

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
FACULDADE DE DIREITO

O FEDERALISMO FISCAL E A PEC 45: UM ESTUDO COMPARATIVO COM O
ATUAL SISTEMA BRASILEIRO E AS POSSÍVEIS CONSEQUÊNCIAS DESSA
MUDANÇA.

Maike Wilian Fialho

RIO DE JANEIRO

2022

Maike Wilian Fialho
DRE 114034965

O FEDERALISMO FISCAL E A PEC 45: UM ESTUDO COMPARATIVO COM O
ATUAL SISTEMA BRASILEIRO E AS POSSÍVEIS CONSEQUÊNCIAS DESSA
MUDANÇA.

Monografia de final de curso,
elaborada no âmbito da graduação
em Direito da Universidade
Federal do Rio de Janeiro, como
pré-requisito para obtenção do grau
de bacharel em Direito, sob a
orientação do Professor Bruno
Mauricio Macedo Curi.

RIO DE JANEIRO

2022

Maike Wilian Fialho

DRE 114034965

O FEDERALISMO FISCAL E A PEC 45: UM ESTUDO COMPARATIVO COM O
ATUAL SISTEMA BRASILEIRO E AS POSSÍVEIS CONSEQUÊNCIAS DESSA
MUDANÇA.

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação do Professor Bruno Mauricio Macedo Curi.

Data da Aprovação: 22/02/2022

Banca Examinadora

Orientador: **BRUNO MAURICIO MACEDO CURI**

Membro da Banca: Rodrigo da Silva Machado

RIO DE JANEIRO

2022

FIALHO, Maíke Wilian

O Federalismo Fiscal e a PEC 45: Um Estudo Comparativo com o Atual Sistema Brasileiro e as Possíveis Consequências dessa Mudança. Fialho, Maíke W. – 2022.
38 f.

Projeto de Monografia (graduação em Direito) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas, Faculdade de Direito.
Bibliografia:37/38 f.



UFRJ

ATA DE APRESENTAÇÃO DE MONOGRAFIA DE CONCLUSÃO DE CURSO

DATA DA APRESENTAÇÃO: 22 / 02 / 2022

NA DATA SUPRAMENCIONADA, A BANCA EXAMINADORA INTEGRADA PELOS(AS) PROFESSORES(AS)

Bruno M. M. Curi

Rodrigo da Silva Mechedo

E

REUNIU-SE PARA EXAMINAR A MONOGRAFIA DE Maicke William Giallo

DRE 114034965, INTITULADA O Federalismo fiscal e a PEC 45: um estudo comparativo com o atual sistema brasileiro e as possíveis consequências dessa mudança.

APÓS A EXPOSIÇÃO DO TRABALHO DE MONOGRAFIA PELO(A) DISCENTE, ARGUIÇÃO DOS MEMBROS DA BANCA E DELIBERAÇÃO SIGILOSA, FORAM ATRIBUÍDAS AS SEGUINTE NOTAS POR EXAMINADOR(A):

	Nota: Respeito à Forma (Até 2,0)	Nota: Apresentação Oral (Até 2,0)	Nota: Conteúdo (Até 5,0)	Nota: Atualidade e Relevância (Até 1,0)	Nota: Total e Final
Prof. Orientador(a)	1,5	2,0	3,5	1,0	8,0
Prof. Membro 01	1,5	2,0	3,5	1,0	8,0
Prof. Membro 02					
Prof. Membro 03					
Média Final	X — X — X — X — X — X — X — X				8,0

PROF. ORIENTADOR(A): Bruno Curi NOTA: 8,0

PROF. MEMBRO 01: Rodrigo Mechedo NOTA: 8,0

PROF. MEMBRO 02: _____ NOTA: _____

PROF. MEMBRO 03: _____ NOTA: _____

MÉDIA FINAL: 8,0

SE A MÉDIA FINAL FOR 10,0 (DEZ), O TRABALHO RECEBE INDICAÇÃO PARA O PRÊMIO SAN TIAGO DANTAS?

DEDICATÓRIA

Primeiramente, este trabalho é todo dedicado os meus pais, uma auxiliar de serviços gerais e um frentista, que construíram todos os meios para que eu pudesse sonhar. Também dedico este trabalho a todo o curso de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, corpo docente e discente, a quem fico lisonjeado por dele ter feito parte. Ao meu orientador, sem o qual não teria conseguido concluir esta difícil tarefa. Por fim, dedico o trabalho a todos que contribuíram de alguma forma para que atingisse esse fim.

“Devemos não somente nos defender, mas também nos afirmar, e nos afirmar não somente enquanto identidades, mas enquanto força criativa.” Michel Foucault

RESUMO

FIALHO, M.W. - O FEDERALISMO FISCAL E A PEC 45: UM ESTUDO COMPARATIVO COM O ATUAL SISTEMA BRASILEIRO E AS POSSÍVEIS CONSEQUÊNCIAS DESSA MUDANÇA. A escolha do tema em questão despertou sobremaneira a atenção e o interesse, em virtude da polemica que foi criada e o envolvimento da sociedade que vem pressionando os poderes constituídos para que tenhamos produtos menos onerados, com legislação menos complexa, de forma a dar condições competitivas à economia brasileira em um cenário econômico de globalização. O desenvolvimento do trabalho procurará levar o leitor a um contato com a legislação atual em comparativo com a Proposta de Emenda à Constituição 45, que tem como principal mudança a elaboração do IVA – Imposto sobre valor agregado – que une vários tributos cobrados pelos entes federativos em um só. Em seguida tenta elucidar os impactos ao pacto federativo e as definições de competência tributária. Por fim, trás a tona o papel basilar da Reforma Tributária para alcance do norte do nosso ordenamento: a justiça social.

Palavras chave: PEC 45, Reforma tributária, Federalismo, Justiça social.

LISTA DE TABELA

Tabela 1 – Carga Tributária 2014 e 2015

Tabela 2 - Competência para legislar e fiscalizar distribuída entre União, estados e municípios, de acordo com cada tributo.

LISTA DE SIGLAS

CCif – Centro de Cidadania Fiscal

COFINS – Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social

CPMF – Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira

CSLL – Contribuição Social sobre o Lucro Líquido

CTN – Código Tribunal Nacional

ICMS – Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS)

IE – Imposto de Exportação

II – Imposto de Importação de Produtos Estrangeiros

IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados

IR- Imposto de Renda

ISS – Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza

IVA – Imposto sobre Valor Adicionado

LC – Lei Complementar

PASEP – Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público

PEC- Proposta de Emenda à Constituição

PIB – Produto Interno Bruto

PIS – Programa de Integração Social

SIMPLES NACIONAL - Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições devidos pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte

STN – Sistema Tributário Nacional

SUMÁRIO

	Fls.
DEDICATÓRIA	6
PENSAMENTO	7
RESUMO	8
LISTA DE SIGLAS	9
SUMÁRIO	10
1. INTRODUÇÃO	11
1.1 Contextualização	11
1.2 Problemática	13
1.3 Hipótese para solução do problema	14
1.4 Objetivo	14
1.5 Metodologia	14
2. CARACTERÍSTICAS E PRINCÍPIOS PARA UMA REFORMA TRIBUTÁRIA	16
2.1 Princípios	16
3. DESENVOLVIMENTO	18
3.1 O FEDERALISMO FISCAL E A PEC 45	18
4. CONCLUSÃO	35
4.1 Considerações Finais	35
5. BIBLIOGRAFIAS	37

1. INTRODUÇÃO

1.1 Contextualização

O tema objeto da presente Monografia está diretamente relacionado com a arrecadação estatal e os interesses e liberdade dos contribuintes, uma vez que as práticas em análise têm por objetivo comum o tratamento de tributos, sob diversos meios a serem empregados.

Esse trabalho, a partir da análise da Proposta de Emenda Constitucional 45 DE 2019 em trâmite na Câmara dos Deputados, proposta pelo Deputado Baleia Rossi do MDB de São Paulo – Movimento Democrático Brasileiro - através de uma visão completa, tem o intuito de destacar o que ocorre nos dias de hoje a respeito da Reforma Tributária em andamento. Ele aponta na justificativa de sua proposta que a defasagem no ordenamento brasileiro de “tributação de bens e serviços prejudicam sobremaneira o crescimento do país, além de gerar distorções competitivas e impossibilitar o conhecimento, pelos cidadãos, da carga tributária incidente sobre os bens e serviços que consomem.”.

A Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, em reunião extraordinária realizada 22/05/2019, opinou pela admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 45/2019, nos termos do Parecer do Relator, Deputado João Roma, contra o voto do Deputado Ivan Valente.

A proposta de reforma tributária elaborada pelo Centro de Cidadania Fiscal, procura resolver as dificuldades do atual sistema tributário nacional, através vários mecanismos, entre os quais se destacam:

1. substituição dos cinco tributos atuais sobre bens e serviços por um único imposto, mas preservação da autonomia dos entes federativos através da possibilidade de fixação

das alíquotas e da atuação coordenada na cobrança, fiscalização e arrecadação do imposto,

2. transição para que as empresas possam se adaptar ao novo regime e não tenham seus investimentos atuais prejudicados,
3. transição para que os entes federativos ajustem num horizonte de longo prazo aos efeitos da migração para um modelo de cobrança no destino,
4. redução da rigidez orçamentária, através da substituição das atuais vinculações e partilhas por um sistema baseado em alíquotas singulares do imposto (cuja soma corresponde à alíquota total), gerenciáveis individualmente.

Nesse sentido, a proposta surge com uma ampla reforma do modelo brasileiro de tributação de bens e serviços, através da substituição de cinco tributos atuais por um único imposto sobre bens e serviços. Tema de extrema relevância, principalmente se levarmos em consideração que estas modificações alterarão sensivelmente nossas vidas e as formas de consumo, razão pela qual, seu desenrolar é de vital importância para a sociedade, suas nuances benéficas ou malélicas serão ditames para essa e as próximas gerações.

Com o Código Tributário Nacional sancionado em 1966 pela Lei 5.172, o Brasil carrega um dos sistemas tributários mais complexos, permeado por toda uma burocracia característica do ordenamento pátrio.

Diante de uma carga tributária muito alta para seus contribuintes, o Brasil já vem questionando há muito tempo a importância de se implantar uma Reforma Tributária, sendo que o custo elevado dos tributos que, além de ser excessivo para o bolso dos brasileiros, principalmente para aqueles que compõem a classe de baixa renda, não traz um retorno adequado e justo para sua população, tendo a administração pública ofertado serviços muitas das vezes de forma precarizada.

Em 2008, a PEC 233/2008 foi enviada ao Presidente da República, o Sr. Luiz Inácio Lula da Silva, e redigida pelo Ministro da Fazenda na época o Sr. Guido Mantega, com a finalidade de alterar o Sistema Tributário Nacional. Também objetivando a Simplificação do CTN, avançar no processo de desoneração tributária e eliminar distorções que prejudicam o crescimento da economia brasileira e a competitividade das empresas.

A tabela abaixo, elaborada com os dados da CETAD - Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros - (2016) mostra que em 2015, a Carga Tributária Bruta (CTB) alcançou a margem de 32,66%, contra 32,42% em 2014, evidenciando aumento de 0,24 pontos percentuais.

R\$ bilhões		
COMPONENTES	2014	2015
Produto Interno Bruto	5.687,31	5904,33
Arrecadação Tributária Bruta	1.843,86	1928,18
Carga Tributária Bruta	32,42%	32,66%

Tabela 1 – Carga Tributária 2014 e 2015

Como observado por Junqueira (2015), “desde 1988, todos os presidentes eleitos declararam querer uma reforma tributária, sendo que dois enviaram propostas de reforma ao Congresso. Contudo, todas estas tentativas de reforma falharam.” Demonstrando assim, que mesmo diante das mudanças ideológicas entre os empossados para o execução do cargo presidencial, sempre houve uma real vontade e necessidade de promoção de reformas no sistema tributário brasileiro.

Um ponto oportuno para observação: há destacamentos que em época de pandemia – crise global decorrente da propagação do coronavírus - não é época de se ter reforma tributária, pois se vive um momento de recessão econômica, onde qualquer detalhe feito as pressas poderia resultar em um excessivo aumento de carga tributária. Contudo, a atual Câmara de Deputados é a câmara mais reformista desde da redemocratização do país.

O objeto da pesquisa tem relação direta com as possibilidades a serem desfrutadas por qualquer contribuinte, seus meios de planejamento tributário adequado, mecanismos de proteção contra decisões discricionárias por parte do poder público e a simplificação do sistema tributário, pois a reforma afeta toda uma população dependente de políticas públicas, cujas verbas advêm do que é recolhido a título de tributos. Em vista disso, a Reforma não deve ser gerada ou proposta com a ambição de ampliar imposto ou elevar o custo de uma empresa, a Reforma deve ser no sentimento de aliviar a carga tributária nacional.

No mesmo sentido da PEC 45, outras alterações legislativas foram propostas: pelo Poder Executivo foi proposto o Projeto de lei 3887/2020, com o intuito de instituir a Contribuição Social sobre Operações com Bens e Serviços - CBS, alterando a legislação tributária federal e, a PEC 110 proposta pelo Senador Federal Hauly, executando ampla mobilização, mas não sendo reeleito apresentou o projeto através de Davi Alcolumbre – Presidente do Senado Federal.

A principal mudança discutida pelo PEC aqui discutida, será através do IVA – Imposto sobre valor agregado – que une vários tributos cobrados pelos entes federativos em um só. Essa mudança é destacada como essencial para corrigir distorções na tributação de bens e serviços. Uma nota técnica preparada por Bráulio Borges para o Centro de Cidadania Fiscal, indica que a mudança de uma Reforma tributária com essas características poderia aumentar o PIB:

Para além dos efeitos diretos, a reforma tributária também poderia resultar em alguns efeitos indiretos, resultantes da redução do risco país e da taxa de juros de

longo prazo relacionados à redução da relação dívida pública/PIB num cenário de maior crescimento do PIB potencial (supondo carga tributária inalterada e o atual arcabouço de regras fiscais). Tais efeitos indiretos também foram simulados, resultando em um aumento do PIB potencial de 10,6 pontos percentuais em 15 anos e de 13 p.p. no longo prazo.

O Congresso Nacional com a demanda e a necessidade de remodelamento do código tributário, encontra-se diante da resistência entre os estados, municípios e os setores da economia, além dos senadores desconfiarem se há real interesse do governo em aprovar a medida.

Uma reforma tributária que simplifique o sistema tributário brasileiro é essencial para simplificar e facilitar a atração de novos investimentos e desenvolvimento das empresas já instaladas no Brasil, trazendo grandes benefícios à economia do país, todavia, não se pode ocultar sobre nenhuma óptica o caráter de justiça social que permeia os ideais de todo nosso ordenamento jurídico.

O problema para este trabalho estabelece-se da seguinte forma: Diante do modelo de Reforma Tributária proposta pela PEC 45/2019, qual o seu principal objetivo a ser alcançado e suas conseqüências ao Federalismo Fiscal?

Para Baleia Rossi o objetivo é claro:

A incidência sobre uma base ampla de bens, serviços, intangíveis e direitos é importante, porque o objetivo do imposto é tributar o consumo em todas as suas formas. Com a nova economia, a fronteira entre bens, serviços e direitos torna-se cada vez mais difusa, sendo essencial que o imposto alcance todas as formas assumidas pela atividade econômica no processo de agregação de valor até o consumo final.

Expor através da escrita, o modelo de Reforma Tributária para o Brasil pela Proposta de Emenda Constitucional 45 de 2019 em trâmite na Câmara dos Deputados, proposta pelo Deputado Baleia Ross do MDB de São Paulo – Movimento Democrático Brasileiro.

As mudanças expostas para modificação do texto constitucional têm como ponto de partida a reforma tributária desenvolvida pelo Centro de Cidadania Fiscal (CCiF), com base nos princípios da simplicidade, neutralidade, equidade e transparência.

Quanto à hipótese para a solução deste problema, para regulação ideal, com o mérito de preservar a abertura econômica e a globalização, os caracteres econômicos atual não suportam um modelo tributário tão fragmentado como o atual. A PEC 45 sugere a substituição desses vários tributos que se sobrepõem em nosso código tributário por um único imposto, o IVA – Imposto sobre Valor Agregado, objetivando a ampliação de atrativos comerciais de investimento para o país. Esse será o ponto de análise do presente trabalho contrapondo-a a ideia de justiça social.

Um segundo ponto aqui abordado será a cobrança do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e sobre Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicações (ICMS) e do Imposto sobre Serviços (ISS) na origem, quando IVA deveria ser cobrado no destino.

Para que os objetivos da pesquisa sejam alcançados, serão utilizadas bases bibliográficas, de modo que a seleção destas terá por critério produções críticas e analíticas. Sendo assim, pautar o tema auxilia no aprimoramento das teorias existentes e consequentemente numa eventual regulamentação dos dispositivos em comento.

O presente trabalho foi segmentado em 4 capítulos. O primeiro trata da introdução, onde apresentam-se o objeto da pesquisa e informações sobre as estratégias metodológicas utilizadas para a realização do estudo. No capítulo 2, é trabalhado os aspectos que permeiam uma Reforma Tributária, suas características e princípios. Em seguida, no capítulo 3, através

do desenvolvimento do tema, é abordado os impactos da reforma no país, com destaque para questões econômicas e sociais, diante da PEC 45 e o Pacto Federativo. Por último, no quarto capítulo, apresentam-se as considerações finais, e após, foram colocadas as referências bibliográficas .

2. PRINCÍPIOS PARA UMA REFORMA TRIBUTÁRIA

É através da reforma tributária que o Brasil poderá oferecer condições verdadeiramente dignas e leais aos seus contribuintes e obter melhores resultados para atingir aos objetivos de todos, mas deve ser abordada de acordo com a necessidade, extensão e características socioeconômicas do país.

Entendendo que todos os aspectos do tributo tem obrigatoriamente que estar na lei, a função da tributação moderna é arrecadar e ser instrumento de fomentação do desenvolvimento nacional, não a de distribuir favores, dificultar seu cumprimento ou impedir o desempenho do país. Como preceitua Montesquieu em seu livro *Do Espírito das Leis*, “ não é pelo que o povo pode dar que se deve calcular as rendas públicas, mas sim pelo que ele deve dar, e se calcularmos sobre aquilo que ele pode dar, é preciso, pelo menos, que isso seja em conformidade com o que o povo pode sempre dar.”

Ao pensar a importância da Reforma para conferir a simplificação do sistema tributário, é necessário pensar os valores que estão por trás dessa estrutura, de modo a refletir sobre as bases fundamentais que nortearam o legislativo, e evidenciar os princípios que devem motivar a ação da administração.

2.1. PRINCÍPIOS

Há uma inclinação em dizer que tudo que protege o contribuinte é um valor, um estado ideal, mas ao lermos a Constituição, percebemos que as limitações ao poder de tributar são regras, que decorreram de princípios. Tais princípios são ideias diretivas que direcionam o agir do Estado e das pessoas em prol de uma situação, mandado em busca de um estado ideal. Os princípios estão sempre colidindo, no caso concreto vários princípios se aplicam e temos que analisar todos para ver qual princípio mais se aplica àquele caso concreto.

O primeiro ponto a ser destacado é quanto ao fortalecimento dos vínculos de coresponsabilidade, Estado e o cidadão contribuinte, manifesta-se na função política do tributo, ambos imbuídos de um viés de uma ação de poder positiva e cidadã.

Max Weber apresenta um clássico conceito de poder: “poder significa toda probabilidade de impor a vontade numa relação social, mesmo contra resistências, seja qual for o fundamento dessa probabilidade”. Que deve ser compreendido junto com o conceito de potência que segundo ele seria: “toda oportunidade de impor a sua própria vontade, no interior de uma relação social, até mesmo contra resistências, pouco importando em que repouse tal oportunidade”.

Ocorre que, através do pagamento do tributo, o contribuinte toma consciência do seu “poder” e do dever que o Estado impõe para financiar os serviços públicos de interesse coletivo, podendo, portanto, reagir às notórias tendências ao excesso e ao desperdício estatal. Além disso, o Estado deve prestar contas politicamente, perante a sociedade, quaisquer propostas de aumento de impostos para manter o seu orçamento, todos elementos necessários para esse fim devem estar na lei.

Ao almejar a simplificação do CTN, a reforma indicaseu intuito de facilitar e garantir segurança jurídica para o contribuinte pagar seus tributos e cumprir suas obrigações acessórias, reduzindo as divergências na interpretação da legislação, que são a causa principal do contencioso tributário, visto que de acordo com Baleia Rossi, os efeitos resultantes da mudança proposta são significante, “caracterizando-se não apenas por uma grande simplificação do sistema tributário brasileiro – com a conseqüente redução do contencioso tributário e do custo burocrático de recolhimento dos tributos –, mas também, e principalmente, por um significativo aumento da produtividade e do PIB potencial do Brasil.”

Esse princípio simplificador desejado, garante que quanto mais simples o desenho do sistema tributário, maior a sua aderência aos casos particulares e assim menor sua influência na geração de contencioso e sua atualização diante dos novos negócios.

O Segundo princípio aqui destacado é a neutralidade, a tributação sobre o consumo não pode criar arestas ou distorções nas esferas dos negócios. A Reforma deve permitir a eficiente alocação do investimento e prevenindo a entropia do planejamento tributário, reduzindo a interferência do Estado, com normas e regras que surgem a todo momento.

De acordo com Fabio Bentes, economista da CNC:

Apesar de algumas vezes necessária, o excesso de interferência do Estado prejudica a natural evolução do processo econômico. O princípio da neutralidade visa interferir o mínimo possível na eficiência do sistema econômico, fazendo-o de forma a melhorar o retorno decorrente da alocação de recursos públicos.

A neutralidade resulta no rompimento de barreiras tributárias que sufocam a atividade produtiva e dificulta a modernização dos parques industrial e agrícola e impõem dificuldades crescentes à sustentação de padrões de competitividade compatíveis com a integração da economia brasileira ao mercado internacional, resultando na tão almejada simplificação do sistema Tributário.

Essa simplificação dos procedimentos de cobrança é outro objetivo importante a ser perseguido. Trata-se de explorar as poucas bases tributárias conhecidas — consumo, renda e propriedade — de forma ampla e abrangente, buscando corrigir as distorções provocadas pela situação atual, na qual o ônus tributário recai sobre um número cada vez menor de contribuintes.

Por fim, o terceiro princípio aqui exposto é indicado para assegurar o cumprimento das regras básicas da justiça fiscal, mediante tratamento equitativo dos impostos, e não em função da capacidade econômica do contribuinte e do grau de essencialidade das mercadorias consumidas pela população brasileira. Capacidade econômica não é a mesma coisa que capacidade contributiva, porque capacidade contributiva também envolve os gastos.

. O sistema vigente permite que as empresas com maior faturamento paguem menos impostos que as médias e pequenas empresas. Isso pode ocorrer porque cada uma tem um regime diferente de tributação. Da mesma forma, a classe média, em geral, paga proporcionalmente, mais IRPF que muitos milionários. Para reforma a Equidade significa um sistema tributário justo, sem que empresas e indivíduos paguem, mais tributos, uns mais que outros

3. DESENVOLVIMENTO

3.1 O FEDERALISMO FISCAL E A PEC 45

Com o Código Tributário Nacional sancionado em 1966 pela Lei 5.172, o Brasil carrega um dos sistemas tributários mais complexos, permeado por toda uma burocracia característica do ordenamento pátrio. Max Weber mostra como a burocratização e racionalização do poder é uma característica importante dos Estados Ocidentais Modernos para exercer as suas atividades.

A racionalização dos processos decisórios e da estrutura da administração é fundamental para garantir a realização dos objetivos do Estado e prestação de seus serviços. É importante ressaltar que Weber compreende que o Estado tem que conquistar a legitimidade para além do uso da força. Há elementos de justificativa de predomínio do Estado, sendo, por isso, fundamentos de sua legitimidade, apoiados pelo interesse público os Estados Modernos em junção com o dever de arrecadar tributos estabelece critérios de competência tributária, sendo ela uma limitação no seu poder de tributar.

O poder de tributar decorre da própria organização das pessoas em sociedade. Desde que haja uma organização de pessoas em torno de um bem comum, precisa-se de uma forma de financiar esse modelo. O poder de tributar é inerente ao Estado, tendo ele o poder de instituir o tributo decorrente do fundamento do poder de império do Estado. O teórico e jurista Ricardo Alexandre defende o seguinte ponto:

O Estado existe para consecução do bem comum. Justamente por conta disto é que goza no ordenamento jurídico, de um conjunto de prerrogativas que lhe asseguram uma posição privilegiada nas relações jurídicas de que faz parte, afinal, se o interesse público deve se sobrepôr ao interesse privado, deve-se admitir em certos casos a preponderância do ente que visa ao bem comum nas suas relações com os particulares. (ALEXANDRE, 2017, p. 125-126)

Poder de invadir o patrimônio do particular para repartir o ônus das despesas públicas para o bem comum. Alguns autores afirmam que o poder de tributar é a mesma coisa que a competência para tributar, pois está previsto na Constituição. Outra corrente diz que a competência decorre do poder de tributar, nesse aspecto o poder de tributar é uma das facetas do poder de império do Estado que é conferido aos entes federativos e, sendo assim, a competência tributária vai ser responsável pela divisão e distribuição do poder de tributar, vai limitar o poder que foi conferido. A competência é uma limitação positiva do poder de tributar.

Dessa forma, para justificar a legitimidade para a geração de receita tributária, é importante destacar que a competência tributária decorre das normas expressas pela Constituição de 1988, sendo uma das limitações do poder de tributar, a competência será daquele ente que é competente para fazer aquela atuação estatal.

Classificando a competência Tributária, encontrados a seguinte divisão, estabelecida por Luciano Amaro em seu livro de Direito Tributário Brasileiro:

A primeira Privativa, somente aquele ente pode exercer aquela competência, sendo que empréstimos compulsórias e contribuições especiais são de competência privativa da União. Já na competência comum, mais de um ente pode exercer aquela competência, tributos de competência comum entre os entes federativos estão presentes no Art. 145 da Constituição e, depende do referencial para saber se um imposto, taxa ou contribuição de melhoria é de competência privativa ou comum.

Por fim, a competência residual, o que a CF não define a competência é o residual. A Constituição fala especificamente da contribuição residual e atribui a competência residual à União. Então, alguns autores afirmam que esse nome de residual é errado, porque a competência residual é privativa da União. Então, deveria haver as classificações apenas de competência privativa e comum.

Para entender o fracionamento da competência tributária entre os entes, é necessário compreender o Federalismo fiscal, derivação do federalismo político, que tem por objetivo a captação de receita pública para atingir o objetivo do estado de prestar os serviços públicos. A organização brasileira se dá na forma de Estado Federal, tendo como pilar basilar a descentralização do poder, o qual se encontra distribuído entre União, Estados, DF e Municípios, atuando através da autodeterminação de cada um.

De acordo com a doutrina, o Federalismo desempenha papel essencial para evitar o arbítrio e propiciar ambiente econômico eficiente:

segundo motivo porque um debate entre prós e os contra seria estéril é que a descentralização tem sido um imperativo político. Na maioria dos países, ela teve motivação política. Um país descentralizado tem menor probabilidade de se tornar uma ditadura do que um centralizado. Essa é a justificativa principal para a descentralização. É um motivo muito forte. E que tem implicações econômicas, porque um pouco de estabilidade política é, com efeito, um pré-requisito para a eficiência, a estabilização e redistribuição econômicas.

Ocorre que, a competência tributária reside no dever constitucionalmente destacado ao ente federativo, no caso, de editar leis para instituir tributos, sendo o exercício desse poder uma faculdade conferida ao ente, de acordo com o elenco de oportunidades e necessidades política e tributária.

Nesse ponto, a definição constitucional de competência tributária compreende a competência legislativa plena, como observado por Hugo de Brito Machado. Com ressalva as limitações contidas nas Constituição Federal, nas Constituições dos Estados e nas Leis Orgânicas do DF e dos Municípios, atentando-se é claro o que é definido pelo CTN.

Primeiramente, cabe indicar que á União, aos Estados, ao Distrito Federal compete legislar concorrentemente sobre Direito Financeiro e Tributário, nos termos do artigo 24,

inciso I, da CRFB/88. O âmbito da competência da União, como ente político de coordenação, é limitado à edição de normas gerais, conferindo a Constituição (§1º do art. 24), ao mesmo tempo, competência suplementar aos Estados

Ao lado das receitas não tributárias e do sistema de partilha de recursos tributários, que formam o complexo mecanismo de financiamento federado, o sistema constitucional de repartição de competências materiais e legislativas consubstancia o núcleo central do federalismo, pois delimita e configura a autonomia constitucional de cada regime, sendo certo que o grau de independência financeira das unidades subnacionais determina o grau de autonomia da Federação.

Sendo assim, a competência tributária é indelegável, ou seja, os tributos conferidos ao Município não podem ser atribuídos a outros entes federativos, salvo as funções de fiscalizar, arrecadar e executar leis ou atos normativos referentes a estes tributos, nos termos do art. 7º do CTN.

A CF88 define a competência tributária conforme o tributo seja ou não vinculado a uma atividade estatal. São exemplos o IPTU, o ISSQN e o ITBI, que são tributos não vinculados, atribuídos exclusivamente aos Municípios, de forma exaustiva. Do mesmo modo, a Contribuição de Iluminação Pública, tributo vinculado e privativo dos Municípios e a contribuição previdenciária dos seus servidores, que seriam não vinculados, mas ambos de natureza privativa do Município.

Diante disso, imperioso concluir que a competência na instituição de tributos no Brasil foi distribuída de forma descentralizada, fato este que enseja uma participação maior dos entes federados, o que poderia viabilizar uma maior arrecadação e melhor fiscalização dos seus recursos.

Impossível deixar de indicar a relevância do ISS e do ICMS composição e vinculação do valor de receita municipal e estadual, de modo que alterações podem sinalizar a implicações negativas ao Pacto Federativo.

A competência tributária dada pelo constituinte originário aos municípios engloba, além do ISS, o imposto sobre a propriedade predial e territorial Urbana (IPTU), o imposto sobre transmissão Inter Vivos, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição (ITBI); taxas, contribuições de melhoria e outras contribuições, a exemplo das destinadas ao financiamento de sistemas próprios de previdência social, tendo o ISS o volume de 40% nas receitas municipais, informação do site do Tesouro Nacional, analisando dados do ano de 2000 ao ano de 2017.

Em relação a arrecadação estadual, o constituinte designou aos Estados, além do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e sobre Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicações (ICMS), o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores e o imposto sobre a transmissão causa mortis e doação, de quaisquer bens ou direitos (ITCD), além da possibilidade de cobrança de taxas e de contribuições, tendo o ICMS no quadro dessas receitas o tributo representa quase noventa por cento da arrecadação própria desses entes da Federação

Todavia, esse mesmo processo de arrecadação descentralizada incorre, muitas vezes, na ineficiência da gestão tributária, mormente dos Municípios, que dispõe de uma receita menos significativa, ou que quase sempre depende dos repasses federais e estaduais para se manter.

Além disso, decorrente da competência tributária há ocorrência de superposição de tributos sobre uma mesma situação. Por exemplo, a compra de uma geladeira está sujeita, ao mesmo tempo, às contribuições para o PIS e a Cofins, que incidem sobre receitas, e ao IPI -

Imposto sobre produtos Industrializados - estes de competência da União, e ao ICMS - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços - de competência dos estados.

Cabe aqui destacar, a manifestação do Ministro do Supremo Tribunal Federal, Sepúlveda Pertence, que assim se manifestou no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.024:

A “forma federativa de Estado” – elevado a princípio intangível por todas as Constituições da República – não pode ser conceituada a partir de um modelo ideal e apriorístico de Federação, mas, sim, daquele que o constituinte originário concretamente adotou e, como o adotou, erigiu em limite material imposto às futuras emendas à Constituição; de resto as limitações materiais ao poder constituinte de reforma, que o art. 60, § 4º, da Lei Fundamental enumera, não significam a intangibilidade literal da respectiva disciplina na Constituição originária, mas apenas a proteção do núcleo essencial dos princípios e institutos cuja preservação nelas se protege.

Para regulação ideal, com o mérito de preservar a abertura econômica e a globalização, os caracteres econômicos atuais não suportam um modelo tributário tão fragmentado - um tributo só pra serviço, um só pra circulação de mercadoria, um só pra indústrias e duas contribuições que incidem sob receita bruta, isso trás um alto nível de complexidade , resultando em guerras fiscais, cumulatividade - onerando exportações e investimentos, excesso de legislação, regimes especiais, benefícios fiscais, alíquotas efetivas, alta litigiosidade, tensões federativas e problema de caixa muito alto dos estados, afetando toda uma população dependente de políticas públicas.

Importante sinalizar que discussões existem para tributação de dividendos, renda e desoneração da folha de pagamento, mas nesse momento a Proposta de Reforma Tributária é exclusiva sob bens e serviços. É sobre essa base que o país enfrenta seus maiores desafios.

De acordo com dados do jornal eletrônico Nexo, em 167 países os bens e os serviços são tributados por um único imposto sobre valor adicionado, o IVA. O Brasil fragmenta a base de incidência entre cinco tributos (ISS, ICMS, PIS, COFINS E IPI) para o mesmo fim. Cada um deles incide sobre uma parte da atividade da empresa e tem sua competência para legislar e fiscalizar distribuída entre União, estados e municípios:

	Competência	Atividade
PIS	União	Tudo: produtos + serviços
Cofins	União	Tudo: produtos + serviços
IPI	União	Somente produtos industrializados
ICMS	Estados	Somente Produtos + alguns serviços
ISS	Municípios	Somente Serviços

Tabela 2 - competência para legislar e fiscalizar distribuída entre União, estados e municípios, de acordo com cada tributo

A PEC 45 sugere a substituição desses vários tributos que se sobrepõem em nosso código tributário por um único imposto, o IVA – Imposto sobre Valor Agregado, muito comum na Europa, devido a seus atrativos para a ampliação de investimentos comerciais para o país. Thomas Piketty, em seu livro “O Capital no século XXI”, através do tópico temático “O imposto mundial sobre o capital: uma utopia útil” torna-se um importante posicionamento para uniformização dos sistemas tributários mundiais:

Em primeiro lugar, mesmo que uma instituição ideal não se torne realidade num futuro previsível, é importante tê-la como ponto de referência, a fim de avaliar melhor o que as soluções alternativas oferecem ou deixam de oferecer. Veremos que, na falta de uma solução dessa natureza — que para ser completa exigiria um nível muito elevado e sem dúvida pouco realista de cooperação internacional no médio prazo, mas que pode ser realizada de maneira gradual e progressiva para os

países que a desejarem (desde que sejam numerosos o suficiente, como na Europa) —, é provável que prevaleçam diversas formas de reações nacionalistas. (Pag. 501)

Apesar de haver mais Projetos de leis, todos convergem para o modelo IVA, todas elas buscam amplificar a base de incidência, parar com a divisão de competência entre os poderes, um único IVA e divide-se o produto de toda a arrecadação.

As diretrizes que culminaram na PEC 45, foram elaboradas dentro do Centro de Cidadania Fiscal, o CCiF, criado em 2015 por especialistas em tributação e finanças públicas, com o objetivo desenvolver estudos e propostas que ajudem a simplificar e aprimorar o sistema tributário brasileiro e o modelo de gestão fiscal do país. A proposta gira em torno de alguns pontos primordiais:

Indica-se a possibilidade de tomada de crédito de forma ampla - tudo que a empresa compra gera crédito – com retorno tempestivo desses créditos. A tributação no destino, acabando com o problema de guerra fiscal - acaba com a questão do estado reduzir imposto para atrair investimento - regras homogêneas e um mínimo de exceções.

Todo o Governo Estadual concede benefícios e incentivos fiscais que impactam principalmente na sua arrecadação. O principal fomentador desta política é o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS, imposto com grande representatividade na receita Estadual, ao conceder esses benefícios e incentivos os Estados travam entre si a chamada Guerra Fiscal.

Acontece, todavia que pelo fato de os Estados violentarem sistematicamente a Constituição, produzindo leis ao arrepio do consenso regional necessário para que estímulos possam ser concedidos no âmbito desse tributo, a “guerra fiscal”- leia-se guerra de desobediência coordenada pelos Estados – terminou gerando descompetitividade e desordem no setor produtivo nacional. ” (ESTADÃO, 2012)

De acordo com o artigo a Reforma do Modelo Brasileiro de Tributação de Bens e Serviços desenvolvido pelo CCIF, o IVA é a forma mais utilizada para se tributar o consumo no mundo, utilizado por 168 países .

O IVA é um imposto não-cumulativo cobrado em todas as etapas do processo de produção e comercialização, garantindo-se, em cada etapa, o crédito correspondente ao imposto pago na etapa anterior. Esta característica do IVA faz com que ele seja um tributo neutro – cuja incidência independe da forma como está organizada a produção e circulação, de modo que o imposto pago pelo consumidor na etapa final de venda corresponde exatamente ao que foi recolhido ao longo de toda a cadeia de produção e comercialização (Reforma do Modelo Brasileiro de Tributação de Bens e Serviços, CCIF, 2019, p. 1-2)

O IVA é superior por antecipação, “os ativos fixos geram crédito integral e imediato e os créditos acumulados são devolvidos no caso de exportação, enquanto as importações são tributadas de forma equivalente à produção nacional”. De acordo com o CCiF, o potencial de arrecadação do IVA é enorme, de formal neutra, não causando distorções por incidir apenas no final da cadeia.

A Proposta de Emenda constitucional tem o objetivo de simplificar, dando maior uniformidade e transparência ao sistema tributário brasileiro, pois a existência de esparsa legislação e de múltiplas alíquotas não favorece o consumidor e não diminui desigualdades, em um efeito reverso, intensifica a complexidade do sistema tributário, gerando contencioso, aumentando o custo de compliance dos contribuintes e desestimula a produtividade no país.

Segundo o relatório Justiça em Números 2016: ano-base 2015 (CNJ, 2016, p. 118-119):

os processos de execução fiscal são os grandes responsáveis pela alta litigiosidade da justiça estadual, tendo em vista que representam aproximadamente 42% do total de casos pendentes e apresentaram taxa de congestionamento de 91,7%, que é a maior dentre os tipos de processos analisados. (...) Dentro do quadro geral das

execuções, pode-se afirmar que o maior problema são as execuções fiscais. Na verdade, como sabido, o executivo fiscal chega a juízo depois que as tentativas de recuperação do crédito tributário se frustraram na via administrativa, levando à sua inscrição da dívida ativa. Na verdade, o processo judicial acaba por repetir etapas e providências de localização do devedor ou patrimônio capaz de satisfazer o crédito tributário já adotadas pela administração fazendária ou pelo conselho de fiscalização profissional sem sucesso, de modo que chegam ao Judiciário justamente aqueles títulos cujas dívidas já são antigas, e por consequência, mais difíceis de serem recuperadas. Basta ver que os processos de execução fiscal representam, aproximadamente, 42% do total de casos pendentes e 79% das execuções pendentes na justiça estadual. Os processos desta classe apresentam alta taxa de congestionamento, 91,7%, ou seja, de cada cem processos de execução fiscal que tramitaram no ano de 2015, apenas oito foram baixados. Desconsiderando estes processos, a taxa de congestionamento da justiça estadual cairia de 74,8% para 65,8% no ano de 2015.

Ainda segundo CNJ (2016, p. 237), a justiça federal, do mesmo modo, também se encontra assoberbada com milhões de ações em que o poder público é parte, em especial nas execuções fiscais.

Os processos de execução de título extrajudicial fiscal são os grandes responsáveis pela alta litigiosidade da justiça federal, tendo em vista que representam aproximadamente 42% do total de casos pendentes e apresentaram taxa de congestionamento de 93,9%, que é a maior dentre os tipos de processos analisados. A quantidade exacerbada de ações de natureza tributária que deságuam no Poder Judiciário gera alta taxa de congestionamento, violando-se, inclusive, o princípio constitucional da duração razoável do processo.

Martins (2016) defende a necessidade de simplificação do sistema tributário.

Não sem razão, em levantamento de alguns anos atrás, o Banco Mundial e a Coopers, analisando o número de horas que, em média, o empresariado de cada um de 175 países pesquisados dedicava ao cumprimento de suas obrigações tributárias por ano, verificou que o Brasil, de longe, era aquele que mais exigências

burocráticas impunha, com uma média de 2.600 horas anuais contra aproximadamente cem na Alemanha, pouco mais de trezentas nos Estados Unidos e uma média pouco superior a quinhentas na América Latina.

Tal custo, que obriga as pessoas jurídicas a fazerem um trabalho burocrático não remunerado, que deveria ser da responsabilidade do poder público, demonstra, por si só, a irracionalidade do sistema brasileiro.

Uma simplificação de legislação ordinária para tais tributos impõe-se, mas, como a legislação pátria constitui uma colcha de retalhos, em função da gula permanente do “Molock burocrático” – que, tal qual um viciado em drogas, necessita cada vez de doses maiores de entorpecentes –, todas as propostas neste sentido têm sido fulminadas. Ao contrário, a legislação tem sido adaptada a cada aumento do nível de impostos, com uma completa desfiguração do sistema e da própria natureza jurídica do tributo.

E, à evidência, quanto mais complicada for a legislação, mais gera sonegação e corrupção, ingredientes que vicejam em todos os sistemas complexos e irracionais, como é o brasileiro.

Um relatório da PWC e do World Bank Group indica que a média de tempo gasto para pagar tributos no Brasil é oito vezes maior que a média global. Segundo dados do Banco Mundial, o tempo gasto por empresas com obrigações tributárias no Brasil varia de 1483 a 1501 horas por ano, o único país do Mercosul que não possui o IVA, sendo de extrema importância para integração econômica e social do país a implantação de um novo sistema tributário, deixando um sistema vinculado a primeira metade do século vinte o incluindo o país no século XXI.

Uma outra crítica feita, refere-se à alta complexidade burocrática do atual sistema tributário, funcionando como um fim em si mesmo. O que devemos atentar, o que importa não é a burocracia em si, mas os bens que ela vai gerar, as necessidades que ela vai satisfazer. Os regimes fascistas eram altamente burocratizados, o que mostra que a burocratização é apenas um meio, uma forma de racionalizar as atividades, mas ela não é um fim em si mesma.

Além de pensar a importância da burocratização da administração para conferir objetividade, impessoalidade a essa estrutura, é necessário pensar os valores que estão por trás

dessa estrutura, de modo a refletir sobre os valores fundamentais e os princípios que devem motivar a ação da administração.

A simplificação, amparada pela racionalização dos sistemas tributários, devem ser condições de organização e funcionam entopermanente e impessoal da administração. Diante disso, ao analisarmos a reforma, longe de ser social ou socialista, vai favorecer a simplificação da burocratização, outro que consegue transformar a realidade social.

Um movimento que tem crescido dentro do país é o Simplifica Já, que após estudos dos projetos de reforma tributária, lançaram uma plataforma de comunicação, envolvendo mais de 118 entidades, objetivando a nacionalização da legislação e simplificação imediata e contínua das obrigações acessórias.

A complexidade e o alto grau de litígio atuais não decorrem da separação da tributação de bens e serviços e podem ser plenamente superados unificando-se a legislação do ICMS dos 27 Estados e a do ISS dos milhares de Municípios, bem como racionalizando a legislação da PIS COFINS. Já a crucial desoneração da folha salários precisa ser urgentemente implementada, de forma a reduzir-se o desemprego, como propõe o Simplifica Já. (Trecho do manifesto publicado no site: <https://simplificaja.org.br/>)

O grande desafio dessa proposta de Reforma Tributária é diminuir o volume de obrigações principais e acessórias, atenta aos grandes problemas do Brasil, o Simplifica Já, requer a redução da complexidade de tributos e as várias isenções que acontecem, pois tempo e dinheiro são duas das maiores necessidades atuais para população.

Partindo para ponto seguinte, o Brasil fragmenta a base de incidência entre cinco tributos, ISS, ICMS, PIS, COFINS E IPI, um tributo só pra serviço, um só pra circulação de mercadoria, um só pra indústrias e duas contribuições que incidem sob receita bruta, isso trás um complexidade grande.

A fragmentação da base de incidência entre cinco tributos, resulta em distorções, gerando guerras fiscais – viés antiexportação , cumulatividade, multiplicidade de benefícios fiscais e regimes especiais, elevando custo com o alto numero de casos litigiosos, custo de exportações e para investimentos, além de tensões federativas e distorções alocativas e competitivas.

Ao analisarmos o Imposto cumulativo - espécie de tributo que incide em mais de uma das etapas da circulação de mercadorias, vai da sua origem até o consumidor final, além de incidir sobre o mesmo tributo já devidamente pago anteriormente -acaba que o tributo é exigido na sua integralidade, ou seja, havendo saídas tributadas, se calcula em cima do total destas saídas, sem a possibilidade de amortização dos tributos incididos nas operações anteriores.

A PEC 45 tem o intuito de eliminar a cumulatividade do atual sistema através da introdução do crédito financeiro e ampliação das possibilidades de ressarcimento, hoje restritas, além, de alterar a tributação da origem para o destino, onde os bens e serviços são efetivamente consumidos, essa proposta tende a acabar com a guerra fiscal entre estados – disputa que pode ter contribuído, em conjunto com outros fatores, para a situação fiscal atual.

O imposto seria em sua totalidade não cumulativo, sendo 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.

Os estados e municípios tem diferentes alíquotas, regimes, diferentes regras de tributação, por mais que a divisão entre a união e os outros governos permaneçam igual, a dúvida perpassa sobre quem sairá perdendo nessa unificação através do IVA. A PEC ao promover a ideia de um federalismo cooperativo, tenta encerrar essa disputa de competencia através da unificação das bases, o CCif indica o fim das guerras fiscais com a mudança para o critério destino, requerendo a atuação colaborativa dos fiscos das 3 esferas.

Para manter a autonomia federativa de cada ente, a PEC 45 permite que cada ente determine a alíquota do IVA, sem que isso vire uma disputa. O que não cabe é alíquota diferente levando em consideração tipo de produto e o tipo de serviço, mas possível estados com alíquotas diferentes, para que um ente acabe regulando o outro - se um respectivo estado aumente muito a alíquota do IVA, acaba perdendo para o seu vizinho, se reduz, acaba perdendo arrecadação, podendo ser responsabilizado pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Contudo, diverge dessa opinião o relatório e voto do Sr. Eduardo Freixo e da sra. Taliria Petrone:

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.

De acordo com Mendes e Branco “a repartição de competências é crucial para a caracterização do Estado Federal, mas não deve ser considerada insuscetível de alterações. Não há obstáculo à transferência de competências de uma esfera da Federação para outra, desde que resguardado certo grau de autonomia de cada qual”

A mudança proposta pela PEC é a alteração das características dos tributos atuais para aproximá-las das de um IVA ideal, sendo essencial a migração da cobrança do ICMS para o

Estado de destino (através da redução das alíquotas interestaduais do imposto), o que pode gerar problemas sérios de transição, mas reduziria problemas oriundos de guerra fiscal.

Essa alteração no regime de cobrança, sendo o tributo não cobrado onde ocorre a produção, mas onde ocorre efetivamente o consumo daquele imposto ou serviço, gera instabilidade em determinadas regiões. Estados como o Amazonas, onde fica a Zona Franca de Manaus, é um exemplo de um território que tem expectativa de perda de arrecadação, além de capitais e grandes centros que arrecadam ISS também estariam afetados, setores e municípios que não apóiam a reforma, pois temem que a conta que cai direto no caixa dos municípios, acabe ficando menor com a união desses tributos. Para as regiões menos favorecidas, acaba com os benefícios fiscais e também acaba com o direito de renúncia.

Outro aspecto, é que o ressarcimento tempestivo de créditos tributários acumulados é trabalhoso, visto que a adoção de um regime de devolução imediata dos créditos provocar uma perda de receita relevante para os Estados e para a União, por conta do enorme estoque de créditos acumulados que precisariam ser ressarcidos, mas poderia ser mediante para abrandar um momento de crise fiscal.

Há estudos para criação de um Fundo de compensações que envolveria o destaque de repasse de recursos federais para estados e municípios que perdessem sua arrecadação. O Fundo de desenvolvimento regional, garantiria que não se tenham perca e aquelas regiões que atraem investimentos via benefícios fiscais possam atrair não mais por renúncias e sim investimento, através de Polos Regionais para fins de investimentos, contudo, não há indicadores de que o governo federal possua caixa para tal compensação, o que acarreta instabilidade e desconfiança nessa estrutura.

Esse Fundo seria de responsabilidade da inovadora criação de Agência Tributária Nacional, ainda não existente em nosso ordenamento. Estrutura parecida com o Comitê Gestor do Simples Nacional (CGSN), parecida com a forma de arrecadação, mas diferente na gestão.

No mesmo sentido do que ocorreu na instauração do Simples Nacional, os tributos passariam a ser cobrados de modo centralizado, sendo recolhidos em momento único e gerido por um comitê gestor nacional, composto por representantes da União, Estados e Municípios.

O que incomoda os estados e municípios é a gestão feita apenas pela união, o que não acontece com a Agencia Tributária Nacional, pois engloba municípios, estados e a união, todos responsáveis pela fiscalização cooperativa das administrações tributárias, garantindo a devolução dos créditos acumulados para os contribuintes.

A agência vai reter o crédito que deve ser devolvido, passando aos entes apenas o valor líquido, retenção e distribuição de recursos para garantia do desenvolvimento regional. A devolução dos créditos seria de responsabilidade da Agência Tributária Nacional, profissionalizando a gestão da arrecadação, com a devida devolução estipulada em lei, incidência da taxa selic e juros de mora em casos de atraso.

Porém, é importante destacar a experiência morosa para criação de órgãos Gestores. Um exemplo é o da ANPD, Autoridade Nacional de Proteção de Dados, responsável pela Regulamentação de diretrizes e fiscalização da Lei Geral de Proteção de Dados. A LGPD entrou em vigor, e muitas de suas disposições dependiam da regulamentação da Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD), contudo, Autoridade Nacional de Proteção de Dados recebeu críticas por se atrasar muito no início de suas atividades, e por prever prazos muito extensos para a regulamentação de assuntos que demandavam urgência e providências rápidas.

O estipulado pela PEC 45 para transição entre o sistema atual e o proposto pela reforma é de 10 anos, com finalidade de diluir eventuais prejudicialidades. As experiências internacionais demonstram que as reformas para que não gerem impactos extremamente negativos devem possuir longos períodos transitórios, citamos aqui o Canadá que teve um reforma longa entre 1986 a 1997, e a Índia, que teve a maior reforma tributária de suas história, levou 15 anos para implementar os aspectos desejados. O que não é viável, são os apenas cinco anos

estabelecidos na PEC 110, pois acabar com os incentivos gera impacto direto na renda da população.

De acordo com relatório de Baleia Rossi:

Por um lado, há uma série de investimentos que foram feitos com base no sistema tributário atual, com todas as suas distorções. Uma mudança muito rápida do atual modelo para um modelo do tipo IVA poderia inviabilizar competitivamente algumas empresas, ou levar a uma forte redução de margens, com consequente perda de capital. Adicionalmente, grandes alterações no sistema tributário tendem a resultar em mudanças de preços relativos, o que pode gerar resistência por parte de alguns setores econômicos. Por outro lado, há várias questões federativas envolvidas na mudança: (i) no modelo atual os Estados e Municípios possuem autonomia na gestão de seus impostos, e a forma federativa de Estado é uma das cláusulas pétreas da Constituição; (ii) a migração da tributação nas transações interestaduais e intermunicipais para o destino afeta a distribuição da receita entre Estados e Municípios, o que tende a gerar resistência por parte dos perdedores; e (iii) embora seja altamente ineficiente, a guerra fiscal ainda é vista como um importante instrumento de desenvolvimento regional por parte de alguns Estados.

Neste ponto, o impacto financeiro na renda da população deve ser analisado amplamente, nas bases para fundação da PEC 45, foi indicado que reduções de alíquota, conforme estipulado pela Seletividade – técnica de tributação – não refletem diretamente nos preços (BID, 2017), porque seria muito difícil no padrão de consumo atual o governo estabelecer o que carrega tarja de essencialidade .

No atual sistema, a União tem que estabelecer as alíquotas do IPI, desonerando os produtos essenciais e onerando o mais os produtos supérfluos, fazendo com que só as pessoas com mais capacidade contributiva arquem com a onerosidade dos tributos de produtos mais supérfluos. Exemplo é alíquota 0% para cesta básica. Na PEC 45 não definiram, mas indicaram que haveria um imposto seletivo pra corrigir e desestimular determinado consumo,

que incidiria apenas sob fumo e bebidas alcoólicas, só bens nocivos ou que causem impactos negativos.

O que não respeita a justiça tributária de efeito social, onerando aqueles que menos tem, violando a capacidade contributiva e a isonomia, retirando até mesmo a isenção dos produtos da cesta básica, um pacote de açúcar ou de arroz seria tributado da mesma forma que um Iphone.

Em 1938 foi estabelecido o salário mínimo e a cesta básica no país, através do Decreto Lei nº 399, norma vigentes até hoje. Os tributos que incidem nos itens cesta básica são: Na produção e na comercialização de itens que compõem a cesta básica, podem incidir o Imposto de Importação (II), se importados; o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI); a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins); a Contribuição para o PIS/PASEP; e o Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS). Desses tributos, o ICMS é de competência dos Estados e do Distrito Federal; os demais são de competência a União.

Contudo, a proposta de emenda, tenta estabelecer uma compensação pelo fim da desoneração da cesta básica, tendo em vista que a alíquota gire em torno, no mínimo, 25%, para que se mantenha a mesma carga tributária atual, o que é maior do que as alíquotas dos produtos da cesta básica atualmente.

Marcelo Freixo e Taliria Petrone destacam:

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 5 população seria justamente a mais carecedora de medidas que atentem para sua capacidade contributiva.

Além disso, atualmente, a seletividade no ICMS não é obrigatória, os Estados podem decidir se será seletivo ou não. STF entende que a seletividade é uma opção para o ICMS, mas, se o ente não quiser que ele seja seletivo deve colocar a mesma alíquota para todos os produtos, ter uma alíquota padrão.

Como justificativa do projeto, foi apresentado que estabelecer alíquota uniforme evita as questões de classificação, reduzindo o contencioso e do custo de obrigações acessórias tributárias – que inevitavelmente decorrem dos modelos tributários com múltiplas alíquotas, onde de acordo com Baleia Rossi, “há um amplo consenso na literatura internacional de que IVAs com alíquota uniforme são superiores àqueles com múltiplas alíquotas. Não por acaso, a grande maioria dos IVAs criados nos últimos 25 anos no mundo tem apenas uma alíquota.”

Com a adoção de alíquota uniforme, garante-se a impossibilidade de captura do sistema tributário por interesses setoriais e eliminam-se as per- versas consequências, em termos de contencioso e de custo de conformidade, dos sistemas de alíquotas múltiplas, além dos planejamentos tributários decorrentes da classificação dos bens ou serviços. Além disso, a alíquota uniforme garante transparência do tributo cobrado por cada ente federativo, permitindo o exercício da cidadania mediante a participação dos cidadãos na discussão sobre a carga tributária.

Contudo, o sistema tributário objetiva a formação de uma sociedade justa e solidária, garantir o desenvolvimento do país, erradicando a pobreza e marginalização, reduzindo as desigualdade sociais e regionais, por que continuar tributando consumo ao invés da renda? O Consumo afeta a classe de baixa renda. Como a finalidade de uma Reforma Tributária justa, deve ser pautada pela igualdade material e o equacionamento das contas públicas.

É importante destacar, a responsabilidade da arrecadação para o sistema de custeio da Seguridade social, pautado em um sistema de solidariedade, onde toda a sociedade a financia, mediante recursos provenientes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e de contribuições sociais. A gestão de uma política pública, a destinação orçamentária e a sua execução, através de seu financiamento, é um determinante indicador das prioridades de atuação e intervenção do setor público, ponto ressaltado no voto de Freixo e Taliria para inadmissibilidade a emenda proposta:

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.

Alguns economistas acreditam que a mudança deveria ocorrer através de políticas públicas e não na tributação:

Usar o sistema tributário para redistribuir renda piora a eficiência econômica da sociedade. O resultado é um país mais pobre no longo prazo. Parafraseando Abraham Lincoln: o pobre não fica mais rico pelo fato de empobrecermos o rico. Sistemas tributários que tentam distribuir renda via tributação geram custos extras que acabam por prejudicar toda sociedade. É muito mais simples, e eficiente, redistribuir renda por

meio do gasto público, deixando ao sistema tributário o objetivo único de garantir o financiamento do Estado ao menor custo econômico possível (SACHSIDA, 2015).

Como um dos eixos da Seguridade Social, é relevante destacar o impacto da arrecadação no cofinanciamento dos serviços socioassistenciais. De suma importância sinalizar, pela inexistência de legislação que regulamente o aporte, ou porcentagem específica ou recursos próprios, pelas diferentes esferas de governo, para o financiamento dessa política.

A política de Assistência Social, garante aos seus usuários proteção social não contributiva e ofertada para quem dela precisar, lidando com a camada de maior vulnerabilidade social, seja ela financeira, social e ou decorrente de violações de direito. Na PEC 45, ao se falar de uma característica regressiva, onde haveria devolução para as famílias de baixa renda, conforme parâmetros e critérios utilizados em benefícios de transferência de renda, utilizando-se de exemplos como o antigo Bolsa Família ou o auxílio emergencial, apresenta-se uma irregularidade para a execução dessa política.

Visto que, benefícios como esses, são determinados pelo objetivo de se transferir renda, para promover a autonomia dessas famílias, que em sua maioria apenas se utilizam de produtos de caráter básico, ao tirar isenções de produtos que compõem a cesta básica e tributar todo o consumo de forma igual, é dar a esse serviço da Assistência Social caráter contributivo, o que viola o princípio básico dessa política pública.

Para além disso, para que não se tenha distorções, três pontos devem ser analisados para estabelecer a capacidade contributiva do indivíduo: a propriedade, a renda e o consumo. O ideal é ajustar o sistema existente e não alterar, sempre se atentando para o viés de justiça social, utilizando-se da legislação tributária para além de distribuir a renda, construir uma consciência de que é necessário trabalhar para se adquirir sua própria riqueza.

Tributar progressivamente o patrimônio e a herança, é um caminho que pode ser o mais viável para o Brasil, pois é uma forma de tributação bastante efetiva. “Esse tipo de imposto age sobre aquele que recebe uma riqueza ‘de bandeja’, devendo ser cobrado no destino, exatamente daquele que tem um aumento de riqueza por recebimento de outrem” (Villas-Bôas, 2015).

na OCDE, tributa-se a uma média de 15% o patrimônio transferido, via imposto sobre heranças; no Japão, esse índice chega a 55%; na Bélgica, 50%, e na França, 45%; no Reino Unido, 40%, e aqui, na América Latina, o Chile tributa em 25%, sempre em alíquotas progressivas (de modo que pequenas heranças são isentas e as demais tributadas progressivamente). No Brasil, como sabido, mediante autorização constitucional o Senado estabeleceu em 8% a alíquota máxima do ITCMD [Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação]. Apesar disso, as alíquotas normalmente são fixas (sem progressividade) e de até 4%. (Gassen e Silva, 2016)

Ao analisarmos a atual tributação sobre a renda em relação ao consumo, observa-se que:

as escolhas tributárias realizadas no Brasil fizeram do consumo a base de incidência por excelência em nosso sistema. Aqui, 44% da carga total incide sobre o consumo, enquanto 21% incidem sobre a renda; no Canadá, apenas 18% incidem sobre o consumo e 47% sobre a renda; nos Estados Unidos, essa proporção consumo-renda é de 18-44%, respectivamente. E a situação é ainda mais grave do que apontam tais números, pois as contribuições especiais – tão relevantes no caso brasileiro – incidem, tecnicamente, sobre o consumo, pois são repassadas aos preços dos produtos consumidos pelo cidadão. Tendo-as em conta, na prática, a tributação do consumo no Brasil pode chegar a 70%. (...) Dados do Ipea apontam que a carga tributária total suportada por quem auferir renda de até dois salários mínimos é de 53,9%, que corresponde a 197 dias do ano destinados ao pagamento de tributos; já a carga total imposta aos que possuem renda superior a trinta salários mínimos é de 29%, correspondentes a 106 dias do ano. Os mais pobres, como se vê, pagam o custo do país (Gassen e Silva, 2016).

Diante de tudo isso, mais do que propor e repensar a Reforma Tributária, se almejamos prosperar como sociedade, precisamos pensar além do alcances financeiros pessoal e apontar uma justiça social como norte e ponto de chegada.

4. CONCLUSÃO

4.1 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Debate sobre a Reforma Tributária é importante para impedir a alienação fiscal, instituindo uma cidadania fiscal, através da transparência e conscientização do eleitor/contribuinte sobre a carga tributária do consumo.

Boa parte da população está isenta da incidência do IRPJ. Contudo, é uma falsa sensação de não se pagar imposto, pois os impostos sobre o consumo são consideráveis para pessoas de baixa renda, todo o consumo no supermercado, contas de luz e água, mais de 50% da renda vai em imposto. Por isso a necessidade de amadurecimento das pessoas sobre tributação.

O intuito é que o Brasil assuma Vanguarda Mundial, o país a mais de sessenta anos atrás adotou um modelo tributário completamente diferente de países que ficaram ricos. É necessário mudança para impulsionar desenvolvimento e expansão da economia.

Os desejos com a reforma tributária proposta pela PEC 45, vão desde a simplificação do sistema tributário brasileiro, com a redução do custo de apuração, o pagamento de tributos pelas empresas e a redução dos litígios, até a ampliação da taxa de investimentos e a eliminação de distorções que prejudicam a produtividade e o potencial de crescimento do país.

Da proposta de PEC 45 analisa-se a necessidade de aumentar e reflexão sobre o projeto, em particular, na repartição das receitas, de forma a se respeitar o pacto federativo. Da forma como está a PEC, só poderia ser o IVA através de alteração do pacto federativo

Se discute a unificação de vários tributos cobrados pelos entes federativos em um só, essa mudança é destacada como essencial para corrigir distorções na tributação de bens e serviços. Contudo, será necessária análise e comprometimento do Poder Legislativo, para que se obstrua o caráter regressivo do sistema tributário nacional.

A classe menos favorecida de renda, os pobres, serão os mais afetados, pois consomem maior proporção de suas rendas com itens tidos como básicos, constante no decreto lei que estipula os itens. Contudo, a proposta estabelece a criação de uma agência para melhoria e qualificação no tratamento para devolução dos tributos pagos no consumo desses itens à população com menor renda, contribuindo para uma maior equidade fiscal.

Por fim, quanto maior a ampliação da participação popular nos destinos das unidades descentralizadas, maior o controle sobre o patrimônio público e as conquistas com melhoria da qualidade de vida das pessoas. Esse é o verdadeiro papel do federalismo (Torres, 2015).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFIAS

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 11a ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1996. P.649.

MACHADO, Hugo de Brito. Curso de direito tributário. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.

PRUD'HOMME, Rémy e SHAH, Anwar. Centralização versus descentralização: o diabo está nos detalhes. In: REZENDE, Fernando e OLIVEIRA, Fabrício Augusto de (Organizadores).

Federalismo e Intergração Econômica Regional – Desafios para o Mercosul. Fórum das Federações. Konrad Adenauer Stiftung. 2004. p. 63-99.

AMARO, Luciano. Direito Tributário Brasileiro. 9a Edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2003.

ALEXANDRE, Ricardo. Direito Tributário. 11a edição. Salvador: Editora Juspodivm, 2017.

CCif, Centro de Cidadania fiscal - Reforma do Modelo Brasileiro de Tributação de Bens e Serviços – Nota Técnica disponível no site: https://ccif.com.br/wp-content/uploads/2020/06/NT-IBS-v2_2.pdf

CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Justiça em números 2016: ano-base 2015. Brasília: CNJ, 2016. 404 p. Disponível em: . Acesso em: 1o set. 2017.

GASSEN, V. Matriz tributária: uma perspectiva para pensar o Estado, a Constituição e a tributação no Brasil. Revista dos Tribunais, São Paulo, v. 102, n. 935, p. 243-264, set. 2013.

GASSEN, V.; SILVA, J. J. Matriz tributária, (in)justiça fiscal e objetivos do Estado brasileiro. Revista do Superior Tribunal de Justiça, Brasília, v. 28, n. 242, p. 701-720, 2016.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Sustentabilidade ambiental no Brasil: biodiversidade, economia e bem-estar humano. Brasília: Ipea, 2011. (Série Eixos do Desenvolvimento Brasileiro, n. 79).

MANGABEIRA, J. Em torno da Constituição. São Paulo: Nacional, 1934.

- MARTINS, I. G. S. O sistema tributário brasileiro: uma análise crítica. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 105, n. 969, p. 175-190, jul. 2016.
- NINO, C. S. Fundamentos de derecho constitucional: análisis filosófico, jurídico y politológico de la práctica constitucional. 3. ed. Buenos Aires: Astrea, 2005. p. 1-36.
- QUINAIA, C. A.; FREITAS, P. H. S. Federalismo e unificação tributária: um estudo sobre o IVA. *Revista Tributária e de Finanças Públicas*, São Paulo, v. 25, n. 132, p. 17-26, 2017.
- REZENDE, R. H. A impostergável necessidade de adequação da administração pública tributária à lógica racional negocial pós-moderna. *Revista Tributária e de Finanças Públicas*, São Paulo, v. 25, n. 134, p. 279-306, 2017.
- TORRES, H. T. Os desafios do federalismo fiscal e a reforma do ICMS. *Revista Fórum de Direito Tributário*, Belo Horizonte, v. 13, n. 76, p. 9-28, jul./ago. 2015.
- VILLAS-BÔAS, M. A. A reforma tributária estrutural do Brasil proposta por Mangabeira Unger. *ConJur*, São Paulo, out. 2015.
- SABBAG, Eduardo. *Manual do direito tributário*. 5. Ed. São Paulo: Saraiva, 2013.
- RICHARDSON, Roberto Jarry. *Pesquisa social: métodos e técnicas*. São Paulo: Atlas, 1999.
- TRAMONTIM, Odair. *Incentivos públicos a empresas privadas & guerra fiscal*. Curitiba: Juruá, 2002.
- HARADA, Kiyoshi. *Direito financeiro e tributário*. 11ª edição. São Paulo: Atlas, 2003.
- CONTI, José Maurício. FERERALISMO FISCAL: A guerra fiscal e seus efeitos : autonomia X centralização – Guilherme Bueno de Camargo. Barueri, SP: Manole, p. 192-280. 2004.
- BALEEIRO, Aliomar. *Direito Tributário Brasileiro/atualizado por Misabel Abreu Machado Derzi*. 11ª ed. (10ª Tiragem). Rio de Janeiro: Forense, 2002.
- BRANDAO JUNIOR, Salvador Candido. *Federalismo e ICMS: Estados-Membros em “Guerra Fiscal”*. 2013. 193f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo.
- DE MELLO, Gustavo Miguez. *Direito tributário e Reforma do sistema*. Série 9. São Paulo: *Revista dos Tribunais*, 2003.

FONSECA, J. J. S. Metodologia da pesquisa científica. Fortaleza: UEC, 2002. Apostila. GIL, A.C. Como elaborar projetos de pesquisa. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

LAKATOS, E. M. de A.; MARCONI, M. de A. Fundamentos da metodologia científica. São Paulo: Atlas, 2003.