COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 45-A, DE 2019, QUE “ALTERA O SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N.º 45, DE 2019

Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências.

EMENDA Nº

Altere-se o art. 1º da Proposta de Emenda à Constituição nº 45, de 2019, para dar aos artigos 145, 149, 152-A e 154, todos da Constituição Federal, a seguinte redação:

“Art. 1º

‘Art. 145.....

.....

§3º A instituição ou a majoração de taxas será acompanhada de demonstração, devidamente justificada, de sua necessidade para o custeio das atividades a serem desempenhadas em relação a um grupo específico de contribuintes.

§4º. As taxas serão proporcionais ao custo da atividade estatal que justificou sua criação ou majoração.

§5º A ausência de aplicação das receitas de taxas nas atividades previstas no §3º deste artigo acarreta a suspensão de eficácia da respectiva lei instituidora a partir do exercício financeiro subsequente ao que for verificada a tredestinação, contingenciamento ou não aplicação.

§6º Caso a utilização seja parcial, haverá redução no exercício seguinte, em montante equivalente ao valor tredestinado, contingenciado ou não aplicado.

§7º Em caso de competência legislativa concorrente, nos termos do art. 24, somente a União poderá instituir taxas para custeio do exercício regular do poder de polícia’. (NR)

‘Art. 149.....

.....

§5º As contribuições de intervenção no domínio econômico de que trata este artigo serão cobradas exclusivamente do grupo de contribuintes que dê causa à intervenção estatal.

§6º É vedada a instituição de mais de uma contribuição de intervenção no domínio econômico sobre a mesma atividade econômica.

§7º. As leis que instituírem as contribuições previstas neste artigo devem observar o §5º do art. 145, e estabelecerão prazo de vigência coincidente com o do plano plurianual previsto no art. 165, I.

§8º. Ultrapassado o prazo previsto no § 7º, as leis instituidoras das contribuições poderão ter vigência renovada por igual período, observando o disposto no art. 145, §3º.

§9º. As contribuições de intervenção no domínio econômico serão proporcionais à finalidade da intervenção estatal que justificou sua instituição, tendo como limite máximo o custeio das atividades indicadas pela lei como destinatárias do produto da arrecadação’. (NR)

‘Art. 152-A

.....

§ 2º

I – a competência para alteração da alíquota pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios será exercida por lei do respectivo ente, e seu aumento ou redução será uniformemente aplicável a todas as operações, prestações e demais atividades tributadas pelo imposto;

II –

§ 3º Nas operações interestaduais e intermunicipais:

I – incidirá a alíquota do Estado ou Distrito Federal e do Município de destino, conforme definido em lei complementar;

II –

.....’ (NR)

‘Art. 154. A União poderá instituir:

.....

III – impostos seletivos, com finalidade extrafiscal, destinados a desestimular o consumo de cigarro e bebidas alcoólicas”’. (NR)

Altere-se o art. 2º da Proposta de Emenda à Constituição nº 45, de 2019, para dar ao caput do art. 115 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a seguinte redação:

“Art. 2º

‘Art. 115. A partir do primeiro dia do ano subsequente ao início da vigência do imposto previsto no art. 152-A, os contribuintes poderão utilizar os créditos de não cumulatividade acumulados referentes aos tributos previstos no art. 155, II, 153, IV, e art. 195, inciso I, alínea b, e inciso IV, da Constituição Federal, na apuração do imposto previsto no art. 152-A’’. (NR).

JUSTIFICAÇÃO

Em consonância com o entendimento de que a carga tributária é um elemento de grande impacto sobre a oferta de serviços e sobre o crescimento de novos modelos de negócio, consideramos ser necessário que o arcabouço constitucional proteja o setor produtivo e gerador de empregos da sanha arrecadatória estatal.

Nesse sentido, a redução da carga exercida pelos tributos sobre o consumo e os fundos setoriais de telecomunicação confere um novo fôlego às empresas do setor para fins de investimento, desenvolvimento de novas tecnologias e geração de empregos.

A alteração no art. 145, § 3º, se justifica em razão da necessidade de o Poder Público justificar previamente a criação de taxas com uma atuação específica e financeiramente dimensionada. Já o § 4º é norma limitadora do valor da taxa, que deverá manter vinculação específica com o custeio da atividade fiscalizatória ou do serviço público. Embora a doutrina já defenda que tal dispositivo decorre da redação do art. 145, §2º, a jurisprudência tem oscilado nesta matéria, o que justifica a relevância de estabelecer uma norma pedagógica evitando expressamente a criação de taxas de caráter eminentemente arrecadatório. O §5º é necessário para evitar o incentivo ao excesso de arrecadação de taxas, ao determinar a suspensão da cobrança quando verificada a tredestinação da arrecadação ou o seu contingenciamento. O §6º visa resolver grave problema de âmbito nacional, em decorrência de

verdadeira tributação concorrente de taxas (o que é vedado pela Constituição e pelo CTN) nos casos de competência legislativa concorrente, travestidas do exercício legítimo de competência comum pelo uso de nomina juris sutilmente distintos por cada ente tributante. Uma vez verificada a não aplicação dos recursos, a cobrança do tributo fica imediatamente suspensa. Assim, tal dispositivo desestimula a manutenção ou criação de taxas que propiciam arrecadação grosseiramente superior ao custo da atividade estatal que se pretende financiar.

Com relação às propostas de alteração do art. 149 procura-se aproximar as contribuições gerais e de intervenção no domínio econômico ao regramento das taxas, de modo a estabelecer uma vinculação entre o valor exigido dos contribuintes e o custo da atividade de intervenção ou da política pública que se pretende financiar. O prazo de vigência coincidente com o PPA é importante para reavaliação da conveniência política de manutenção da cobrança, também da política pública que se pretendeu financiar com o tributo.

A constitucionalização de parâmetros de controle para as CIDEs é extremamente relevante, sobretudo para evitar que, com a criação do IBS e a imposição de alíquota uniforme para todos os bens, serviços e direitos, a União Federal pretenda utilizar-se dessa espécie tributária para onerar em excesso determinados setores da economia, o que violaria o ideal de neutralidade do sistema tributário almejado pela PEC 45. Neste diapasão, consideramos de suma importância positivar o requisito da “referibilidade de grupo”, evitando assim que a União Federal atue para reduzir a carga do IBS (partilhável com estados e municípios), tendo como contrapartida a instituição de CIDEs sobre os mesmos fatos econômicos. A referibilidade de grupo impedirá ainda que sejam instituídas CIDEs exclusivamente dos grandes varejistas de bens essenciais (energia elétrica, telecomunicações e combustíveis), tendo como pretexto a utilização dos recursos em setores distintos. Em resumo, as alterações aqui propostas fortalecem a figura das CIDEs como instrumentos de efetiva intervenção em setores econômicos e financiamento de políticas públicas setoriais. Igualmente, a imposição de tais parâmetros impede que o governo central utilize as CIDEs como instrumento de aumento da arrecadação de tributos não partilhados com Estados e Municípios.

Este cenário se verifica atualmente, com a exacerbação da carga tributária do PIS/COFINS e das próprias CIDEs (não partilháveis com Estados e Municípios) em detrimento da arrecadação do IR e do IPI, o que gera contencioso entre os Entes Federados. Desta forma, a limitação da instituição de CIDEs trará racionalidade ao novo sistema tributário, fortalecerá o pacto federativo e é condição essencial para a longevidade do novo tributo sobre o consumo (IBS).

No que tange o art. 152-A, concordamos com sua inclusão, conforme previsto na PEC 45/2019. No entanto, apresentamos sugestões de modificação de modo a aperfeiçoar a proposta. Atualmente, os estados tem competência para instituição do ICMS, que deveria incidir sobre a venda de bens e mercadorias, serviços de transporte, fornecimento de combustível, de energia elétrica e serviços de telecomunicações. Contudo, as assembleias legislativas estaduais vêm optando por concentrar a arrecadação do imposto unicamente no fornecimento de combustível, energia elétrica e serviços de telecomunicações, o que viola a isonomia e torna tais atividades extremamente onerosas.

Diante disso, consideramos importante propor que não seja permitido o aumento da carga tributária apenas para uma categoria de contribuintes, tal como ocorre hoje. Para compatibilizar o regime de alíquotas parciais com a alíquota global máxima, foi alterada a redação do inciso II do §2º, com o fito de limitar a alíquota máxima da União, Estados e Municípios à proporção à alíquota de referência prevista no art. 119 do ADCT. Desta forma garante-se que a já elevada carga tributária brasileira não será majorada com a proposta de reforma tributária em discussão. Também consideramos importante que a Constituição delegue expressamente a definição do estado ou município competente para exigir o IBS (especialmente na economia digital, tendo em vista a natureza e particularidades inerentes às operações com softwares, streaming etc.), sob pena de não se resolverem os conflitos de competência ainda hoje existentes para o ICMS e ISSQN. O inciso VII remete à lei complementar a regulação da incidência do imposto sobre operações de importação. Já o inciso VIII pretende evitar o denominado “cálculo por dentro” do IBS, que já foi declarado inconstitucional pelo Plenário do STF no RE

574.706-RG/PR. Assim, o aumento da carga tributária deverá ser feito com transparência, pela majoração da alíquota nominal.

Além da alteração proposta ao art. 152-A, proposto pela PEC 45/2019, também entendemos ser pertinente um ajuste na redação do art. 154. A sugestão de alteração em relação ao imposto seletivo pretende evitar a oneração de serviços essenciais como serviços de fornecimento de energia elétrica, de telecomunicações e o fornecimento de combustíveis.

Por fim propomos o acréscimo do art. 115 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Sua inclusão tem como objetivo dar maior segurança jurídica, permitindo que, após a criação do IBS, os contribuintes tenham meios eficazes de se utilizar dos créditos escriturais dos tributos que venham a ser substituídos.

Partindo-se das premissas de simplificação sistêmica e redução/manutenção da carga, e das breves considerações acima, apresentamos esta emenda à PEC 45/2019.

Sala da Comissão, em de de 2019.

Deputado EDUARDO CURY