

## ANÁLISE DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO PARA APROVA O DA REFORMA TRIBUTÁRIA NO BRASIL

Lorena Ribeiro Da Silva Brito – graduanda em Direito na Faculdade Ages de Jacobina/BA, e-mail: rsblorena@outlook.com; Catarina Rubino da Silva, e-mail: catarinarubino01@gmail.com; Catrine Cadja Indio do Brasil da Mata – Msc. E Doutoranda (Orientadora).

### RESUMO

O objetivo do presente resumo expandido foi analisar, *a priori*, como ocorre o processo de formula o das emendas constitucionais, em que foi levado em considera o o fato de que a Constitui o de 1988 apresenta, em sua forma, tangente a estabilidade, o caráter rígido. Isso se dá pelo fato de que para suceder modifica es dentro do texto constitucional, o procedimento acaba sendo rigoroso. Neste ínterim, superado o entendimento de como ocorre a aprova o de uma PEC, foi discutida o teor da Emenda constitucional n 45, recentemente aprovada na Câmara dos Deputados em 07 de julho de 2023. Sendo detalhadamente abordada suas peculiaridades, objetivos e as suas regras de transi o.

### INTRODU O

O início desse resumo abrange o procedimento necessário para a realiza o da aprova o da reforma tributária. Nesse sentido, pode-se afirmar que a forma do pacto federativo brasileiro garante aos Estados membros, a autonomia necessária para gerir, com independência dos outros entes, suas receitas e despesas (GUIMARÃES, 2020). Além disso, a tributa o   o mecanismo pelo qual os entes se financiam, e a Carta institui a competência aos entes para tributar dentre as fun es fiscais.

Após existir a iniciativa por parte de alguém, apresentando um projeto, o referido será debatido nas comissões e plenários das casas legislativas e podem ser transformados em emendas pelos parlamentares (BRANCO e MENDES, 2020). Terminado o período de debates, o projeto seguir  para vota o, onde precisará atender o quórum especificamente

estabelecido. Nos casos em que não há especificidade, o quórum para a aprovação é de maioria simples (BRANCO e MENDES, 2020).

Para a aprovação de Emendas Constitucionais, por exemplo, o texto da Constituição de 1988, em seu artigo 60, exige quórum especialmente qualificado com voto favorável de 3/5 dos membros de cada casa do Congresso Nacional, e dois turnos de votação em cada uma.

O supracitado artigo também discrimina quem pode apresentar Proposta de Emenda Constitucional – sendo a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, desde que, para ambos, com aceite mínimo de 1/3 dos membros; o Presidente da República; ou mais da metade das Assembleias legislativas, com aceite mínimo da maioria relativa dos membros em cada uma (BRASIL, 1988).

Atualmente foi aprovada na Câmara dos deputados a Proposta de Emenda Constitucional para a reforma tributária: PEC n.45/2019 em que sugeriu a criação de um imposto sobre o valor agregado – IVA – conforme modelos também existentes em outros países e denominado aqui de Imposto sobre Bens e Serviços – IBS (NETO et al., 2019; MENEZES, 2021) com o intuito de reduzir tempo e gastos com burocracia, principalmente em questões de litígio tributário entre o governo e empresas (LOPES, 2020).

Por fim, cabe afirmar que o presente estudo teve como objetivo a análise do procedimento para a aprovação da reforma tributária, e a análise da própria Reforma tributária recentemente aprovada, detalhando suas regras de transição.

**PALAVRAS-CHAVES:** Reforma Tributária; Emenda Constitucional; PEC 45/19.

#### **METODOLOGIA:**

Para a realização deste trabalho, por se tratar de uma pesquisa bibliográfica exploratória, foram inicialmente pesquisados trabalhos científicos e outras fontes que gerassem embasamento ao referencial teórico.

Conforme exposto anteriormente, uma pesquisa bibliográfica é uma revisão literária baseada em livros, periódicos e artigos de sites, jornais ou revistas, buscando proporcionar conhecimentos que auxiliem o debate à solução de um questionamento

(Pizzani, Silva, et al. 2002). São pesquisas baseadas em materiais previamente elaborados e com algum grau de confiança.

Quanto ao critério, se trata de uma pesquisa exploratória. Segundo Gil, 2002, são pesquisas exploratórias aquelas que pretendem aprimorar ideias ou proporcionar familiaridade com algum tema. Pesquisas exploratórias quase sempre envolvem um levantamento bibliográfico, entrevistas ou análises de exemplos.

## **RESULTADOS E DISCURSÕES:**

O procedimento administrativo para aprovação da reforma tributária é realizado através de uma proposta de emenda à Constituição, seguindo o disposto previsto no art. 60 da Carta Magna, o qual visa a alteração de dispositivos do texto constitucional. Outrossim, tendo em vista que a Constituição Brasileira é reconhecida pela sua rigidez, isto é, a dificuldade para a realização de modificações em seu texto Constitucional, nesse sentido ainda cabe salientar que segundo Alexandre de Moraes a CF de 1988 seria classificada como super rígida. Assim, é por tal motivo que o procedimento para sua alteração/reforma, exigem regras mais complexas e específicas, quando comparados as demais espécies normativas.

No mais, há um rol taxativo e restrito de legitimados, conforme instituído pela Constituição Cidadã, que podem realizar a apresentação de uma PEC (Proposta de Emenda à Constituição) ao Congresso Nacional, vide artigo 60:

A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal; II - do Presidente da República; III - de mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros (Constituição Federal da República do Brasil, 1988).

Ademais, como visto a priori, o procedimento para a emenda é especial, porque contém algumas limitações, quais sejam: circunstanciais e materiais. A Constituição impõe que em determinados momentos de instabilidade institucional ou política, o seu texto não poderá ser modificado. O desígnio dessa limitação é impedir que ocorra alterações na Lei Maior em conjuntura de crise. Tal controle é imposto quando houver decretação de Estado de Sítio, Estado de Defesa e Intervenção Federal (decretada e executada pela União).

Por conseguinte, se estiver presente alguma das circunstâncias supramencionadas, é possível ocorrer a tramitação de uma PEC (Proposta de Emenda Constitucional), logo, pode ser apresentada, discutida, votada e até aprovada. No entanto, não é permitido que ocorra sua promulgação, tendo em vista que a promulgação é o ato solene que reconhece/atesta a existência da Emenda Constitucional, de fato e de direito.

Outro fator importante é que uma PEC não pode ser apresentada para suprimir as cláusulas pétreas da Constituição, quais sejam: forma federativa de Estado; voto direto, secreto, universal e periódico; separação dos poderes e direitos e garantias individuais.

Acrescente-se que não existe previsão na Carta Maior de Casa Iniciadora obrigatória para apresentar uma PEC, não havendo relevância quanto a isso, haja vista que não há Casa Revisora, podendo ter início tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal. Ora, isso ocorre porque a segunda Casa legislativa pela qual a PEC passa não revisa o texto aprovado pela Iniciadora, mas o aprecia como novo, gozando da possibilidade de alterá-lo livremente.

Paralelamente, em caso de alterações substanciais feitas pela segunda Casa, o texto retorna à primeira para seja feita a apreciação integral, havendo a possibilidade, de igual modo, para modificar livremente. Nesse sentido, a Proposta de Emenda à Constituição vai de uma casa para outra, até que o referido texto seja aprovado por ambas as Casas. Eventualmente, se a PEC se iniciou na Câmara dos Deputados, e não houve alteração substancial do seu texto pelo Senado Federal, ela não precisa voltar à Casa Iniciadora.

No que tange a deliberação – discussão e votação – da Emenda à Constituição, são criadas comissões para avaliar aspectos referentes à admissibilidade constitucional da PEC e para analisar aspectos relacionados à matéria de que trata. Logo, se for apresentada na Câmara dos Deputados, a PEC será submetida à apreciação de duas Comissões, a Comissão de Constituição e Justiça e a Comissão especial, para as funções apresentadas anteriormente, de forma respectiva.

Além do mais, a Proposta de Emenda Constitucional passa pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em dois turnos de votação. Desse modo, a PEC que tem como casa iniciadora a Câmara, deve, conforme legislação, ter nela discutida e votada duas vezes, com um intervalo (interstício) de, pelo menos, cinco sessões entre cada votação. Após ser aprovada em dois turnos, a PEC segue para o Senado, onde a Comissão de Constituição

e Justiça emite seu parecer. Por derradeiro, no Senado ela deve, igualmente, ser discutida e votada em dois turnos.

Nesse sentido, uma PEC será votada, no mínimo, quatro vezes, duas em cada Casa. Havendo alteração no projeto, todo o processo é repetido na outra Casa Legislativa, até que haja uma convergência no texto aprovado por ambas as Casas.

Importante frisar que o Chefe do Executivo – Presidente da República – não detém poderes para interferir no procedimento de criação de uma Emenda Constitucional, dispõe apenas de competência para a iniciativa. Tal fato é justificado porque a alteração da Constituição representa o exercício do poder constituinte reformador, que pertence, com exclusividade, ao Congresso Nacional, como manifestação última da vontade do povo.

Por fim, a promulgação da Emenda é feita pelas Mesas da Câmara e do Senado, em sessão do Congresso Nacional, com o respectivo número de ordem.

De mais a mais, observa-se que há um procedimento especial no que tange a reforma tributária, haja vista que é uma proposta de emenda à Constituição, como visto anteriormente. Ademais, tal reforma é justamente uma proposta de alteração das leis que determinam os tributos e impostos que devem ser pagos pelos contribuintes, bem como a forma que é cobrado por todo o território brasileiro.

Nesta toada, a Emenda Constitucional n.45/2019, desenvolvida pelo CCiF e apresentada à Câmara dos Deputados, pelo deputado Baleia Rossi, tendo sido aprovada no dia 7 de julho de 2023, teve como proposta, a unificação de três impostos federais, um imposto estadual e um municipal em um único Imposto sobre Valor Agregado de alíquota única, conforme modelo existente em outros países que também adotaram o IVA, nomeado Imposto sobre Bens e Serviços – IBS. São eles o IPI, PIS, COFINS, ICMS e ISS.

Uma novidade instituída dentro da nova Emenda, foi a criação do Imposto Seletivo Federal, que terá caráter de intervenção econômica, incidindo sobre bens e serviços supérfluos cujo consumo objetiva desestimular, no entanto ela não discrimina o que poderia ser “supérfluo”.

O objetivo da recente Emenda Constitucional aprovada, é de simplificar o sistema tributário brasileiro, sem tirar a autonomia dos Estados e Municípios, já que esses, poderão manter a competência de gerir as próprias receitas por meio da alteração de

alíquota do IBS através de Lei Ordinária, todavia, a alíquota alterada terá incidência em todos os bens e serviços, indistintamente.

Outrossim, enfatiza que a carga tributária em si não se alterou, entretanto, com a instituição de alíquota, visa instituir uma maior transparência para os contribuintes esperando o reflexo no aumento da produtividade e do PIB brasileiro.

Ademais, conforme o texto da nova reforma tributária, o IBS será recolhido de forma centralizada, sendo a alíquota final a soma da alíquota federal, estadual e municipal, e essas três alíquotas de referência que deverão ser calculadas pelo Tribunal de Contas da União – TCU – e aprovadas pelo Senado Federal. Vale ressaltar que as alíquotas servirão para tributar bens e serviços sem distinção, extinguindo debates acerca de classificação ou competência e facilitando a tributação sobre bens e serviços digitais.

Como a tributação será com a alíquota do destino, cada estabelecimento comercial deverá ter a própria escrituração, mesmo que o contribuinte seja único. A receita dos Estados e Municípios será proporcional aos débitos e créditos atribuídos a cada ente, de acordo com o sistema de notas fiscais eletrônicas, e regulamentada por Lei Complementar.

Ocorrerá também, a criação de um “comitê gestor”, formado por representantes da União, dos Estados e Municípios, para gerir a arrecadação e realizar a edição ao regulamento do IBS, bem como a fiscalização será feita pelas três esferas do fisco. Sendo que os possíveis conflitos que porventura suceder, serão regulamentados por meio de Lei Complementar.

Adicionalmente, é imperioso elucidar as duas etapas de transição inerentes da PEC 45. Na primeira fase, ocorrerá a progressiva redução dos atuais tributos e sua substituição pelo IBS. Tal substituição será feita em dez anos, sendo os dois primeiros anos um período de teste, com alíquota fixa de 1%, compensado pela redução da alíquota do COFINS, e os oito anos seguintes o período de transição efetivamente, com redução de todas as alíquotas do ICMS, ISS, IPI, PIS e COFINS em 1/8 por ano, até extinguir.

A justificativa apresentada para a realização da transição em 10 anos deve-se ao fato de que há muitos investimentos, de empresas privadas, pessoas físicas e do governo, que foram realizados com base no sistema tributário atual, e uma transição mais curta poderia resultar em perda de competitividade para as empresas, ou mesmo em falências.

Enquanto a Segunda fase, está baseada na Repartição de receitas, segundo a mesma após os 10 anos de transição e com o IBS definitivamente implementado, haverá uma fase para a repartição das receitas entre União, estados e municípios, e assim, será um total de 50 anos para a transição completa do sistema atual para o sistema previsto nesta PEC.

Essa segunda fase prevê que durante 20 anos a partir da criação do IBS, os estados, DF, e municípios irão receber: o valor equivalente à redução de receitas do ICMS ou ISS, em decorrência da extinção deles; A partir do vigésimo primeiro ano, a parcela equivalente à redução do ICMS e do ISS será reduzida em um trinta avos ao ano, e distribuída segundo o princípio do destino. o Valor proporcional do aumento ou redução da arrecadação, em virtude de alterações das alíquotas de competência de cada ente federativo. 53 o Superávit ou déficit de arrecadação – após analisadas duas parcelas anteriores – que será distribuído proporcionalmente conforme as regras de partilha do novo IBS.

### **CONCLUSÕES:**

Conforme estabelecido anteriormente, essa pesquisa teve como objetivo geral analisar o procedimento administrativo para aprovação da reforma tributária e a recente aprovada proposta de emenda constitucional nº 45/2019, identificando suas principais características.

O trabalho foi dividido em 4 partes: Introdução, com uma apresentação do tema a ser estudado, assim como seu desenvolvimento; Referencial teórico, com a contextualização dos principais tópicos abordados e conceitos necessários; Metodologia, com a análise efetiva de trabalhos anteriores, selecionados a partir de um teste de relevância; e as considerações finais, este capítulo, condensando todos os resultados. Esse trabalho também buscou contribuir para a pesquisa tributária no direito, tendo em vista que uma reforma de nível Constitucional certamente impactará todo o setor fiscal e social.

Durante a pesquisa foi possível perceber que a Constituição de 1988 torna o Brasil um país distinto, quando comparado a outros Estados federativos. Isso se deve principalmente a ela estabelecer em sua seção de cláusulas pétreas a forma federativa de Estado, dando autonomia aos entes subnacionais para gerir política, administrativa e financeiramente seus territórios.

Mais além, a Lei Maior brasileira disciplina matéria que outros Estados federativos não abordam, como o sistema tributário, e estabelece garantias mínimas, competências,

princípios e objetivos fundamentais. Em relação à tributação com alíquota única, esta já havia sido pauta de debates anteriores e não foram poucas as tentativas.

## **REFERÊNCIAS:**

AFONSO, J. R.; REZENDE, F.; VARSANO, R. Reforma Tributária no plano Constitucional: uma proposta de debate, Brasília, IPEA, nov. 1998. Disponível em: < <https://www.ipea.gov.br/> >. Acesso em: 18 de outubro de 2023.

AGÊNCIA SENADO. Secretaria de Comunicação Social. Comissão da Reforma Tributária tem relatório final e encerra trabalhos. Jornal do Senado, Brasília, DF, Senado Federal, 2021. Disponível em < <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/05/12/comissao-mistada-reforma-tributaria-aprova-relatorio-final-e-encerra-trabalhos> >. Acesso em: 18 de outubro de 2023..

AMARAL, G. L. D. et al. Quantidade de normas editadas no Brasil: 30 anos de Constituição Federal de 1988. Curitiba. IBPT. 2018. Disponível em < <https://ibpt.com.br/quantidade-denormas-editadas-no-brasil-30-anos-da-constituicao-federal-de-1988/> > Acesso em 2023. ANDRADA, A. C. S. D. D.;

ALVARENGA, A. D. S. O direito tributário como instrumento para redução da desigualdade social: entre as lições de Piketty e o dever fundamental de pagar impostos. Revista de direito tributário e financeiro, Brasília, v. 3, n. 1, p. 19-34, jan.-jun. 2017. Disponível em < <http://dx.doi.org/10.26668/IndexLawJournals/2526-0138/2017.v3i1.2095> > Acesso em 2023.

BRASIL. Código Tributário Nacional. Brasília, Distrito Federal, 1966.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar n.24, de 7 de janeiro de 1975. Brasília, Distrito Federal, 1975.

\_\_\_\_\_. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, Distrito Federal, 1988.

Camara dos Deputados. Atividade legislativa. Proposta de Emenda Constitucional n.45 de 2019. Disponível em <

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2196833>  
> Acesso em outubro de 2023

\_\_\_\_\_. Senado Federal. Atividade legislativa. Proposta de emenda à Constituição n.110 de 2019. Disponível em < <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/137699> > Acesso em outubro de 2023.

DOS DEPUTADOS, Câmara. Câmara dos Deputados. **Biblioteca Digital. Disponível em: <https://bd.camara.perna.br/bd/handle/bdcamara/22500>. Acesso em 17 de outubro de 2023..**

GIL, A. C. COMO ELABORAS PROJETOS DE PESQUISAS? 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002. Acesso em out de 2023.

GUIMARÃES, C. V. R. Reforma Tributária e justiça fiscal à luz do Estado Social. Juiz de Fora, 2020. 34 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito), Universidade Federal de Juiz de Fora. Disponível em < <https://repositorio.ufjf.br/jspui/handle/ufjf/12467> >

FERNANDES, D. O que é a reforma Tributária e quais mudanças são discutidas no congresso?. Disponível em: <https://www.jota.info/tributos-e-empresas/tributario/o-que-e-a-reforma-tributaria-e-quais-mudancas-sao-discutidas-no-congresso-26042023>. Acesso em 17 de outubro de 2023.

LOPES, A. B. Reforma Tributária no Brasil: Análise Comparativa entre as PECc 45/2019 e 110/2019. Natal, 2020, 48 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Ciências Contábeis) Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Disponível em < <http://monografias.ufrn.br/handle/123456789/11047> > Acesso em outubro de 2023.

MENEZES, F. P. PEC 110/2019: A tentativa de simplificação do sistema tributário nacional e os impactos da adoção de um imposto tipo IVA nas relações com Estados membros da OCDE, em especial a Alemanha. Ouro preto, 2021. 40 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito), Universidade Federal de Ouro Preto. Disponível em < <https://monografias.ufop.br/handle/35400000/3021> > Acesso em 18 de outubro de 2023.

NETO, C. D. B. C. et al. Reforma Tributária: comparativo da PEC 45/2019 (câmara) e da PEC 110/2019. Câmara dos Deputados. Estudo e Consulta, 2019. Disponível em <

