

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 190, DE 2001

Cria contribuição de intervenção no domínio econômico, denominada Contribuição de Equalização Tributária (CET), com base no art. 149 da Constituição Federal.

Autor: Deputado MARCOS CINTRA

Relator: Deputado MILTON MONTI

I - RELATÓRIO

O ilustre Deputado Marcos Cintra apresenta projeto de lei complementar com a finalidade de instituir contribuição de intervenção no domínio econômico incidente sobre mercadorias e serviços importados, equiparando, assim, o ônus tributário relativo à importação ao das mercadorias nacionais e ao dos serviços prestados no País. O ônus tributário interno é representado pela Cofins, pela contribuição para o PIS e pela CPMF.

O novo tributo, chamado de Contribuição de Equalização Tributária – CET, será calculado mediante alíquotas ad valorem estabelecidas por decreto do Poder Executivo, “que levará em conta a matriz interindustrial elaborada pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, tendo em vista a estimativa da incidência cumulativa da Cofins, do PIS e da CPMF no preço das mercadorias e serviços produzidos no território nacional”.

O contribuinte, o fato gerador e a base de cálculo da CET não são indicados no projeto, que determina a utilização, “no que couber”, das normas relativas ao Imposto sobre a Importação.

A CET será exigida no exercício seguinte ao da publicação da lei complementar, e somente após ter sua cobrança regulamentada pelo Poder Executivo.

Na justificação é dito que: a) os produtos e serviços nacionais estão sujeitos a três contribuições (Cofins, PIS e CPMF) em todas as fases de produção e comercialização; b) os serviços e produtos importados, porém, encontram-se desonerados dessas contribuições, o que provoca a existência de desigualdade tributária que prejudica os produtos nacionais; c) a cobrança das três contribuições ocorre em cascata, fazendo com que o ônus tributário seja tanto maior quanto mais elaborado for o produto nacional (o ônus tributário de cada produto e serviço deverá ser calculado pelo IBGE para fixação das alíquotas incidentes na importação); d) o projeto não visa a onerar as importações, mas simplesmente dar-lhes tratamento isonômico em relação aos produtos e serviços nacionais.

A Comissão de Economia, Indústria e Comércio apresentou a seguinte justificativa para emendar o projeto:

“Vale ressaltar, contudo, que muitos produtos importados são utilizados no processo produtivo da indústria nacional, na forma de bens de capital, matérias-primas e embalagens, e contribuem, inclusive, para o aumento de competitividade de nossas exportações, bem como consistem insumo fundamental para o aumento da qualidade do produto nacional.”

A emenda da CEIC, aprovada por unanimidade, exclui da incidência da CET “os produtos importados utilizados como bens de capital, matérias-primas e embalagens, de acordo com lista elaborada pelo Poder Executivo”.

II - VOTO DO RELATOR

1. Atualmente, a Cofins e a contribuição para o PIS não incidem na importação de mercadorias e serviços por falta de disposição constitucional que autorize essa cobrança. Como exceção, a Lei Maior autoriza a incidência das contribuições sociais na importação de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados e álcool combustível.

A CPMF não incide sobre mercadorias e serviços, mas sobre movimentação financeira. O pagamento das mercadorias e serviços importados é efetuado através de instituições financeiras, incidindo a CPMF no momento em que a conta do importador é movimentada. Logo, a CPMF onera a importação, embora não incida sobre a importação.

No mercado interno, a Cofins e a contribuição para o PIS incidem cumulativamente, isto é, incidem sobre todas as etapas da circulação das mercadorias ou da prestação dos serviços, sem que em cada etapa seja abatido o montante pago na etapa anterior. A CPMF incide sobre todos os pagamentos efetuados em decorrência de aquisição de mercadorias e serviços. Logo, também incide em cascata. Essa tributação em cascata onera as mercadorias de forma desigual: quanto maior o número de etapas da produção e da comercialização de uma mercadoria, maior será o ônus tributário a ser suportado pelo consumidor final.

Vê-se, pois, que é grande a desigualdade no tratamento tributário dispensado às mercadorias e serviços importados, que estão desonerados de duas contribuições, e aos produzidos no mercado interno, que sofrem a incidência dessas duas contribuições em todas as fases da produção.

2. O projeto aqui apreciado não pretende reduzir o ônus tributário representado pela cobrança cumulativa das contribuições. Pretende, isto sim, igualar o ônus tributário das mercadorias e serviços importados e nacionais, ao onerar os importados através de carga tributária, referente às contribuições, igual à suportada pelas mercadorias e serviços nacionais. É fácil concluir que o ônus interno relativo às contribuições difere de mercadoria para mercadoria – e de serviço para serviço – dependendo do número de etapas da produção concluídas no processo de fabricação. Por isso, pode-se dizer que o projeto preconiza uma alíquota para cada produto importado e que, em grande parte das vezes, a alíquota deverá representar uma média entre os montantes das contribuições pagas pelos vários produtores da mesma mercadoria. O ônus tributário variará de acordo com o nível de verticalização ou de horizontalização da empresa, com a produtividade do parque industrial, com o preço da mão-de-obra e com inúmeros outros fatores que influenciam os custos e tornam desiguais os preços de empresas concorrentes. O projeto, no entanto, resolve singelamente essa inequívoca dificuldade, ao determinar que as alíquotas a serem aplicadas na importação serão estabelecidas pelo Poder Executivo, que se baseará, para calculá-las, na matriz interindustrial elaborada pela Fundação Instituto Brasileiro

de Geografia e Estatística – IBGE. A delegação é total; o Poder Executivo calculará, estabelecerá e aplicará as alíquotas.

A utilização da matriz interindustrial do IBGE no cálculo das alíquotas da CET apresenta outros sérios inconvenientes. Os dados dessa matriz são apresentados em grandes números, relativos a, por exemplo, refino de petróleo, indústria têxtil, indústria de laticínios. Não será possível, portanto, especificar a alíquota da CET por mercadoria. Isso faz com que se venha a lidar com alíquotas médias e, em decorrência, com aproximações das alíquotas que realmente deveriam igualar o ônus suportado pelas milhares de mercadorias produzidas e consumidas no mercado interno. Essa inevitável imprecisão fará com que as alíquotas estejam sempre sujeitas a contestação no âmbito do Mercosul, da OMC, e dos próprios importadores.

3. Como já mencionado, a CPMF atualmente onera a importação.

Deve-se reconhecer, contudo, que esse ônus é inferior ao sofrido pelas mercadorias produzidas internamente, pois essas são oneradas a cada pagamento – desde que movimentada conta bancária – efetuado no processo de produção. O projeto deveria ter previsto esse fato, e feito a observação em seu art. 2º, § 1º. Da maneira como está redigido esse dispositivo, o montante da CPMF paga pelo importador ser-lhe-á exigido novamente através da CET.

Ainda no que se refere à CPMF, deve ser lembrado que essa contribuição é temporária, devendo sua cobrança ser exercitada até 31 de dezembro de 2003 através da alíquota de 0,38% e, em 2004, através da alíquota de 0,08% (EC nº 37, de 2002). O projeto deveria ter tratado também de maneira provisória a instituição da CET incidente na importação, na parte destinada a igualar o ônus representado pela CPMF.

4. Todos os especialistas que tratam das contribuições cumulativas em nosso país são unânimes em apontar dois malefícios básicos: a desigualdade de tratamento em relação às mercadorias e serviços importados e a dificuldade para se desonerar adequadamente as exportações. O projeto tenta sanar o dano relativo às importações, mas silencia em relação às exportações.

5. A CEIC percebeu que o projeto onera as importações e que, em decorrência, elevará os custos de produção. Por isso, retirou da incidência da CET os bens de capital, as matérias-primas e as embalagens. Ao assim fazer, manteve a vantagem tributária hoje concedida à importação dessas mercadorias. Como corolário, pode-se dizer que a emenda frustra o objetivo do projeto.

Aprovada a emenda, ficarão sujeitas à CET apenas a importação de bens de uso e consumo, de mercadorias destinadas à comercialização e de mercadorias e serviços quando a importação for efetuada por pessoa física. Segundo dados do Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior, de janeiro a março de 2002 foram importadas mercadorias no valor de US\$ 10,8 bilhões. Desse total, 32,5% são bens de capital; 44,6%, bens intermediários; e 5%, petróleo. Pela emenda da CEIC, menos de 20% de nossas importações serão alcançadas pela CET, o que torna evidentemente inócuo o projeto.

6. Fato importante a ser lembrado é que o projeto aqui apreciado mantém a cumulatividade das contribuições. Ora, é sabido que a cumulatividade reduz a eficiência dos investimentos, ao provocar a verticalização e a horizontalização das empresas, e desestimula a terceirização e a especialização. Também eleva os preços dos bens de capital, geralmente submetidos a longas cadeias produtivas. Além disso, a tributação em cascata impede a desoneração correta das exportações.

7. A Medida Provisória nº 66, de 29 de agosto de 2002, iniciou um processo de solução para os males da tributação cumulativa.

Referida MP introduziu a não-cumulatividade na legislação da contribuição para o PIS/Pasep, e trará como benefícios principais: a) a possibilidade de desonerar totalmente as exportações, dessa contribuição; b) o aproveitamento do montante da contribuição incidente nas etapas anteriores da circulação das mercadorias, vedado o aproveitamento no caso das mercadorias importadas.

Com isso, haverá igualdade de tratamento entre as mercadorias importadas e nacionais, sempre que as importadas devam ser comercializadas, ao menos uma vez, em território nacional. Quanto aos bens de capital, o aproveitamento total do crédito, embora parceladamente, representa benefício fiscal que muito se assemelha à isenção na importação.

É inegável, no entanto, que a desoneração na importação continuará beneficiando as importações efetuadas por pessoas físicas, e as de bens de uso e consumo efetuadas por pessoas jurídicas.

A MP ainda sinaliza que, em futuro próximo, a não-cumulativa deverá alcançar a Cofins.

8. Por se tratar de matéria a ser mais apropriadamente apreciada na CCJR, este parecer deixa de se manifestar sobre a possibilidade de a lei complementar:

a) instituir contribuição de intervenção no domínio econômico sobre a importação, face ao disposto no art. 149, § 2º, II, da Constituição Federal;

b) delegar competência ao Poder Executivo para estabelecer as alíquotas da CET;

c) instituir tributo novo sem especificar, expressamente, o fato gerador, a base de cálculo e o contribuinte;

d) delegar ao Poder Executivo a elaboração da listagem das mercadorias sujeitas à CET.

9. O projeto repercute positivamente nas finanças públicas federais, pois cria fonte de receita tributária, e não prevê vinculação, sequer parcial, da arrecadação. Sendo assim, não se atrita com o Plano Plurianual, com a Lei de Diretrizes Orçamentárias ou com a Lei Orçamentária.

À vista de todo o exposto, votamos, preliminarmente, pela compatibilidade e adequação financeira e orçamentária do Projeto de Lei Complementar nº 190, de 2001. Quanto ao mérito, votamos por sua rejeição.

Sala da Comissão, em de de 200 .

Deputado MILTON MONTI
Relator