

Monya Pinheiro: O elefante na sala do ordenamento jurídico

15/03/2022

Certamente a maioria já ouviu a expressão "o elefante na sala", utilizada para se referir a um assunto (comumente problemático ou constrangedor) que, de tão evidente, é impossível não ser notado, embora os envolvidos prefiram fingir que ele não existe. Trata-se de uma metáfora antiga, consagrada na fábula "*O Homem Curioso*" (1814) do escritor russo Ivan Krylov: um homem visita um museu de história natural e percebe todos os tipos de animais ali presentes, exceto um elefante no meio da sala.



O sistema tributário nacional, decerto, é o elefante na

sala do ordenamento jurídico brasileiro. Em maio de 2021, [um estudo do Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação \(IBPT\)](#) revelou que, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, isto é, em 33 anos, foram editadas 443.236 normas em matéria tributária; são mais de 2,2 normas tributárias por hora (dia útil), tendo havido 17 emendas constitucionais tributárias.

A [Proposta de Emenda à Constituição nº 110/2019](#) tem o ambicioso, tormentoso e complicado objetivo de promover a reforma tributária, o que inescapavelmente perpassa por alterações substanciais no Sistema Tributário Nacional até então conhecido (ou não).

Embora de 2019, a PEC nº 110/19 passou a ser conhecida da sociedade no ano de 2021, quando o tema *reforma tributária* ganhou mais destaque nos meios de comunicação, sobretudo em virtude da largamente noticiada pretensão da União de afastar a isenção tributária do imposto de renda sobre a distribuição de lucros e dividendos por pessoas jurídicas.

A mudança das regras do [imposto de renda sobre lucros e dividendos](#), objeto de um projeto de lei específico (PL 2337/2021), é uma alteração legislativa consideravelmente simples quando comparada à PEC nº 110/19. Esta sim tem o condão de mudar profundamente toda a estrutura tributária brasileira.



O mais arrojado (e não único) objetivo da PEC nº 110/19 é unificar os tributos federais, estaduais e municipais sobre consumo atualmente existentes no atual sistema tributário brasileiro (IPI, PIS, Cofins, ICMS e ISS) em três novos tributos.

De competência federal, propõe-se a criação da Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) para substituir o PIS, Cofins-importação e Cofins; e do Imposto Seletivo (IS), em substituição ao IPI. Para extinguir o ICMS e o ISS, almeja a PEC nº 110/2019 instituir o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), de competência compartilhada entre Estados, Distrito Federal e Municípios.

Os tributos que se pretende unificar possuem atualmente diversas regras procedimentais próprias. O objetivo da PEC nº 110/2019 é simplificá-las, ou mesmo eliminá-las, a fim de criar um sistema tributário mais *coerente*.

Os desafios, porém, são uma manada de elefantes. Há múltiplas questões *colaterais* bastante tormentosas que precisarão ser enfrentadas, como por exemplo a *adoção do princípio do destino* para o IBS. Nos termos do recente [relatório da PEC nº 110/2019](#), lido na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado (CCJ) em 23/02/2022, o local de destino do bem ou do serviço será o responsável pelo recolhimento do IBS, objetivando a tributação efetiva do consumo.

O impacto dessa nova *sistemática* para a arrecadação de Estados, Distrito Federal e municípios é imenso. Tão grande que o próprio prazo de transição para a completa implementação do IBS pelos entes federados foi ampliado para impressionantes 40 (quarenta) anos. Ou seja: *quando* e *se* aprovada a PEC nº 110/2019, poderemos ter quatro décadas de *transição* tributária apenas para o IBS, que é somente um dos pontos da reforma.

Caso aprovado o relatório da PEC nº 110/2019, a proposta será enviada para o plenário do Senado, que por sua vez deverá aprovar a continuidade da tramitação da PEC por maioria de 3/5 dos seus integrantes, em dois turnos de votação. Extremamente burocrático? Sim. Porém necessário, diante do que está em discussão.

Uma rápida leitura no projeto da "reforma tributária" permite compreender, sem muita dificuldade, porque o sistema tributário nacional, com seu emaranhado de regras, é o elefante na sala da nossa ordem jurídica: o problema é visível, todos se incomodam, mas a dificuldade em resolvê-lo é tamanha que foi cômodo ignorá-lo por tantos anos. Agora — e por mais 40 anos — chegou o momento de enfrentá-lo.

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2022-mar-15/monya-pinheiro-elefante-sala-ordenamento-juridico/>