

COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 407-A, DE 2001, DO PODER EXECUTIVO, QUE "ACRESCENTA ARTIGO 84 AO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS" (PRORROGAÇÃO DA CPMF).

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 407-A, DE 2001

Acrescenta art. 84 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

AUTOR: PODER EXECUTIVO

RELATOR: DEPUTADO DELFIM NETTO

I - RELATÓRIO

I.1 - A PROPOSIÇÃO EM TELA

O Poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional, em 29 de junho de 2001, Proposta de Emenda à Constituição acrescentando § 5º ao art. 103 e art. 84 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT, e que resultou na Proposta de Emenda à Constituição nº 382, de 2001.

A Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, com fundamento no item III do art. 57 do Regimento Interno, deliberou desmembrar a proposição e, feita a renumeração e nova distribuição, surgiu a Proposta de Emenda à Constituição nº 407, de 2001, com a seguinte redação:

“Art. 1º É acrescentado ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal o seguinte art. 84:

“Art. 84. A Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza

Financeira, prevista nos arts. 74, 75 e 80, I, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, será cobrada até 31 de dezembro de 2004, ficando prorrogada, até essa data, a vigência da Lei nº 9.311, de 24 de outubro de 1996.”

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação”.

A PEC nº 407, de 2001, sob exame, visa, portanto, a prorrogar a cobrança da Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira - CPMF até 31 de dezembro de 2004. Ao mesmo tempo, propõe seja prorrogada, até essa data, a vigência da Lei nº 9.311, de 24 de outubro de 1996.

Submetida, inicialmente, à Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, a PEC nº 407, de 2001, teve sua admissibilidade reconhecida por aquele egrégio Colegiado em deliberação tomada, por maioria de votos, em 19 de setembro de 2001.

I.2 - RESUMO DOS TRABALHOS DA COMISSÃO

A presente Comissão Especial foi instalada em 18 de outubro de 2001 e, no dia 23 do mesmo mês, realizou-se a segunda reunião, quando foram aprovados requerimentos no sentido de serem convidados, para comparecerem em audiências públicas, o Sr. Raimundo Magliano Filho, presidente da Bolsa de Valores de São Paulo - Bovespa, o Sr. Fernando Rosa Carramaschi, presidente da empresa Hedging Griffio, e o Sr. Amaury Guilherme Bier, Secretário Executivo do Ministério da Fazenda.

Em 30 de outubro de 2001, foi realizada a terceira reunião, quando, além da leitura de correspondências expedidas e recebidas pela Comissão, foi aprovado o requerimento de convite ao Sr. Everardo Maciel, Secretário da Receita Federal, para participar de audiência pública. Na mesma reunião foi realizada a audiência pública com o Sr. Amaury Guilherme Bier, Secretário Executivo do Ministério da Fazenda.

O expositor declarou ser a CPMF de fundamental importância para garantir um fluxo de receitas compatível com uma política fiscal

saudável e com a percepção de que o crédito público é sólido. Tal objetivo, a seu ver, só seria alcançado a partir da produção de superávits primários suficientes para manter a trajetória da relação entre a dívida pública e o Produto Interno Bruto - PIB consistente com o princípio de solvência do setor público.

Nesse sentido, enfatizou o Sr. Amaury Bier que a não prorrogação da CPMF produziria uma necessidade de ajustamento no Orçamento Geral da União da ordem de 9 bilhões de reais em 2002 e de cerca de 20 bilhões de reais nos dois anos subseqüentes.

Dando seqüência aos trabalhos desta Comissão, foi realizada, em 31 de outubro de 2001, a quarta reunião, de audiência pública, na qual foi apresentada, pelo Sr. Raymundo Magliano Filho, presidente da Bovespa, exposição sobre a importância do mercado de capitais para o desenvolvimento econômico, os progressos da bolsa brasileira nos seus aspectos organizacionais e, sobretudo, os avanços obtidos na conquista de uma imagem de transparência e na construção de uma relação de confiança com os investidores.

Comentou, ainda, o expositor que a bolsa brasileira vem envolvendo nos últimos anos, de maneira que, hoje, não reflete adequadamente a força da economia brasileira. Mais ainda, ressaltou ter havido uma grande transferência de liquidez do mercado brasileiro para o exterior, já que cerca de trinta e sete por cento dos negócios com ações de companhias brasileiras, no ano de 2000, foram realizados na Bolsa de Nova York.

A principal responsável por essa retração dos investidores, e conseqüente redução dos volumes negociados nas bolsas brasileiras, seria precisamente a CPMF, cuja incidência sobre o valor das operações é cerca de doze vezes maior que a soma da corretagem com os emolumentos cobrados nas operações bursáteis.

Deixou, portanto, claro o Sr. Raymundo Magliano que a cobrança da CPMF sobre as operações em bolsa tem provocado uma substancial perda de liquidez, enorme aumento do custo de transação e conseqüente esvaziamento do mercado brasileiro de bolsa.

Em 6 de novembro de 2001, foi realizada a quinta reunião desta Comissão, em que teve lugar audiência pública, com a presença do Secretário da Receita Federal, Sr. Everardo Maciel, que declarou ser a CPMF um

tributo com duas grandes qualidades, traduzidas na sua eficiência arrecadatória e como instrumento auxiliar de fiscalização para os demais tributos.

Ressaltou o expositor que os efeitos econômicos da CPMF não se mostraram tão prejudiciais à economia brasileira como preconiza a teoria econômica, e que esta contribuição é muito mais resistente à sonegação e à elisão do que qualquer outro tributo.

Descreveu, também, a bem sucedida experiência de cruzamento das informações da CPMF com as relativas ao imposto de renda, que permitiu constatar a existência de um significativo contingente de contribuintes – cerca de 7 mil pessoas físicas e jurídicas - que, apesar de se declararem isentos desse imposto, haviam movimentado elevadas quantias em transações financeiras sobre as quais incidiu a CPMF (mais de 25 bilhões de reais, no caso das pessoas físicas, e cerca de 147 bilhões de reais, no caso das pessoas jurídicas), ensejando a realização de lançamentos que já ultrapassam 400 milhões de reais para 857 contribuintes.

Finalmente, defendeu o Sr. Everardo Maciel a noção de que, para atenuar os efeitos econômicos danosos da CPMF, esta poderia ser compensada com outros impostos, mantendo suas características de instrumento auxiliar de fiscalização, o que, no entanto, como alertou, somente poderia ocorrer caso já se tivesse equacionado o problema de necessidade de receitas, sob pena de tal medida levar o País ao colapso fiscal.

I.3 - APRESENTAÇÃO DAS EMENDAS

Foram apresentadas, no prazo regimental, dezenove emendas à Proposta de Emenda Constitucional nº 407-A, de 2001, a seguir elencadas:

- Emenda nº 1/01, do Deputado Pompeo de Mattos, que acrescenta parágrafo ao art. 84, a ser acrescido ao ADCT, com a seguinte redação:

“Art. 84.

§ - O produto da arrecadação desta contribuição, antes de ser repassada ao Fundo Nacional de Saúde, será retido pelas instituições responsáveis pela sua cobrança, e creditado aos Fundos Estaduais e

Municipais, nas proporções percentuais de 21,5 e 22,5, respectivamente, sem prejuízo dos outros repasses.”

- Emenda nº 2/01, do Deputado Benito Gama, que acrescenta o seguinte parágrafo ao art. 84, a ser acrescido ao ADCT, com a seguinte redação:

“Art. 84.

Parágrafo único. A contribuição prevista no caput deste artigo não incide nas operações realizadas em bolsas de valores, de mercadorias e de futuros e no mercado de balcão organizado, por investidores residentes e não residentes no País, e no recebimento ou pagamento de valores oriundos das liquidações relativas às compras e vendas, inclusive de moeda estrangeira.”

- Emenda nº 3/01, do Deputado Jutahy Júnior, que adita artigo à PEC em apreço, propondo alteração do § 3º do art. 156 da Constituição Federal, com a seguinte redação:

“Art. 156.

§ 3º O imposto previsto no inciso III:

I - não incidirá sobre serviços prestados a destinatário no exterior;

II - incidirá na importação de serviço cuja prestação tenha se iniciado no exterior;

III - terá alíquota mínima para serviços ou classes de serviços e prazo de recolhimento uniforme, em conformidade com o disposto em lei complementar;

IV - não será objeto de isenção, redução de base de cálculo ou qualquer outro benefício ou incentivo fiscal.”

- Emenda nº 4/01, do Deputado Germano Rigotto, que adita artigo à PEC em apreço, acrescentando os seguintes parágrafos ao art. 195 da Constituição Federal:

“Art. 2º O art. 195 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido do seguinte parágrafo:

§ As contribuições sociais previstas no inciso I, alínea b, poderão incidir uma única vez, sobre produtos ou serviços definidos em lei, que estabelecerá as hipóteses de sua não incidência, quando tais produtos ou serviços forem utilizados como insumos, ou destinados a exportação.

§ A mesma lei que promover a extinção da incidência cumulativa da contribuição sobre o faturamento a que se refere o inciso I, alínea b, poderá instituir contribuição incidente sobre importação de bens e serviços do exterior.”

- Emenda nº 5/01, do Deputado Germano Rigotto, que acrescenta ao ADCT o seguinte artigo:

“Art. 2º Acrescente-se ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias o seguinte artigo:

Art. A forma de apuração da base de cálculo das contribuições sociais incidentes sobre receita ou faturamento será substituída, progressivamente, até o exercício de 2003, por atos do Poder Executivo, quanto às operações de venda de mercadorias e serviços, pela técnica de compensação da contribuição devida em cada operação com o montante cobrado nas anteriores, visando à sua não cumulatividade, exceto em relação às operações de que trata a Lei nº 9.317, de 05 de dezembro de 1996.

§ 1º Implementados os atos referidos no caput deste artigo, a União poderá, nos termos do art. 149 desta Constituição, instituir contribuição incidente sobre as importações de bens e serviços do exterior, na forma da lei, que deverá prever as hipóteses de não incidência da contribuição quando se tratar de importação de bens de capital, ou quando tais bens e serviços forem destinados a utilização como insumos.”

- Emenda nº 6/01, do Deputado Henrique Fontana, que adita ao art. 84, a ser acrescido ao ADCT pela PEC sob exame, os seguintes três parágrafos:

“§ 1º A parcela do produto da arrecadação da contribuição de que trata este artigo, correspondente à alíquota de até vinte e oito centésimos por cento, será distribuída da seguinte forma:

I - quarenta inteiros por cento ao Fundo Nacional de Saúde;

II - dezesseis inteiros por cento ao Fundo de Combate à Pobreza;

III - vinte e um inteiros e cinco décimos por cento aos Estados e Distrito Federal;

IV - vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento aos Municípios.

§ 2º Dos recursos entregues na forma dos incisos III e IV do parágrafo 1º deste artigo, setenta e um inteiros e cinco décimos por cento serão destinados para financiar ações e serviços de saúde e vinte e oito inteiros e cinco décimos por cento serão destinados para programas de combate a pobreza, na forma do art. 82, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

§ 3º A parcela do produto da arrecadação que exceder o valor referido no parágrafo 1º deste artigo será destinado ao custeio da previdência social.

§ 4º A entrega dos recursos obedecerá os prazos e condições estabelecidos para as transferências de que trata o art. 159 da Constituição Federal.”

- Emenda nº 7/01, do Deputado Luiz Antonio Fleury Filho, que adita parágrafo ao art. 84, acrescido ao ADCT pela PEC em comento, com a seguinte redação:

“Parágrafo único. Durante o período previsto no caput, 5% (cinco por cento) do resultado da arrecadação serão obrigatoriamente aplicados na construção de habitações populares, por intermédio dos municípios, distribuídos de acordo com o número de habitantes e o número de moradias faltantes.”

- Emenda nº 8/01, do Deputado Pimentel Gomes, que acrescenta ao art. 84 do ADCT o seguinte parágrafo:

“Parágrafo único. A contribuição de que trata o caput não incide sobre as transações:

I - realizadas pelas Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, de que trata a Lei nº 9.790, de 23 (de março) de 1999 ou pelas Sociedades de Crédito ao Microempreendedor, criadas pela Medida Provisória 1.958, de 2000, destinadas à condução de atividades produtivas.

II - contratadas por produtores rurais, suas associações, condomínios e cooperativas de produtores rurais, inclusive as de crédito rural, destinadas à condução de atividades produtivas, observado como limite máximo, para cada emitente do instrumento de crédito identificado pelo respectivo Cadastro de Pessoa Física – CPF ou Cadastro Geral do Contribuinte – CGC, o valor de R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais).”

- Emenda nº 9/01, do Deputado Renato Vianna, que acrescenta ao texto da PEC o seguinte artigo:

“Art. A contribuição de que tratam os arts. 74 e 75, do ADCT, não incide sobre operações praticadas por companhias securitizadoras de créditos imobiliários.”

- Emenda nº 10/01, do Deputado Moreira Ferreira, que acrescenta à PEC em apreço, o seguinte parágrafo:

“Art. 1º

§ A contribuição a que se refere o caput, devida nas operações relacionadas com tíquetes-refeição, no âmbito do Programa de Alimentação do Trabalhador, incidirá exclusivamente sobre a taxa de administração, nos termos a serem definidos em lei”.

- Emenda nº 11/01, do Deputado Moreira Ferreira, que adita parágrafo ao art. 84, acrescido ao ADCT pela PEC sob exame, com a seguinte redação:

“São compensáveis, até o montante anual equivalente a um salário mínimo, os valores da contribuição referida no caput:

I - no imposto de renda, quando devido pelas pessoas físicas, em sua declaração anual;

II - no pagamento mensal unificado de impostos e contribuições, devido pelas pessoas jurídicas legalmente enquadradas como microempresas ou empresas de pequeno porte.”

- Emenda nº 12/01, do Deputado Moreira Ferreira, que acrescenta ao art. 84, acrescido ao ADCT pela PEC sob exame, o seguinte parágrafo:

“Art. 1º

§ São excluídas da contribuição a que se refere o caput os lançamentos comprovadamente decorrentes de operações de investidores, ou intermediários financeiros, em negócios de ações e demais ativos realizados em bolsas de valores.”

- Emenda nº 13/01, do deputado Moreira Ferreira, que acrescenta os seguintes parágrafos ao art. 84 do ADCT:

“Art. 84.

§ 1º O montante pago a título da contribuição prevista no caput será compensado com o Imposto de Renda, até o limite do valor devido, quando da declaração de ajuste anual.

§ 2º A compensação a que se refere o parágrafo anterior não poderá implicar redução de base de cálculo de transferências federais.”

- Emenda nº 14/01, do Deputado Moreira Ferreira, que acrescenta art. 2º à PEC sob exame, com a seguinte redação:

“Art. 2º Ficam acrescentados os seguintes parágrafos 1º e 2º ao artigo 84 do ADCT:

Art. 84.

§ 1º O montante pago a título da contribuição prevista no caput será compensado com outros impostos ou contribuições federais, até o limite do valor devido relativo a esses impostos ou contribuições.

§ 2º A compensação a que se refere o parágrafo anterior não poderá implicar redução de base de cálculo de transferências federais.”

- Emenda nº 15/01, do Deputado Moreira Ferreira, que acrescenta art. 85 ao ADCT, com o seguinte teor:

“Art. 85. A partir do 25º mês posterior à promulgação da emenda que aprovar este artigo, as contribuições sociais incidentes sobre receita ou faturamento serão não-cumulativas, compensando-se, na apuração do valor devido, o montante que tiver onerado as etapas anteriores da comercialização ou industrialização.”

- Emenda nº 16/01, do Deputado Moreira Ferreira, que acrescenta inciso IV ao art. 151 da Constituição Federal, com o seguinte teor:

“Art. 151.

IV – à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, instituir tributos cumulativos.”

- Emenda nº 17/01, do Deputado Paulo Magalhães, que acrescenta o seguinte parágrafo ao art. 84 do ADCT:

“Parágrafo único. Fica prorrogado, também, até 31 de dezembro de 2004, o repasse ao Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza dos recursos de que trata o art. 80, inciso I, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal”.

- Emenda nº 18/01, do Deputado Eduardo Campos, que dá ao art. 84, a ser acrescentado ao ADCT, a seguinte redação:

“Art. 84. A Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direito de Natureza Financeira, prevista nos arts. 74, 75 e 80, I, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, será cobrada até 31 de dezembro de 2003, ficando prorrogada, até essa data, a vigência da Lei nº 9.311, de 24 de outubro de 1996.

§ 1º A alíquota da contribuição sobre movimentação ou transmissão de valores e direitos de natureza financeira referentes a operações com moedas estrangeiras será de cinco por cento.

§ 2º A alíquota da contribuição para as demais operações não excederá a vinte e cinco centésimos por cento, facultado ao Poder Executivo reduzi-la, total ou parcialmente”.

- Emenda nº 19/01, do Deputado Germano Rigotto, que acrescenta, no art. 195 da Constituição Federal, a expressão “ou a importação”, na alínea b do seu inciso I, e parágrafo, com a seguinte redação:

“Art. 195.

I -

a)

b) a receita, o faturamento ou a importação;

c)

§ Somente ocorrerá a incidência das contribuições sobre importação de bens e serviços do exterior a que se refere a alínea b, do inciso I do art. 195, após a aprovação de Lei que permita sua compensação com as que incidirem sobre o faturamento na venda de mercadorias, de mercadorias e serviços e serviços de qualquer natureza.”

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

II.1 - ANTECEDENTES

A CPMF teve sua instituição autorizada pela Emenda Constitucional nº 12, de 1996, e foi arrecadada pelo período de vinte e quatro meses, a partir de janeiro de 1997, exclusivamente como fonte de recursos do Fundo Nacional de Saúde, nos termos da Lei nº 9.311, de 1996, e suas alterações.

Posteriormente, a Emenda Constitucional nº 21, de 18 de março de 1999, além de prorrogar a cobrança da Contribuição por trinta e seis meses, majorou a alíquota, que foi fixada em 0,38% nos doze primeiros meses, a partir de 17 de junho de 1999, e em 0,30% nos vinte e quatro meses seguintes, bem como estabeleceu a vinculação dos recursos adicionais, que foram destinados à previdência social.

Foi, assim, vinculada à previdência social, nos doze primeiros meses, a arrecadação correspondente à alíquota de 0,18% e, nos vinte e quatro meses seguintes, de 0,10%, permanecendo vinculada à saúde a parcela restante, derivada da incidência de 0,20%.

Esse quadro foi alterado com a promulgação da Emenda Constitucional nº 27, de 2000, que desvinculou vinte por cento do produto da arrecadação de impostos e contribuições, incluindo a CPMF.

Por último, a Emenda Constitucional nº 31, 14 de dezembro de 2000, que instituiu o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza,

restabeleceu alíquota adicional de 0,08%, destinando a arrecadação a ela correspondente ao referido Fundo, nos termos do acrescido art. 80, I, do ADCT.

É essencial, ainda, para o completo exame do significado e alcance da PEC nº 407-A, de 2001, ter-se presente a promulgação da Emenda Constitucional nº 29, de 2000, que assegura recursos mínimos para ações e serviços de saúde, estabelecendo que a União deverá aplicar, até 2004, o montante empenhado em 1999, acrescido, em 2000, de cinco por cento, e corrigido, de 2001 a 2004, pela variação nominal do PIB.

A cobrança da CPMF está disciplinada pela Lei nº 9.311, de 24 de outubro de 1996, pela Lei nº 9.539, de 12 de dezembro de 1997, pela Lei nº 10.174, de 9 de janeiro de 2001, e pela Lei nº 10.306, de 8 de novembro de 2001.

A Lei nº 9.539, de 1997, além de estabelecer a incidência da Contribuição por 24 meses, a partir de 23 de janeiro de 1997, inclui entre as entidades beneficiadas com alíquota zero, relacionadas no inciso III do art. 8º, da Lei nº 9.311, de 1996, as instituições financeiras e entidades seguradoras administradoras de Fundos de Aposentadoria Programada Individual - FAPI, autorizadas a funcionar pela Superintendência de Seguros Privados - SUSEP.

A Lei nº 10.174, de 2001, altera o art. 11 da Lei nº 9.311, de 1996, dispondo sobre o sigilo fiscal e a instauração de procedimento administrativo para verificação da existência de crédito tributário. Esta lei deu, finalmente, substância ao caráter da CPMF de instrumento da fiscalização dos demais tributos.

II.2 - A CPMF E AS CONTAS PÚBLICAS

Ainda que a alíquota a ser aplicada no novo período de cobrança da CPMF e a repartição dos recursos arrecadados no caso de aprovação desta PEC não constem expressamente do texto oriundo do Executivo, entende-se que seriam mantidas, durante todo o período de sua vigência, a alíquota em vigor, de trinta e oito centésimos por cento, bem como a distribuição do produto de sua arrecadação entre ações e serviços de saúde, custeio da previdência social e o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, instituído pela Emenda Constitucional nº 30, de 2000.

O término da competência da União para a cobrança da mencionada CPMF implicaria sensível diminuição de sua arrecadação, o que traz à tona a delicada questão com a qual nos defrontamos: deve-se optar entre o corte de despesas, com as implicações sociais e econômicas daí decorrentes, e a prorrogação proposta na PEC em apreço, não obstante as críticas, muitas delas pertinentes, que são feitas à contribuição.

Não obstante os aspectos negativos ostentados pela CPMF, é imperioso que ela continue cumprindo seu papel no equacionamento do precário equilíbrio fiscal hoje existente.

A receita da CPMF está sendo estimada em R\$ 17,2 bilhões em 2001. A alíquota atual permitiria arrecadação de R\$ 19,9 bilhões, em 2002. São recursos anuais da ordem de 1,5% do PIB. Para avaliar seu mérito, compare-se esse montante com o esforço fiscal de todo o setor público, recém acertado com o Fundo Monetário Internacional, equivalente a 3,35% do PIB e a 3,5% do PIB, respectivamente, em 2001 e 2002.

A importância da CPMF aumenta ao compararmos sua receita com a meta fiscal primária da União (excluídas as estatais). O superávit exigido nos orçamentos fiscal e da seguridade social é de 1,75% do PIB em 2001, segundo o acordo prorrogado com o Fundo Monetário Internacional, e de 2,24% do PIB em 2002 e 2003, conforme a lei de diretrizes orçamentárias. Em reais, a meta primária em 2002 é de R\$ 29,2 bilhões, e a receita da CPMF, com a aprovação desta PEC – descontada a perda com a não-incidência nas operações em bolsas, que nosso Substitutivo prevê – equivalente a cerca de 65% desse resultado.

Em 2002, conforme a proposta orçamentária do exercício, dos R\$ 19,9 bilhões de receita da CPMF, R\$ 10,2 bilhões estão condicionados à aprovação desta PEC. Esses recursos já foram alocados na programação das despesas, pois a LDO admite que a proposta contemple receitas que dependam de medidas em tramitação no Congresso Nacional.

Os dados acima mencionados demonstram eloqüentemente a necessidade de continuarmos contando com a arrecadação da CPMF, temporariamente, para prover o custeio de gastos inadiáveis, especialmente do orçamento da seguridade social, cuja realização somente poderia ser assegurada mediante o cancelamento de outras despesas, também essenciais, caso a

arrecadação da contribuição fosse interrompida a partir do segundo semestre de 2002.

Adicionalmente, cabe ressaltar a já mencionada importância do papel desempenhado pela CPMF, com comprovada eficácia, como fonte subsidiária de informações para a ação fiscalizadora de outros tributos, como o imposto de renda.

Notadamente a partir da Lei nº 10.174, de 2001, que permitiu o uso dos dados de movimentação financeira dos contribuintes para fins de fiscalização, parte dos ganhos de receita ocorridos desde então vem sendo atribuída ao melhor cumprimento das obrigações tributárias pelos contribuintes.

Esta característica inegavelmente positiva da instituição da CPMF reforça a necessidade de prorrogar sua cobrança, ainda que por período menos dilatado que o proposto na redação original da PEC em apreço.

II.3 - OS EFEITOS ECONÔMICOS DA CPMF

Há hoje consenso, entre os especialistas, de que o sistema tributário brasileiro contém diversas disfunções, causadoras de distorções econômicas e sociais de grande magnitude, entre as quais destacamos a preponderância dos tributos indiretos, incidentes sobre a produção e o consumo, que apresentam fortes componentes de cumulatividade e regressividade.

Sobejamente conhecidos são os impactos causados por essas distorções sobre o nosso comércio exterior, com a pesada incidência de tributos cumulativos sobre as exportações, que sobrecarrega os preços finais de inúmeros produtos nacionais, reduzindo sua competitividade internacional e dificultando sua inserção em novos mercados, com enorme prejuízo para o equilíbrio de nossas contas externas.

Examinada a questão sob o ponto de vista do mercado interno, os produtos e serviços produzidos em nosso País sofrem, igualmente, inaceitável penalização tributária, que lhes retira competitividade diante dos importados, por estar a cadeia produtiva doméstica sujeita a incidências de tributos em cascata, que oneram seu preço.

A CPMF não é exceção nesse contexto de irracionalidade tributária. A justificativa de sua adoção, baseada na concepção de que seria um tributo com características positivas de abrangência e simplicidade, forte incidência sobre a economia informal e que teria efeito inibidor sobre a evasão fiscal, que lhe confeririam uma arrecadação altamente eficiente, não pode mitigar seus efeitos distorcivos sobre a atividade econômica e, em particular, sobre a intermediação financeira.

Aspecto importante a ser examinado diz respeito à alegada produtividade do tributo, isto é, à característica que apresentaria de proporcionar alta arrecadação com baixas alíquotas. Tal constatação é válida tendo-se em conta uma análise estática. Do ponto de vista dinâmico, contudo, a alegada produtividade cai fortemente com o aumento da alíquota, já que é alta a sensibilidade dos volumes de transações e dos preços dos ativos a variações da mesma.

Não obstante, a experiência da CPMF no Brasil difere favoravelmente da encontrada em outros países, onde também foi adotado um tributo sobre transações financeiras, especialmente no que tange à sua produtividade. A adoção da contribuição com uma alíquota inicial bastante baixa, de 0,2% (dois décimos por cento), a sofisticação do mercado financeiro brasileiro, bem como a falta de hábito dos brasileiros de operar contas no exterior, são alguns dos motivos que podem explicar o relativo sucesso dessa Contribuição, especialmente em comparação com outros países da América Latina.

A relativa incompreensão da importância da intermediação financeira para o desenvolvimento econômico e para o bom funcionamento da economia talvez seja responsável pela larga aceitação deste tipo de tributo entre nós, ainda que, mesmo do ponto de vista teórico, suas características de desigualdade tributária, cumulatividade, ausência de seletividade e ausência de progressividade o façam pouco recomendável.

Outro ponto relevante a ser mencionado é que os impostos sobre transações financeiras necessariamente reduzem a eficiência dos mercados financeiros, pois aumentam os custos das transações. Tal efeito implica elevação das taxas de juros nominais, prejudicando a economia e desincentivando a acumulação de capital, o que restringe, no longo prazo, o processo de geração de renda. Ademais, sua aplicação desigual a transações com diferentes ativos causa distorções e ineficiências nas alocações de recursos

dos agentes econômicos, implicando efeitos redistributivos indesejáveis, para outros mercados, regiões, indústrias ou países.

Merece menção outra característica particularmente importante desse tributo, que é a de sua incidência elevar a taxa de juros real de equilíbrio da economia, com conseqüente impacto no estoque de capital, na produção e no nível de emprego. O efeito sobre as empresas se amplifica sobre as que utilizam mais intensivamente bens intermediários, estimulando uma verticalização desnecessária e punindo a diversificação e a divisão do trabalho, tanto mais quanto maior for sua alíquota.

Mais ainda, ao elevar o custo financeiro do tomador de empréstimos, a CPMF afeta, em particular, os juros pagos pelo governo por seus títulos, contribuindo, sob a ótica da despesa, para o aumento do déficit público.

Nesse sentido, o aumento da despesa financeira com juros da dívida pública, causado pela CPMF, deveria ser descontado da arrecadação bruta, para que se pudesse saber exatamente qual o benefício fiscal gerado pela Contribuição, fato raramente levado em conta quando se busca demonstrar o alto poder arrecadador deste tributo.

Vale ressaltar, ainda, que, dado o seu impacto sobre o custo do crédito, a CPMF teria efeitos muito mais negativos se fosse adotada em países onde firmas e consumidores dependessem mais intensamente de crédito. No Brasil, o volume de crédito ainda é muito baixo, tornando o ambiente econômico particularmente propício para a adoção deste tipo de tributo. Não se pode negar, contudo, que a CPMF desincentiva a ampliação do mercado de crédito intermediado pelo sistema bancário brasileiro.

O fato de a CPMF ser um tributo que impacta negativamente a liquidez e a intermediação financeira fica inteiramente claro, quando se observa seus efeitos sobre o mercado de capitais brasileiro. Hoje está perfeitamente comprovado que, diferentemente do mercado bancário, o mercado acionário foi duramente afetado pela adoção da Contribuição, devido à substancial elevação dos custos das operações em bolsa, o que é especialmente verdadeiro para os investidores estrangeiros, que pagam a CPMF quando internalizam os recursos e quando realizam suas posições e os repatriam.

A incidência da CPMF não é apenas mais um custo entre os vários que incidem em uma operação realizada em bolsa, mas é, de longe, o

principal componente do custo das operações no mercado de capitais brasileiro. A desproporção do peso tributário da Contribuição diante dos custos operacionais das transações faz com que o mercado de capitais brasileiro se mostre extremamente ineficiente em comparação com o norte-americano, por exemplo, o que se vem refletindo em contínuo esvaziamento da bolsa brasileira e deslocamento das operações para Nova York, causando desvalorização dos preços das ações e crescente restrição para a expansão desse mercado no nosso País.

Um mercado de capitais forte traz benefícios diretos para a atividade econômica. Primeiro, aumentam as alternativas de financiamento do investimento e reduz-se seu custo, o que, de forma combinada, significa mais crescimento efetivo. Em segundo lugar, eleva-se a competitividade da economia como um todo. Uma das tarefas primordiais do mercado de capitais é a distribuição de risco entre os capitalistas. Os modernos instrumentos financeiros, como os derivativos, em um mercado sólido, criam alternativas de diluição de risco de atividades produtivas para mercados especulativos, reduzindo o risco financeiro destas atividades, o que estimula o processo de inovação tecnológica, intensivo em capital.

Similarmente, maiores escalas de produção têm exigido a fusão de companhias, o que depende necessariamente de liquidez no mercado acionário, para que as ações mantenham o seu valor no processo de troca. As parcerias, caracterizadas pelo aporte conjunto de capital de risco em um dado empreendimento, por seu turno, dependem de um mercado de capitais forte que garanta liquidez suficiente para a efetivação da abertura de capital, bem como de uma boa porta de saída no caso de dissolução da parceria. Enfim, um mercado de capitais mais eficiente garante maior competitividade para as empresas em geral.

A CPMF, neste contexto, atua na contramão da necessária evolução do mercado acionário, inviabilizando qualquer tentativa de estimulá-lo através de outras medidas, como a reforma da lei das sociedades anônimas.

Consideramos, portanto, ser impreterível a remoção deste tributo das operações no mercado de capitais.

II.4 - APRECIÇÃO DAS EMENDAS

As dezenove Emendas apresentadas foram objeto de criterioso exame, que demonstrou seu alto valor para o aprimoramento do texto original da proposição em apreço. Segue-se sua análise:

EMENDA Nº 1/01

A Emenda nº 1/01, de autoria do Deputado Pompeo de Mattos, visa a garantir o repasse antecipado a fundos estaduais e municipais de Saúde, diretamente pelas instituições financeiras, de parcelas da arrecadação da CPMF, equivalentes à repartição das receitas dos impostos sobre a renda e sobre produtos industrializados, estabelecida no art. 159 da Constituição Federal. Restariam aos Sistema Único de Saúde apenas 56% da receita dessa Contribuição, para atender à programação consignada no orçamento da União.

A proposta tem inegável fundamento técnico, por tratar-se a CPMF de um tributo de grande elasticidade. No entanto, sua aprovação implicaria reduzir os recursos hoje pertencentes à União, derivados da cobrança da CPMF. Além disso, atribuir aos bancos a responsabilidade de repartir a arrecadação da CPMF entre milhares de Municípios, os Estados e o Distrito Federal exigiria uma complexa e onerosa operacionalização.

Considere-se, ainda, que o Sistema Único de Saúde, ao qual se destina a maior parte da arrecadação da CPMF, tem as suas normas próprias de funcionamento embasadas em dispositivos constitucionais, em especial no art. 198, cuja atual redação, dada pela Emenda Constitucional nº 30, impõe ao orçamento da União despesas mínimas e crescentes com ações e serviços de saúde. A subtração desses recursos, na forma proposta, inviabilizaria o atingimento desse objetivo de políticas públicas.

EMENDAS Nºs 2/01 e 12/01

A Emenda nº 2/01, de autoria do Deputado Benito Gama, tem por objetivo estabelecer a não-incidência da CPMF nas operações realizadas em bolsas de valores, de mercadorias e de futuros e no mercado de balcão, bem assim “no recebimento ou pagamento de valores oriundos das liquidações relativas às compras e vendas, inclusive de moeda estrangeira”.

A Emenda nº 12/01, de autoria do Deputado Moreira Ferreira, vai no mesmo sentido, restringindo, porém, a não-incidência do tributo apenas às operações realizadas em bolsas de valores.

Assiste razão aos eminentes Autores das emendas, quando enfatizam, nas justificações apresentadas, o efeito devastador sobre as bolsas de valores, gerado pela incidência da CPMF em operações nelas realizadas, que praticamente inviabilizou a utilização desse importante instrumento de capitalização das empresas.

De fato, está demonstrado à exaustão que, entre as previsões que se faziam sobre os efeitos perversos da instituição da CPMF, antes do início de sua cobrança, em 1997, como desintermediação financeira, inflação e fuga de capitais, nenhuma se realizou de forma tão completa e desastrosa como a referente à redução dos volumes de capitais negociados em bolsa e também no mercado primário (de balcão).

Como resultado da incidência da CPMF, na verdade, o mercado acionário brasileiro passou a enfrentar uma desvantagem competitiva insuperável, diante das opções que se oferecem no exterior às empresas e investidores. As bolsas passaram a definhar por obra e graça da sobrecarga brutal que passou a sofrer o custo operacional das transações, como decorrência da cobrança da Contribuição social de que aqui se trata.

Diante desse quadro, entendemos meritórias as emendas em apreço, cuja aprovação propomos, nos termos do Substitutivo anexo.

EMENDA Nº 3/01

A Emenda nº 3/01, de autoria do Deputado Jutahy Júnior, propõe seja alterado o § 3º do art. 156 da Constituição Federal, referente às normas básicas de incidência do imposto municipal sobre serviços (ISS). A proposição pretende que seja prevista, no corpo da Constituição, a uniformização de alíquotas mínimas e de prazos de recolhimento do citado imposto, que se faria mediante lei complementar, e, ainda, que seja vedada a concessão de qualquer benefício fiscal que importe na redução da alíquota efetiva.

A Emenda é extremamente oportuna. É fato que diversos municípios fixam suas alíquotas do ISS em patamares muito baixos, como forma de atrair contribuintes para seus territórios. Esses Municípios beneficiam-se indevidamente da receita, graças a sua localização, prejudicando os Municípios onde efetivamente ocorre o fato gerador do imposto. A distorção fiscal é evidente, pois, globalmente, diminui a arrecadação tributária.

A fixação de alíquotas mínimas balizará o esforço de arrecadação dos Municípios, ensejando que, na lei de diretrizes orçamentárias federal, se possa condicionar as transferências voluntárias de recursos da União não apenas à comprovação de que o beneficiário instituiu, regulamentou e arrecada todos os tributos de sua competência como, no caso do ISS, que aplica, sem exceções, a citada regra.

Portanto, tendo em vista as distorções que se têm constatado na política tributária de diversos Municípios, geradoras de verdadeiros “paraísos fiscais”, no dizer do ilustre Autor da emenda em apreço, entendemos oportuno e conveniente dispor sobre a matéria, na forma do Substitutivo anexo.

EMENDAS Nºs 4/01, 5/01, 15/01, 16/01 e 19/01

As propostas contidas nas Emendas nºs 4/01, 5/01, 19/01, 15/01 e 16/01, as três primeiras de autoria do nobre Deputado Germano Rigotto, as duas últimas de autoria do ilustre Deputado Moreira Ferreira, expressam preocupação, que compartilhamos inteiramente, com a cumulatividade de tributos instituídos pela União. Em particular, as Emendas 4/01, 5/01 e 19/01 oferecem a alternativa de compensar a perda de receita, que adviria do fim da cumulatividade, com a instituição de uma Contribuição sobre as importações de bens e serviços.

Tratam as emendas em apreço justamente da remodelação do sistema de contribuições sociais, para evitar a penalização indevida do contribuinte, que ocorre hoje com a cobrança de contribuições sociais cumulativas, distorcendo a atividade econômica.

Consideramos essencial, e mesmo inevitável, que essas propostas venham a ser, no seu devido tempo - o mais breve possível, no que

dependem de nós - levadas em consideração na implantação de uma nova ordem tributária mais justa e racional em nosso País.

Na presente ocasião, porém, em que se discute questão de âmbito menor, relativamente a apenas uma dessas contribuições, a CPMF, entendemos que seria temerário pretender realizar alteração estrutural dessa magnitude.

Tenha-se ainda em conta que o estabelecimento de mecanismo que garantisse a não-cumulatividade da incidência tributária certamente acarretaria redução significativa das fontes de recursos da previdência social e da saúde, hoje existentes, ampliando ainda mais o déficit da seguridade social.

Some-se a isso que os mecanismos compensatórios previstos nas emendas em análise, mediante a instituição de Contribuição sobre a importação de bens e serviços, podem não garantir a reposição das receitas da seguridade.

Além disso, a cobrança de nova contribuição sobre importações poderia prejudicar o esforço de inserção de nosso País na economia mundial, e, mais especialmente, a estratégia brasileira de fortalecimento do Mercosul, se a instituição do novo tributo vier a ser interpretada como imposição de barreira alfandegária à entrada de produtos estrangeiros.

Não obstante os méritos evidentes e a engenhosidade das fórmulas sugeridas, não dispomos presentemente de dados que nos permitam afirmar serem suficientes as compensações propostas. No decorrer de um debate mais amplo, visando à reforma tributária, todas essas informações fluirão e serão devidamente analisadas pelo Congresso Nacional.

Reiteramos, todavia, que a idéia de substituição das contribuições cumulativas por outras incidências menos distorcivas é de fundamental importância para a reformulação do sistema tributário brasileiro e não podemos deixar de louvar a iniciativa dos nobres Parlamentares de apresentar as emendas em apreço.

Não obstante, parece-nos mais prudente que tal discussão se dê no âmbito de uma emenda específica, que trate da reforma tributária como um todo, matéria em torno da qual devemos unir nossos esforços o quanto antes.

EMENDA Nº 6/01

A Emenda nº 6/01, de autoria do Deputado Henrique Fontana, visa a alterar a distribuição do parcela da arrecadação da CPMF, destinada à saúde e ao Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza. Com relação a este último, importa ter-se presente que, há menos de um ano, a definição de suas fontes de recursos foi objeto de exaustivos debates no âmbito do Congresso Nacional. Na ocasião chegou-se a amplo consenso sobre a matéria, expresso no texto da Emenda Constitucional nº 31, de 2000, recentemente regulamentada pela Lei Complementar nº 111, de 6 de julho de 2001.

Ainda que reconhecendo os válidos propósitos que fundamentaram a redistribuição proposta dos recursos da CPMF, somos levados a colocar em dúvida a oportunidade de nova discussão sobre as fontes de recursos do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza.

Com relação à repartição direta para Estados e Municípios de recursos da CPMF destinados à saúde, já nos manifestamos (ao opinarmos sobre a Emenda nº 1/01) no sentido de que o Sistema Único de Saúde tem suas próprias normas de funcionamento, não sendo conveniente que, pela presente Emenda Constitucional, se venha a estabelecer mecanismo paralelo de entrega de recursos aos Entes da Federação. A mudança proposta poderia provocar desarticulação no sistema de repasses de recursos que vem sendo utilizado. Importa ter presente que a vinculação direta de recursos da CPMF a Estados e Municípios viria na contramão da política de se transferirem recursos na proporção das efetivas necessidades dos Entes Federados, que vem sendo adotada com apreciáveis resultados.

EMENDA Nº 7/01

A Emenda nº 7/01, de autoria do Deputado Luiz Antonio Fleury Filho, visa a destinar cinco por cento da arrecadação da CPMF à construção de habitações populares, a cargo dos Municípios.

De acordo com o art. 79 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que institui o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, os recursos deste Fundo devem, entre outras destinações, ser

aplicados em programas habitacionais, utilizando receitas definidas no art. 80 do mesmo ADCT.

Por outro lado, de acordo com a Lei Complementar nº 111, de 6 de julho de 2001, que regulamentou o Fundo, a repartição dos seus recursos deve atender a mecanismo institucional específico.

Considere-se, adicionalmente, que o percentual da arrecadação da CPMF de cinco por cento, fixado pela Emenda para aplicação em habitação, seria distribuído levando em conta o “número de moradias faltantes”, de difícil quantificação, além do que esse montante teria de ser retirado dos recursos destinados à área da saúde e à Previdência Social.

Diante disso, entendemos não ser conveniente a fixação de percentual de recursos para aplicação em ações habitacionais proposta na Emenda em apreço.

EMENDA Nº 8/01

A Emenda nº 8/01, de autoria do Deputado Pimentel Gomes, visa a isentar da incidência da CPMF as transações financeiras efetuadas pelas organizações da sociedade civil de interesse público, de que trata a Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, as sociedades de crédito ao microempreendedor, de que trata a Lei nº 10.194, de 14 de fevereiro de 2001, bem como os produtores rurais, suas associações, condomínios e cooperativas, incluindo as de crédito rural.

Ainda que reconhecendo a pertinência dos argumentos apresentados pelo Autor da Emenda em apreço, somos forçados a concluir que a concessão das isenções propostas, a par de trazerem efeito bastante reduzido para as entidades beneficiárias, causariam, em conjunto, impacto negativo sobre as contas públicas.

Acresça-se a isso que, constituindo uma Contribuição social, como a CPMF, receita vinculada a despesas sociais previamente determinadas, como saúde e previdência social, é justo que contribuam todos aqueles que se beneficiam dos serviços públicos a que se destinam, como é

precisamente o caso dos produtores rurais e das entidades a que se refere esta Emenda.

EMENDA Nº 9/01

A Emenda nº 9/01, de autoria do Deputado Renato Vianna, visa a isentar do recolhimento da CPMF as operações realizadas por companhias securitizadoras de créditos imobiliários.

O surgimento das companhias securitizadoras e das sociedades anônimas constituídas com o propósito exclusivo de adquirir direitos creditórios no mercado financeiro permitirá uma melhor administração desse tipo de ativos. Trata-se de modelo de sucesso nos mercados internacionais, que tem permitido avanços de porte na administração e na qualidade de carteiras de crédito, com o conseqüente incremento do volume de crédito oferecido à comunidade.

Relativamente às operações de securitização e de aquisição de ativos financeiros, destaca-se a relevância do papel exercido pelas instituições que as realizam no aperfeiçoamento e desenvolvimento do nosso mercado financeiro, ao absorverem, alocarem e transferirem riscos entre os diversos integrantes do sistema financeiro.

Destaque-se que todas essas entidades, dentro de suas especializações, praticam atividades que, quando exercidas diretamente por instituições financeiras, não se sujeitam ao pagamento da CPMF.

Portanto, a incidência da CPMF nas diversas etapas de negociação desses ativos tem inibido a efetiva criação dessas empresas, frustrando expectativas de geração de crédito adicional, em especial no setor imobiliário, segmento em que importantes medidas foram adotadas pelo Governo recentemente, visando estimular seu fortalecimento e desenvolvimento.

Em face disso, acolhemos em nosso Substitutivo a proposta do ilustre Deputado Renato Vianna, contida na emenda sob exame, ampliando-a, para que a não-incidência da CPMF seja também aplicada aos lançamentos em contas correntes de depósito das sociedades anônimas que tenham por objeto exclusivo a aquisição de créditos oriundos de operações praticadas no mercado financeiro.

EMENDA Nº 10/01

A Emenda nº 10/01, de autoria do Deputado Moreira Ferreira, visa a isentar do recolhimento da CPMF às operações relacionadas com tíquetes-refeição, no âmbito do Programa de Alimentação do Trabalhador - PAT.

O conceito de incidência da CPMF, que pretende o Autor da proposição seja aplicado às empresas operadoras do PAT, ainda que defensável na sua essência, se viesse a ser aplicado a todas as demais transações financeiras existentes, levaria a uma drástica redução do volume arrecadado da CPMF, com consequências desastrosas para o orçamento da seguridade social.

Não resta dúvida que certas empresas, como as que realizam maior número de operações bancárias e as que negociam valores elevados com rentabilidade reduzida, ficam sujeitas a uma incidência proporcionalmente maior da CPMF, quando esta é considerada sobre seu lucro líquido. O caso das empresas operadoras do PAT, com uma taxa de administração de 6% sobre o volume negociado, não difere de inúmeros outros que se podem encontrar no mercado brasileiro.

EMENDA Nºs 11/01, 13/01 e 14/01

As Emendas nºs 11/01, 13/01 e 14/01, de autoria do Deputado Moreira Ferreira, visam a estabelecer compensações para os contribuintes dos valores pagos a título de CPMF com os recolhimentos relativos ao imposto de renda ou a outros impostos ou contribuições federais.

Já tivemos o ensejo, anteriormente, de levantar dúvidas sobre a oportunidade de trazer para o debate em torno desta PEC temas que devam ser aprofundados quando se examinar de forma abrangente e estruturada o modelo tributário que buscamos para nosso País, aquele que desonere o ônus abusivo imposto ao setor produtivo e à atividade econômica.

Não obstante não ser este o momento apropriado para a adoção da proposta, sua concepção é, com certeza, inteligente e tem a virtude adicional de permitir que a Contribuição cumpra seus papéis de tributo presumido e de combate à economia subterrânea, sem onerar de forma distorciva os contribuintes de fato.

É de se reconhecer, no entanto, que a adoção de qualquer dessas Emendas acarretaria substancial perda de arrecadação tributária e esvaziaria a própria razão de ser da prorrogação temporária, da CPMF.

EMENDA Nº 17/01

A Emenda nº 17/01, de autoria do Deputado Paulo Magalhães, visa a prorrogar o repasse ao Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza do produto da arrecadação da CPMF correspondente à alíquota adicional de 0,08%, nos termos do art. 80, inciso I, do ADCT.

A proposta é inteiramente pertinente, tendo em vista a necessidade de ficar expresso no texto que o adicional de alíquota de 0,08% da CPMF também deve prorrogado, e de se fixar, com precisão, a destinação dos recursos a serem arrecadados. Esses dois elementos não constaram da redação original oriunda do Poder Executivo. Nosso Substitutivo corrige essas falhas.

EMENDA Nº 18/01

A Emenda nº 18/01, de autoria do Deputado Eduardo Campos, pretende que a CPMF seja cobrada até 31 de dezembro de 2003, e que sejam estabelecidas alíquotas diferenciadas, de cinco por cento, para operações com moedas estrangeiras, e de vinte e cinco centésimos por cento, para as demais transações financeiras.

Como tivemos oportunidade de mencionar em outro ponto deste Parecer, uma das mais fortes características do tributo de que aqui tratamos é justamente o fato de inibir a realização das operações tributadas, à medida que a alíquota aumenta. Comprovadamente alíquotas superiores a 0,38% não são suportáveis pelas atividades econômicas e causariam a destruição do próprio fato gerador da Contribuição.

Entendemos que a composição de alíquotas proposta seguramente provocaria dois efeitos negativos: cercearia as operações oficiais - ou visíveis - com moeda estrangeira, prejudicando a captação de divisas, e reduziria o volume da arrecadação da CPMF na mesma proporção da redução de alíquota proposta, da ordem trinta a trinta e cinco por cento.

No entanto, manifestamos nossa concordância com a proposta, no que diz respeito ao prazo máximo para cobrança da CPMF, conforme Substitutivo.

II.5 - CONCLUSÃO

Na atual quadra vivida por nosso País, não temos dúvida de que se impõe prorrogar a cobrança da CPMF. A necessidade de preservar o equilíbrio fiscal, bem como a de garantir recursos para a área social, abrangendo a saúde, a previdência social e o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, sobrepõem-se largamente aos aspectos negativos dessa Contribuição social.

Cumpre enfatizar que nossa convicção sobre o tratamento a ser dado a esta matéria resulta não somente de nossas observações sobre os rumos da economia brasileira, em especial do setor público, como também das conclusões a que nos levaram os frutíferos debates ocorridos nesta Comissão e de diversas opiniões colhidas dentro e fora do Parlamento, com destaque para as valiosas Emendas apresentadas pelos ilustres Colegas Parlamentares. Delas pudemos colher sólidos subsídios para o trabalho realizado nesta Relatoria.

Entendemos, no entanto, que a prorrogação da CPMF não deve ser feita nos termos propostos pelo Poder Executivo, que pretende, comodamente, estendê-la até o final do exercício de 2004. Na verdade, não podemos continuar convivendo com soluções paliativas para o problema fiscal brasileiro, como têm-se caracterizado as recorrentes prorrogações dessa Contribuição.

Em vista disso, elaboramos Substitutivo à PEC nº 407-A, de 2001, que prorroga a cobrança da CPMF, antecipando, porém, sua extinção para o final de 2003, o que reflete a legítima demanda da sociedade de limitar ao mínimo a cobrança dessa Contribuição e de ver implantada, com urgência, uma completa reforma, que racionalize o sistema tributário de nosso País. Com o mesmo intuito, estamos garantindo que sua alíquota máxima não ultrapasse trinta e oito centésimos por cento.

Ao mesmo tempo, em face das razões sobejamente explanadas em nosso Relatório, buscamos minimizar os efeitos negativos da CPMF no mercado de capitais, prevendo a não-incidência nas operações das

bolsas de valores, em contratos referenciados em ações ou índices de ações negociados em bolsas, e ainda, operações realizadas pelas câmaras e pelas prestadoras de serviços de compensação e liquidação, que atuarão no âmbito do novo Sistema de Pagamentos Brasileiro, pelas companhias securitizadoras que operam no Sistema Financeiro Imobiliário e pelas sociedades anônimas que tenham por objeto exclusivo a aquisição de créditos oriundos de operações praticadas no mercado financeiro.

Como já mencionamos neste Parecer, o mercado de capitais, profundamente prejudicado em seu funcionamento pela CPMF, é de fundamental importância para o desenvolvimento do País, pois dinamiza a economia e garante a geração de empregos, ao propiciar às empresas a captação menos onerosa de recursos, além de promover a democratização de seu capital.

É fato comprovado que a incidência da CPMF tem contribuído decisivamente para a migração de grande volume de negócios com ações de companhias brasileiras para bolsas de outros países. Isso se deve ao significativo custo adicional que a Contribuição tem imposto às transações realizadas no mercado doméstico e à conseqüente dificuldade para a boa administração de carteiras por parte dos investidores.

A não-incidência que propomos, mediante a inclusão de art. 85 no ADCT, garantirá a eliminação da atual vantagem comparativa de mercados externos concorrentes, onde não existe tributação similar. Como medida de estímulo adicional, a medida proposta se estende a todo o ciclo da aplicação estrangeira no mercado acionário brasileiro, não incidindo a Contribuição nem na entrada nem na remessa para o exterior dos recursos externos.

Ressalte-se que a não-incidência da CPMF nas câmaras e prestadoras de serviços de compensação e de liquidação, objeto de recente legislação (Lei nº 10.214, de 2001), constituirá forte incentivo à estruturação e implantação do novo Sistema de Pagamentos Brasileiro, cuja forma de atuação mais ágil e eficiente reduzirá riscos potenciais hoje existentes para o Banco Central e para a própria economia do País.

Adicionalmente, buscamos explicitar, na redação dada à PEC em apreço, dois pontos de especial relevo para evitar interpretações divergentes sobre a arrecadação e a destinação a ser dada aos recursos da

CPMF.

Em primeiro lugar, acrescentamos § 3º ao art. 84 do ADCT, tendo por objetivo tornar expressa, no texto constitucional, a manutenção da atual repartição da receita da CPMF entre ações e serviços de saúde, previdência social e Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza.

Além disso, alteramos o *caput* do art. 81 do ADCT. Ocorre que, ao ser aprovada a Emenda nº 31, de 2000, ficou definida fonte de recursos que compensasse, a partir de 18 de junho de 2002, o fim do repasse de recursos da CPMF para o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza. Essa fonte seria constituída pelos rendimentos de fundo formado por recursos recebidos pela União, em decorrência da desestatização de empresas.

Na presente ocasião, ao prorrogarmos a cobrança da CPMF, assegurando o repasse ao Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza de arrecadação correspondente à alíquota de 0,08%, julgamos necessário explicitar, nos termos do art. 3º de nosso Substitutivo, que a citada fonte alternativa de recursos seja ativada apenas em 1º de janeiro de 2004, quando estará extinta a CPMF.

Outra importante questão de natureza fiscal, trazida à nossa consideração no desenrolar dos trabalhos desta Comissão, é a referente aos precatórios judiciais de pequeno valor existentes quando da promulgação da Emenda Constitucional nº 30, de 2000, que alterou o art. 100, da Constituição Federal, e acrescentou o art. 78 ao ADCT. Esse tema tem sido motivo de preocupação de várias Administrações estaduais e municipais.

Como se sabe, aquela Emenda Constitucional estabelece que as obrigações da Fazenda Pública, constantes de precatórios judiciais pendentes de pagamento na data de sua promulgação e os decorrentes de ações iniciais ajuizadas até 31 de dezembro de 1999, sejam pagas em até dez prestações anuais, com exceção, entre outras, das definidas em lei como de pequeno valor.

À falta de leis definidoras das obrigações de pequeno valor, previstas no art. 78 do ADCT, os Estados e Municípios vêm procedendo ao pagamento de todo e qualquer precatório de forma parcelada, na ordem cronológica geral de sua apresentação. Nesse rol estão, portanto, incluídos os

débitos de pequeno valor, configurando situação indesejada, não prevista nas discussões que resultaram na Emenda Constitucional nº 30, de 2000.

Para sanar essa flagrante injustiça com os pequenos credores da Fazenda Pública, propomos, em nosso Substitutivo, seja acrescido art. 86 ao ADCT, contendo nova regra para o pagamento dos seus precatórios.

O dispositivo proposto permitirá que Estados e Municípios possam, mesmo na ausência da lei prevista no caput do art. 78 do ADCT, liquidar seus pequenos débitos com precedência sobre os de maior valor, mantida, para pagamento, a ordem cronológica de apresentação dos respectivos precatórios e a regra de prioridade para os débitos de natureza alimentícia.

Ainda de acordo com a nova regulamentação da matéria (art. 86, § 2º), os Entes da Federação que possuem estoques de precatórios judiciais de pequeno valor poderão liquidá-los em até duas parcelas, com o que se assegura o diminuto impacto orçamentário da medida proposta, evitando, adicionalmente, o desnecessário e operacionalmente oneroso parcelamento em dez anos de pequenas quantias, hoje previsto no art. 78 do ADCT.

Ressalte-se que a antecipação do pagamento dessas obrigações, da forma contida em nosso Substitutivo, não provocará efeitos negativos nas contas de Estados e Municípios e evitará enorme prejuízo para os pequenos credores.

Além disso, definimos, no art. 87 do ADCT, as obrigações de pequeno valor para os Estados e Municípios, em limites compatíveis e inferiores ao que fixa, para a União, a Lei nº 10.259, de 12 de julho de 2001. Os limites fixados referem-se a cada precatório judicial, ou ao total de débitos ou obrigações nele consignados. Com isso, ensejamos a imediata aplicação, por todos os Entes da Federação, do § 3º do art. 100 da Constituição Federal, que estabelece procedimento simplificado para seu pagamento, com dispensa da emissão de precatórios.

Previmos também, no parágrafo único do art. 87 do ADCT, a faculdade dos credores da Fazenda Pública renunciarem ao recebimento das quantias que excederem o limite estabelecido para os créditos de pequeno valor. com vantagens tanto para os credores como para a Fazenda Pública.

Para enfeixar a questão referente aos precatórios, dando-lhes o adequado tratamento constitucional de que ainda carecem, acrescentamos, no art. 1º do Substitutivo, § 3º-A ao art. 100 da Constituição Federal, vedando o fracionamento do valor das execuções contra a Fazenda Pública, de modo a impedir que os respectivos pagamentos se façam, em parte, de acordo com a regra do § 3º do mesmo artigo e, em parte, mediante expedição de precatórios.

Por fim, conforme já salientamos na apreciação das emendas, alguns Municípios têm adotado a política de fixar suas alíquotas do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) em percentuais excessivamente baixos, como forma de atrair para seus territórios as sedes de empresas prestadoras de serviços.

Ocorre que essas empresas prestam efetivamente serviços nos territórios de Municípios diversos daqueles nos quais estão legalmente sediadas e onde recolhem o ISS.

Trata-se de uma guerra fiscal, inteiramente nociva aos interesses dos próprios Municípios e à Federação. Para inibi-la, nosso Substitutivo adota dois dispositivos.

O primeiro deles (art. 2º do Substitutivo) altera o § 3º do art. 156 da Constituição Federal, estabelecendo a obrigatoriedade de fixação de alíquotas mínimas para o ISS por lei complementar, instrumento que deverá também ser usado para regular a forma e as condições de concessão e revogação de isenções, incentivos e benefícios relativos a esse imposto.

O segundo dispositivo mencionado (art. 4º do Substitutivo) acrescenta art. 88 ao ADCT, fixando temporariamente - enquanto não entrar em vigor lei complementar prevista no referido § 3º do art. 156 -, a alíquota mínima do ISS em dois por cento, o que não se aplica aos serviços de construção civil, devidamente identificados na Lista de Serviços constante da legislação complementar que regulamenta o tributo.

Tal exceção se justifica pelo motivo de que tais serviços não se enquadram legalmente na regra geral de cobrança no local de sede das empresas, sendo o serviço gravado no local onde se realizam as obras, não se sujeitando o setor, portanto, à guerra fiscal que se pretende coibir com o citado dispositivo.

Estabelecemos, ainda, no mesmo artigo do ADCT, a vedação de quaisquer isenções, benefícios e incentivos relativos ao ISS, enquanto não for publicada a referida lei complementar.

Pelas razões expostas, somos pela rejeição das Emendas n^{os} 1/01, 4/01, 5/01, 6/01, 7/01, 8/01, 10/01, 11/01, 13/01, 14/01, 15/01, 16/01, 18/01 e 19/01, e pela aprovação da Proposta de Emenda à Constituição n^o 407-A, de 2001, e das Emendas n^{os} 2/01, 3/01, 9/01, 12/01 e 17/01, nos termos do Substitutivo anexo, de nossa autoria.

Sala da Comissão, em 5 de dezembro de 2001.

Deputado Delfim Netto
Relator

COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 407-A, DE 2001, DO PODER EXECUTIVO, QUE "ACRESCENTA ARTIGO 84 AO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS" (PRORROGAÇÃO DA CPMF).

SUBSTITUTIVO DO RELATOR

Altera os arts. 100 e 156 da Constituição Federal e o art. 81 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e acrescenta arts. 84, 85, 86, 87 e 88 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º É acrescentado § 3º-A ao art. 100 da Constituição Federal, com a seguinte redação:

“Art. 100.

.....

§ 3º-A. São vedados a expedição de precatório complementar ou suplementar de valor pago, bem como fracionamento, repartição ou quebra do valor da execução, a fim de que seu pagamento não se faça, em parte, na forma estabelecida no § 3º deste artigo e, em parte, mediante expedição de precatório.”

Art. 2º O § 3º do art. 156 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte

redação:

“Art. 156.

.....
 § 3º Em relação ao imposto previsto no inciso III do *caput* deste artigo, cabe a lei complementar:

I - fixar as suas alíquotas máximas e mínimas;

II –

III – regular a forma e as condições como isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados.” (NR)

Art. 3º O art. 81 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 81. É instituído Fundo constituído pelos recursos recebidos pela União em decorrência da desestatização de sociedades de economia mista ou empresas públicas por ela controladas, direta ou indiretamente, quando a operação envolver a alienação do respectivo controle acionário a pessoa ou entidade não integrante da Administração Pública, ou de participação societária remanescente após a alienação, cujos rendimentos, gerados a partir de 1º de janeiro de 2004, reverterão ao Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza.” (NR)

Art. 4º São acrescentados ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias os seguintes artigos 84, 85, 86, 87 e 88:

“Art. 84. A contribuição provisória sobre movimentação ou transmissão de valores e de créditos e direitos de natureza financeira, prevista nos arts. 74, 75 e 80, I, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, será cobrada até 31 de dezembro de 2003, observado o disposto no § 6º do art. 195 da Constituição Federal.

§ 1º Fica prorrogada, até a data referida no *caput* deste artigo, a vigência da Lei nº 9.311, de 24 de outubro de 1996, e suas alterações.

§ 2º A alíquota da contribuição de que trata este artigo será de, no máximo, trinta e oito centésimos por cento.

§ 3º Do produto da arrecadação da contribuição social de que trata

este artigo será destinada a parcela correspondente à alíquota de:

I - vinte centésimos por cento ao Fundo Nacional de Saúde, para financiamento das ações e serviços de saúde;

II - dez centésimos por cento ao custeio da previdência social;

III - oito centésimos por cento ao Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, de que tratam os arts. 80 e 81 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Art. 85. A contribuição a que se refere o art. 84 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias não incidirá, a partir do trigésimo dia da data de publicação desta Emenda Constitucional, nos lançamentos:

I - em contas correntes de depósito especialmente abertas e exclusivamente utilizadas para operações de:

a) câmaras e prestadoras de serviços de compensação e de liquidação de que trata o parágrafo único do art. 2º da Lei nº 10.214, de 27 de março de 2001;

b) companhias securitizadoras de que trata a Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997;

c) sociedades anônimas que tenham por objeto exclusivo a aquisição de créditos oriundos de operações praticadas no mercado financeiro;

II - em contas correntes de depósito, relativos a:

a) operações de compra e venda de ações, realizadas em recintos ou sistemas de negociação de bolsas de valores e no mercado de balcão organizado;

b) contratos referenciados em ações ou índices de ações, em suas diversas modalidades, negociados em bolsas de valores, de mercadorias e de futuros;

III - em contas de investidores estrangeiros, relativos a entradas no País e a remessas para o exterior de recursos financeiros empregados, exclusivamente, em operações e contratos referidos no inciso II deste artigo.

§ 1º O Poder Executivo disciplinará o disposto neste artigo no prazo de trinta dias da data de publicação desta Emenda Constitucional.

§ 2º O disposto no inciso I deste artigo aplica-se somente às operações relacionadas em ato do Poder Executivo, dentre aquelas que constituam o objeto social das referidas entidades.

§ 3º O disposto no inciso II deste artigo aplica-se somente a operações e contratos efetuados por intermédio de instituições financeiras, sociedades corretoras de títulos e valores mobiliários, sociedades distribuidoras de títulos e valores mobiliários e sociedades corretoras de mercadorias.

Art. 86. Serão pagos conforme disposto no art. 100 da Constituição Federal, não se lhes aplicando a regra de parcelamento estabelecida no *caput* do art. 78 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, os débitos da Fazenda Federal, Estadual, Distrital ou Municipal oriundos de sentenças transitadas em julgado, que preencham, cumulativamente, as seguintes condições:

I - ter sido objeto de emissão de precatórios judiciais;

II - ter sido definidos como de pequeno valor pela lei de que trata o § 3º do art. 100 da Constituição Federal ou pelo art. 87 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;

III - estar, total ou parcialmente, pendentes de pagamento na data da publicação desta Emenda Constitucional.

§ 1º Os débitos a que se refere o *caput* deste artigo, ou os respectivos saldos, serão pagos na ordem cronológica de apresentação dos respectivos precatórios, com precedência sobre os de maior valor.

§ 2º Os débitos a que se refere o *caput* deste artigo, se ainda não tiverem sido objeto de pagamento parcial, nos termos do art. 78 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, poderão ser pagos em duas parcelas anuais, se assim dispuser a lei.

§ 3º Observada a ordem cronológica de sua apresentação, os débitos de natureza alimentícia previstos neste artigo terão precedência para pagamento sobre todos os demais.

Art. 87. Para efeito do que dispõem o § 3º do art. 100 da Constituição Federal e o art. 78 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias serão considerados de pequeno valor, até que se dê a publicação oficial das respectivas leis definidoras pelos Entes da

Federação, observado o disposto no § 4º do art. 100 da Constituição Federal, os débitos ou obrigações consignados em precatório judiciário, que tenha valor igual ou inferior a:

I - quarenta salários mínimos, perante a Fazenda dos Estados e do Distrito Federal;

II - trinta salários mínimos, perante a Fazenda dos Municípios.

Parágrafo único. Se o valor da execução ultrapassar o estabelecido neste artigo, o pagamento far-se-á, sempre, por meio de precatório, sendo facultado à parte exeqüente a renúncia ao crédito do valor excedente, para que possa optar pelo pagamento do saldo sem o precatório, da forma prevista no § 3º do art. 100.

Art. 88. Enquanto lei complementar não disciplinar o disposto nos incisos I e III do § 3º do art. 156 da Constituição Federal, o imposto a que se refere o inciso III do *caput* do mesmo artigo:

I – terá alíquota mínima de dois por cento, exceto para os serviços a que se referem os itens 32, 33 e 34 da Lista de Serviços anexa ao Decreto-Lei nº 406, de 31 de dezembro de 1968;

II – não será objeto de concessão de isenções, incentivos e benefícios fiscais.”

Art. 5º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em 5 de dezembro de 2001.

Deputado Delfim Netto
Relator