



EMENDA Nº - CCJ
(à PEC nº 110, de 2019)

Insira-se o seguinte art. 146-B na Seção I do Capítulo I do Título VI da Constituição Federal, modificada pela Proposta de Emenda à Constituição nº 110, de 2019:

“Art 146-B. A União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal, por meio das suas Administrações Tributárias, na busca pela estabilização do sistema tributário nacional, atuarão, com previsibilidade e transparência, no fomento à conformidade tributária, na redução burocracia e da litigiosidade, na proteção do ambiente de negócios e na garantia da concorrência leal.

§ 1º Lei complementar poderá estabelecer critérios gerais para a criação de acordos e convênios de cooperação entre a Administração Tributária e os contribuintes, com objetivo de uniformizar interpretações tributárias, reduzir litígios, adaptar obrigações acessórias ao setor de atividade econômica e facilitar a autorregularização.

§ 2º Lei complementar estabelecerá a organização das Administrações Tributárias.

§ 3º Às Administrações Tributárias é assegurada, nos termos de Lei complementar, autonomia funcional e garantia de recursos orçamentários e financeiros necessários à sua gestão.

JUSTIFICATIVA

O objetivo da presente emenda é estabelecer com clareza o papel das Administrações Tributárias. Atualmente, nem a Constituição e nem as leis tributárias estabelecem objetivamente quais são as funções básicas dos Fiscos. A falta de objetivos claros levou as Administrações Tributárias a atuarem, quase que exclusivamente, na investigação e na punição das condutas tributárias incorretas.



SF/21384.38493-97



Esse contexto leva os órgãos a buscar, incessantemente, melhorar as verificações e controles tributários, sem a devida preocupação em reduzir a burocracia e melhorar a conformidade. Essa forma de atuação acaba por aumentar os custos dos contribuintes com o cumprimento das obrigações e, por consequência, repercute-os negativamente nos preços de produtos e serviços.

O setor produtivo brasileiro gasta hoje, em média, muito mais horas para apurar e pagar impostos em comparação com a média mundial. A complexidade das leis tributárias, somada com a falta de atuação das Administrações Tributárias no tratamento preventivo da conformidade, levam o país a ter cerca de 75% do PIB em disputas tributárias e um contencioso administrativo tributário muitas vezes maior que os países vizinhos.

Portanto, essencialmente, o que se busca com a inserção do artigo 146-B no texto constitucional é alinhar a atuação das Administrações Tributárias às melhores práticas mundiais.

Desde 2004, publicações da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), apresentam uma série de recomendações técnicas com o objetivo de modernizar o papel das Administrações Tributárias. A organização entende que fomentar a conformidade tributária, reduzir a burocracia e criar e manter a confiança dos contribuintes são elementos básicos de uma Administração Tributária efetiva.

Para tanto, defendemos que os principais objetivos de uma Administração Tributária moderna devem ser: *(i)* adaptar o sistema tributário a cada segmento de negócio de modo a minimizar o custo com a burocracia tributária e, por consequência, reduzir os preços de produtos e serviços para



SF/21384.38493-97



a população; **(ii)** manter a confiança e a previsibilidade para novos investimentos; e, ao mesmo tempo, **(iii)** garantir a arrecadação estatal pelo fomento à conformidade tributária.

Uma Administração Tributária efetiva constrói, em cooperação com os contribuintes, um ambiente tributário previsível, de baixo custo e com alto grau de conformidade tributária. A liberdade de um país para utilizar a política tributária na busca pela redução das desigualdades ou para melhoria do bem-estar social depende de um ambiente tributário com alta conformidade, do contrário, necessariamente, esse país precisará tributar a alíquotas mais elevadas operações com menor risco de perdas, como por exemplo energia elétrica e combustíveis.

Algumas jurisdições, não adaptadas a uma visão moderna de Administração Tributária, ainda utilizam os seus Fiscos como uma verdadeira “polícia das obrigações tributárias”. Nesses casos, os órgãos se limitam a fiscalizar e punir aqueles que descumprem as obrigações tributárias.

Em uma visão contemporânea, a fiscalização e punição são processos inseridos no objetivo da conformidade tributária, normalmente usados quando nenhuma das demais técnicas de condução do contribuinte à conformidade funcionaram.

Outro problema que se pretende solucionar com a presente emenda é a insuficiência do princípio da legalidade no combate à instabilidade do sistema tributário nacional. Observamos que as divergências na interpretação da aplicação da lei tributária geram um grande volume de litígios e insegurança jurídica.



SF/21384.38493-97



Propomos incluir na seção dos princípios gerais do Sistema Tributário a **previsibilidade** na atuação do Fisco — princípio corolário da segurança jurídica. Assim, estamos dando um passo além da mera legalidade por entender que não basta uma regra estar positivada em lei, o sistema precisa ser previsível. Em outras palavras, o Fisco precisa deixar claro o que espera do contribuinte. O sistema tributário só é previsível quando há um alto grau de certeza quanto às consequências de cada decisão tomada.

A busca por uma atuação previsível leva as Administrações Tributárias a se preocuparem não apenas em cumprir a lei. É preciso garantir que haja uma comunicação clara com os contribuintes sobre como a lei deve ser seguida e quais as consequências do descumprimento. A previsibilidade exige que o Fisco interprete a lei de maneira uniforme, igual para todos. O mais importante é que as regras sejam constantes, claras e bem definidas.

Em relação ao § 1º proposto, buscamos incluir na Constituição uma série de ferramentas disponíveis às Administrações Tributárias e essenciais a estabilização do ambiente tributário. A cooperação entre Fisco e Contribuinte, apresentada com detalhes na publicação da OCDE “*FTA – Co-operative Compliance: A Framework*” de 2013 se mostra essencial para o equilíbrio do sistema tributário. As técnicas para cooperação e acordo, antes do nascimento de obrigações e litígios, são essenciais para conferir previsibilidade ao ambiente.

Nesse sentido, o parágrafo atribui à lei complementar a função de detalhar os critérios de uso, pelas administrações tributárias, das técnicas de construção dessa cooperação. Em linha com as recomendações técnicas, são apontados como seus objetivos:

(i) A uniformização de interpretações: Essencial a previsibilidade e a estabilização do sistema. Atualmente, parte dessa



SF/21384.38493-97



uniformização é feita por decisões judiciais. Isso prejudica a sociedade na medida em que o processo judicial é mais moroso, deixando o ambiente instável por anos; custoso, pois os gastos com os processos são elevados; e imprevisível, pois pode culminar em grandes impactos econômicos, que exigem a criação de novas regras e, conseqüentemente, formam um novo ciclo de litígios;

(ii) A redução de litígios: Os convênios possibilitarão encerrar ações históricas que desestabilizam o ambiente tributário e geram altos custos para a sociedade;

(iii) Adaptação das obrigações acessórias ao setor de atividade econômica: Conforme recomendações da OCDE, as obrigações devem ser adaptadas a cada setor. A criação de obrigações unilateralmente pelo Fisco ou por qualquer outro Poder do Estado, ainda que tenha por objetivo simplificar e reduzir a burocracia, não terá a capacidade de minimizar os custos de todos os setores ao mesmo tempo no médio prazo. A cooperação Fisco – Contribuintes é fundamental para uma construção individualizada e adaptada à dinâmica de cada realidade;

(iv) Facilitar a autorregularização: Ainda que a autorregularização esteja em uso no Brasil, carece de um maior suporte legal para ser expandida e utilizada de maneira ampla como mais uma técnica recomendada pela OCDE para estabilização do ambiente tributário.

Por fim, os §§ 2º e 3º referem-se à autonomia das Administrações Tributárias e são essenciais para encaminhar a operacionalização prática dos novos objetivos e funções atribuídos às Administrações Tributárias pelo *caput*.



SF/21384.38493-97



No § 2º é atribuído à lei complementar a importante tarefa de organizar a Administração Tributária para cumprir com os objetivos determinados.

O § 3º alinha a autonomia das Administrações Tributárias nacionais às recomendações técnicas da OCDE e do CIAT, tecnicamente fundamentais para que os Fiscos cumpram os seus fins positivados no *caput*.

O grau de liberdade necessário às Administrações Tributárias para a construção de um ambiente tributário estável e confiável, de forma técnica e em cooperação com contribuintes, não comporta nenhum tipo de interferência política. A previsibilidade do sistema não pode depender de eleições, de governos ou mesmo do Poder Judiciário, ela deve ser construída sempre com o foco em equilibrar, de um lado, a minimização da burocracia e dos litígios e, do outro, a maximização da conformidade tributária. Trata-se de um trabalho constante, técnico e dinâmico.

A autonomia funcional e administrativa integra-se no contexto da Reforma Tributária como uma necessidade absoluta. O planejamento estratégico atinente ao imposto previsto no artigo 156-A requer a integração entre as Administrações Tributárias de todos os Estados, Distrito Federal e Municípios no âmbito do Conselho Federativo previsto no Artigo 156-B. Ou seja, os objetivos estratégicos do Fisco, no que se refere ao Imposto sobre Operações com Bens e Prestações de Serviços (imposto que será a maior fonte de receitas próprias dos Estados e Municípios), ultrapassam os limites dos objetivos de governo local ou regional.

Dessa forma, as Administrações Tributárias necessitarão de poder de decisão para agir com flexibilidade e de forma oportuna para responder, no momento adequado, aos desafios impostos por uma integração



SF/21384.38493-97



entre todos os entes subnacionais na administração de um imposto compartilhado.

Uma vez que o imposto adota o padrão do destino, a ação de cada Fisco, por vezes, envolverá o relacionamento com órgãos externos de outros entes como Receita Federal do Brasil, Ministérios Públicos, Procuradorias, Polícias, etc.

A administração de verbas para a realização das ações fiscais também deverá observar o atendimento de objetivos e metas estabelecidos no âmbito do Conselho Federativo. Os orçamentos deverão refletir essas diretrizes, que se diferem daquelas das administrações locais e regionais.

O relatório da PEC 110 avança positivamente neste sentido quando prevê que o Conselho Federativo do IBS terá independência técnica, administrativa, orçamentária e financeira, o que lhe garante o modelo de governança técnica necessária para enfrentar o desafio de administrar o novo imposto. Tal modelo de governança seria comprometido se os demais atores, quais sejam as Administrações Tributárias dos Estados, Distrito Federal e Municípios, não gozassem do mesmo tipo de estrutura e, conseqüentemente, não pudessem responder aos desafios da administração compartilhada do imposto com a mesma eficiência.

Sala das sessões,

Senador **ANTONIO ANASTASIA**



SF/21384.38493-97