;
 - Princípio do destino;
 - Alíquotas homogêneas em todo o país;
 - Vedação de incentivos fiscais;
 - Benefício para baixa renda através do gastos público não da redução da receita.

Proposta Hauly – PEC 110

- Imposto específico sobre alguns bens e serviços (Imposto Seletivo):
 - Combustíveis;
 - Cigarros;
 - Energia Elétrica
 - Telecomunicações;
 - Automóveis;
 - Bebidas alcoólicas e não alcoólicas
 - Enfim, seria uma *excise tax* com função arrecadatória.

Proposta Hauly – PEC 110

- Extinção da CSLL, sendo sua base incorporada ao IRPJ;
- Transferência do ITCMD da competência estadual para a federal, com a arrecadação integralmente destinada aos Municípios;
- Ampliação da base de incidência do IPVA para incluir aeronaves e embarcações, com a arrecadação integralmente destinada aos Municípios;
- Autorização de criação de adicional do IBS para financiar a previdência social;
- Criação de fundos estadual e municipal para reduzir a disparidade da receita *per capita* entre os Estados e Municípios, com recursos destinados a investimentos em infraestrutura.

- Proposta de Emenda Constitucional 45/2019 da **Câmara dos Deputados:**
 - Projeto Bernard Appy/Deputado Baleia Rossi (PMDB-SP)
 - Aprovada na CCJ
 - Em debate na Comissão Especial.

Proposta Appy – PEC 45

- A PEC 45 também cria e extingue tributos:
 - IBS com arrecadação fatiada entre União, Estados e Municípios.
 - Extinção de IPI + PIS + Cofins + CIDE + ICMS + ISS.
 - Alíquota única, sem seletividade
 - Vedação de incentivos fiscais
 - Benefícios para baixa renda através da despesa pública e não de alíquotas diferenciadas.

➤ A PEC 45 também cria e extingue tributos:

- Imposto Seletivo:
 - Apenas com função *extrafiscal*, isto é não arrecadatória, para desestimular o consumidor de certos bens e serviços (cigarros, bebidas alcoólicas etc.).

Críticas a todos os projetos

- A unificação de tributos pode até simplificar, mas não torna mais *justo* e nem menos *regressivo*. Pode ocasionar apenas a mudança de nomenclatura.]
- Não se tem a exata dimensão sobre a carga tributária, se *aumentará* ou *diminuirá*.
 - Se aumentar: sufoco na sociedade;
 - Se diminuir, sem que se reduza a despesa: Risco de aumento do endividamento público
- Possível violação à cláusula pétrea do federalismo: queremos mais poder nos Estados ou na União?
- Uniformidade de alíquotas pode gerar problemas em face das peculiaridades de cada segmento ou regionais.

Críticas a todos os projetos

- Federalismo no STF:
 - “Pilares da autonomia dos entes políticos” (STF, RE 591.033, Min. Ellen Gracie);
 - “Consagram a fórmula de divisão de centros de poder em um Estado de Direito” (STF, ADI 4228, Min. Alexandre de Moraes);
 - “Não pode emenda constitucional suspendê-la[s] ou afastá-la[s], porque, se o fizer, ofenderá o pacto federativo, enfraquecendo-o, pelo que é tendente a aboli-lo” (STF, ADI-MC 926-5, voto do Ministro Carlos Velloso, Tribunal Pleno, DJ 6/5/94).
- Aumento de carga tributária para certos segmentos. Por exemplo, no setor de serviços haverá uma explosão da carga tributária.
- Transições longas (10 anos)
- Imposto único: aumento do uso de criptomoedas (*Bitcoins* e outras)

- **Consequências da adoção do IBS:**

- *Fortíssimo aumento da carga tributária para alguns setores, em especial o de **serviços**, que engloba atividades como **educação e saúde**;*
 - Somado à tributação dos dividendos pelo IR, **o impacto será quase confiscatório.**
 - O setor de serviços usa intensivamente mão de obra, que não gera créditos. **Ou seja, carga tributária ainda mais fortemente sentida, havendo risco de aumento de desemprego.**
 - Serviços prestados a pessoas físicas que também não recebem créditos nas operações de consumo. **Logo, haverá aumento exponencial do custo e sem a possibilidade de repasse em cadeia.**
- Disparará a carga tributária atual, de 33% do PIB.
- **Alternativa para debate:** estabelecer desde logo a possibilidade de adoção de um sistema de **crédito presumido** para as empresas que utilizem mão de obra intensiva.

- **Consequências da adoção do IBS:**

- **Sobre a alegada simplificação:**

- A longo (10 anos), médio e curto prazo a vida das empresas se tornará um **inferno**, pois terão que conviver com o sistema atual e o que estiver em implantação gradual;
 - Há o risco de a nova sistemática, durante sua implantação, se tornar **mais um tributo** no sistema, sem a extinção dos atuais;
 - Criação do **Superfisco Nacional** terá que ser implantado, abrangendo as atuais máquinas arrecadatórias da União, Estados e Municípios (Exemplo: Obtenção de Certidão Negativa de Débitos);
 - Aspectos processuais: Centralização? Descentralização?

- **Consequências da adoção do IBS:**

- **Segurança jurídica**

- Não basta a aprovação da reforma constitucional, sendo necessária a aprovação de:

- ✓ Leis complementares;
- ✓ Leis ordinárias;
- ✓ Decretos;
- ✓ Portarias;
- ✓ Circulares;
- ✓ Instruções normativas;
- ✓ Formulários;
- ✓ Etc.

- Bastante concreta a possibilidade de surgirem **dúvidas** e **ampla judicialização** em face da vasta gama de novos conceitos jurídicos a serem alterados em todo esse conjunto normativo.

- **Consequências da adoção do IBS:**

- **Segurança jurídica**

- **O que será feito com os créditos atualmente existentes contra os Fiscos, nas mãos dos contribuintes?**
 - Será reconhecido o direito de compensar os créditos de ICMS contra o futuro IBS?
 - Esse valor será convertido em precatórios?

➤ É necessário regular isso nos projetos em tramitação.

- **Consequências da adoção do IBS:**

- **Segurança jurídica**

- **Como ficarão as empresas de pequeno porte que possuem comando constitucional para receber tratamento favorecido (art. 170, IX)?**
 - O Simples passará a ser um regime tributário favorecido apenas para fins de Imposto sobre a Renda, uma vez que o IBS possui alíquota única?

- Isso aponta, mais uma vez, para adoção de um IVA dual, com múltiplas alíquotas.

○ **Consequências da adoção do IBS:**

➤ **Segurança jurídica**

- **Zona Franca de Manaus (com previsão constitucional de tratamento diferenciado até o ano de 2073)**
 - Com a unificação de tributos proposta pelo IBS sua vantagem competitiva se restringirá ao Imposto sobre a Renda? É realmente essa a intenção?

➤ Seguramente haverá judicialização da matéria.

- **Sugestão para encaminhamento do problema**
 - Reformas infraconstitucionais
 - Pressuposto: *Imposto bom é imposto velho*

Sugestão para encaminhamento do problema

1) Simplificação Tributária:

➤ **As empresas brasileiras gastam em média 1.958 horas e R\$ 60 bilhões por ano com obrigações acessórias.**

- Contrata-se 01 funcionário na área contábil para cada:
 - 200 funcionários: Brasil;
 - 500 funcionários: Europa;
 - 1.000 funcionários: EUA.
- **Proposta infraconstitucional:**
 - Sistematizar a coleta de informações fiscais.
 - Reduzir a complexidade do sistema Pis/Cofins:
 - O problema das empresas com mão de obra intensiva
 - O problema das empresas com poucos insumos geradores de crédito.



Sugestão para encaminhamento do problema

2) Redução das multas:

➤ **Apenas no âmbito federal existem:**

- Multa de ofício = 75%
- Multa isolada = 50%
- Multa qualificada = 150%
- Multa agravada = majoração em 50% dos valores acima, em situações específicas

➤ **Os âmbitos estaduais e municipais são bastante piores.**

- **Proposta infraconstitucional:** Reduzir as multas para o mesmo patamar que são dispostas nos Programas de Parcelamentos Especiais da União / Estados / Municípios.

Sugestão para encaminhamento do problema

3) Reduzir aberrações:

- *Taxa de Fiscalização de Recursos Minerais: MG, PA e AP (ADIs 4785, 4786 e 4787)*
- *Taxa de Fiscalização de Recursos Hídricos: PA (ADI 5374)*
- *Taxa de Fiscalização do Petróleo e Gás: RJ (ADI 5512 e 5480)*
 - Os Municípios replicam as Taxas Estaduais, pois possuem a mesma base constitucional da *competência recíproca*
- *Fundos que cobram tributos: FETHAB (MT), FUNDERSUL (MS), etc.*
- *Lei Complementar 110: Contribuição social de 10% sobre o montante de todos os depósitos efetuados na conta do FGTS do empregado, no momento da despedida sem justa causa.*
- **Proposta infraconstitucional:**
 - ✓ Criar critérios rigorosos para as taxas na CF e no CTN: correspondência garantida por estudos prévios e pela vedação de contingenciamento (total vinculação), com suspensão da cobrança em caso de reiterado *superávit*.
 - ✓ Responsabilizar governantes (Poder Legislativo e Executivo) que criarem exigências consideradas inconstitucionais. Inelegibilidade por prazo determinado.

Sugestão para encaminhamento do problema

4) Acabar com a Substituição Tributária:

- Esse sistema atribui poder quase *imperial* aos governadores e secretários de Fazenda.
- **Proposta infraconstitucional:** Usar a tecnologia digital que já existe e está implantada, como o Sped Fiscal, e acabar com o sistema de Substituição Tributária, reforçando a Legalidade.

5) Rever procedimentos de cobrança da Dívida Ativa:

- O sistema atual simplesmente não funciona.
- Defasado desde 1980.
- **Proposta infraconstitucional:**
 - ✓ Ampliar as possibilidades de negociação de exigências inconstitucionais/ilegais;
 - ✓ Após o término do processo administrativo a dívida aumenta 10%; com a inscrição aumenta para 20%.
 - ✓ Reduzir o custo fiscal da negociação, com redução do encargo de 20% (DL 1.025/69) das Execuções Fiscais.
 - Necessária cautela:
 - Manter sempre o Poder Judiciário no processo



Sugestão para encaminhamento do problema

6) Reduzir o poder de tributar do Poder Executivo:

- CF atual: Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá ...

§1º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria: I – relativa a:

- b) direito penal, processual penal e processual civil;

§2º Medida provisória que implique instituição ou majoração de impostos, exceto os previstos nos arts. 153, I, II, IV, V, e 154, II, só produzirá efeitos no exercício financeiro seguinte se houver sido convertida em lei até o último dia daquele em que foi editada.

- Proposta constitucional: Modificar o texto acima para a seguinte redação:

§1º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria: I – relativa a:

- b) direito **tributário**, penal, processual penal e processual civil;

§2º **Só será admitida** medida provisória **em matéria tributária** nos **casos** previstos nos arts. 153, I, II, IV, V, e 154, II, **a qual** só produzirá efeitos no exercício financeiro seguinte se houver sido convertida em lei até o último dia daquele em que foi editada.

Propostas da FECOMERCIO-SP

1. Unificação de cadastro tributário de todos os entes federados;
2. Melhor delimitação das respostas às Consultas Tributárias;
3. Prazo para respostas às Consultas Tributárias;
4. Estabelecimento de critérios para a inclusão de Declarações de IR na malha fina;
5. Imputação de responsabilidade tributária em conjunto com o lançamento;
6. Adoção dos mesmos parâmetros de juros para as dívidas ativas e passivas dos entes federados;

Propostas da FECOMERCIO-SP

6. Compensação universal de créditos e débitos, inclusive de precatórios, entre os contribuintes e os Fiscos;
7. Consolidação anual da legislação tributária por cada Fisco;
8. Possibilidade de participação em licitações sem CND, com retenção de 15% para amortização da dívida, caso vencedor do certame;
9. Anterioridade semestral para instituição de obrigações acessórias;
10. Melhor delimitação do Mandado de Procedimento Fiscal, que deve se tornar vinculativo contra o Fisco.

Em síntese, sob a ótica de um advogado e professor de Direito:

- Observando outros países, constata-se que propostas de reforma tributária com alterações tão fortes no sistema econômico, levam muitos anos em discussão e planejamento para só depois ser implantada.
- Estamos deixando um pouco de lado esta fase inicial, de discussão e planejamento, e acelerando a de implantação, que se iniciará quase que de imediato, a despeito dos vários anos para sua completa vigência.
- As propostas em trâmite no Congresso não apresentaram cabalmente as estimativas de impacto econômico (o que viola o art. 113, ADCT), pois estão confiando que os ajustes ocorrerão no prazo de 10 anos para sua completa implantação.

Buscamos trocar o pneu com o carro andando, mas sequer sabemos onde está o pneu-estepe.

SILVEIRA ATHIAS

SILVEIRA, ATHIAS, SORIANO DE MELLO,
GUIMARÃES, PINHEIRO & SCAFF - ADVOGADOS



Obrigado

Fernando Facury Scaff:

scaff@silveiraathias.com.br

Rua Armando Penteado, 352, Higienópolis, SP, SP.

Fone: (11) 3667-9949

www.silveiraathias.com.br

SÃO PAULO

PARÁ

BRASÍLIA

AMAZONAS

MARANHÃO

RONDÔNIA



Silveira Athias Advogados



/SilveiraAthiasAdvogados



@silveiraathias



@silveiraathias

WWW.SILVEIRAATHIAS.COM.BR