

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N.º 41, DE 2003

Altera o Sistema Tributário nacional e dá outras providências.

Autor: Poder Executivo

Relator: Deputado OSMAR SERRAGLIO

VOTO EM SEPARADO DO DEPUTADO ASDRUBAL BENTES

I – RELATÓRIO

A PEC nº 41/2003, *sub examen*, pretende alterar o Sistema Tributário Nacional, constituído na Lei Maior, da seguinte forma:

Supressão da exigência de lei complementar para a instituição do imposto sobre grandes fortunas (IGF); estadualização do Imposto Territorial Rural (ITR); progressividade atribuída ao Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCD) e ao Imposto de Transmissão Inter Vivos (ITBI); perenização da antiga CPMF como contribuição permanente para financiamento exclusivamente da Seguridade Social; nova disposição sobre a Contribuição Sobre o Lucro Líquido das pessoas jurídicas (CSLL), ou seu sucedâneo, vedando a adoção de alíquotas menores para instituições financeiras; não-cumulatividade da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), ou seu sucedâneo, para alguns setores de atividade econômica definidos em lei ordinária; substituição da contribuição patronal sobre a folha por contribuição incidente sobre a receita ou faturamento, instituída por lei que definiria a forma de sua não-cumulatividade;

critérios de distribuição da parcela de receita estadual pertencente aos Municípios, assim como da parcela afeta aos Municípios da indenização entregue pela União aos Estados exportadores com a receita do IPI; instituição de Programa de Renda Mínima, financiado solidariamente e realizado mediante convênio com Estados e Municípios; prorrogação da Desvinculação de Receitas da União (DRU) para o período de 2003 a 2007, abrangendo também e expressamente as contribuições de intervenção no domínio econômico; novo regramento constitucional para o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), que é o verdadeiro centro de gravidade da proposição, desdobrando-se na grande maioria de seus dispositivos.

Nesta Comissão, compete-nos apreciar a admissibilidade da proposta segundo rege o art. 32, III, "b" do Regimento Interno.

É o relatório.

II – VOTO

Na análise da proposta, quanto à sua constitucionalidade, entendemos satisfeitos os requisitos exigidos no inciso II, do art. 60, da Lei Maior (iniciativa do Presidente da República) e no § 1º, já que não se está sob regime de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio.

Entretanto, tenho dúvidas se a proposta em discussão, não infringe o disposto nos incisos I e III, do § 4º do art. 60, da Constituição Federal.

Veja-se:

O inciso I, do § 4º, do artigo 60, da Constituição determina expressamente que:

§ 4º - Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I – a forma federativa do Estado.

Este é um preceito inserido na Carta Magna pelos constituintes com o intuito de proteger a forma de Estado e a repartição de poderes.

Por sinal, o próprio Relator em seu erudito voto reconhece que sobre a PEC incide a eiva de inconstitucionalidade, consubstanciada pela invasão de competência do Poder Executivo na seara do Legislativo ao afirmar:

“O princípio federativo, e o princípio da independência dos Poderes, e o princípio da legalidade, combinados, todos com força pétrea, têm como corolário a discriminação das competências tributárias e a sua indelegabilidade.

Exceção expressa à indelegabilidade foi outorgada, pelo Constituinte originário, de 1988, no § 1º do art. 153, da CF, ao Poder Executivo, para alterar alíquotas dos tributos regulatórios, II, IE e IOF, e também do IPI.”

Configurada, pois, a invasão de competência não há como prosperar a PEC, *ex vi* do disposto no inciso I, do § 4º, do art. 60, da Constituição.

Por outro lado, entendemos que a sociedade clama por mudanças, inclusive no sistema tributário, para adequá-lo à realidade atual. Por isso, julgamos que, através de emendas saneadoras do eminente relator, expurgando os dispositivos inconstitucionais, esta proposta poderá ser aprovada.

A título de sugestão, no que tange à constitucionalização de isenção do ICMS concedido pela Lei Complementar nº 87, de 1996 (Lei Kandir), para as operações de exportação, permito-me apresentar uma proposta de emenda saneadora que dá o mesmo tratamento às compensações financeiras pelas perdas dos Estados exportadores. Por sinal, o ilustre relator também entende dessa forma, tanto que remete à Comissão Especial esta sugestão, que, entendo deva ser materializada, para corrigir-se nesta Comissão a quebra de simetria, patente e indesmentível, nos termos em que está redigida a PEC.

Em verdade, a Constituição já determinara não incidir o ICMS sobre operações que destinasse ao exterior produtos industrializados,

excluídos os semi-elaborados definidos em lei complementar (art. 155, X, a). Enquanto tal regra prevaleceu, os Estados com maciças exportações de semi-elaborados prosseguiram cobrando sobre as mesmas aquele tributo que, em vários deles, como no Pará, representava parcela substancial do orçamento. Todavia, a Lei Complementar 87/96, invocando o § 2º, inciso XII, letra e, do mesmo art. 155, isentou quaisquer operações que destinem mercadorias ao exterior, inclusive produtos primários e semi-elaborados (art. 3º, II), daí decorrendo graves prejuízos àquelas unidades federativas.

É certo que a Lei Complementar nº87/1996, com as alterações da Lei Complementar 102/2000, procurou mitigar tais prejuízos, sendo, porém, incontestável que jamais o fez de forma cabal. Basta refletir que o critério básico utilizado não foi o de compensação pelo montante do tributo desonerado, mas sim pela diferença global verificada na arrecadação de cada Estado. Em consequência, todo esforço da máquina fiscal, quando obtém algum sucesso, este desaparece pelo desequilíbrio do IOMS não cobrado.

Havia, contudo, uma brecha jurídica na qual as unidades sacrificadas depositavam grandes esperanças. É que o texto constitucional excluía expressamente da imunidade os produtos semi-elaborados. Portanto, embora a Lei Complementar os incluísse, era bem mais fácil modificá-la que alterar a Carta Magna. Agora, porém, caso o dispositivo ampliador se constitucionalize sem, ao mesmo tempo, ganharem idêntica hierarquia as regras compensadoras, é evidente que o prejuízo se transformará de passageiro em definitivo. Estar-se-ia, assim, perenizando a contradição entre as diretrizes indispensáveis ao desenvolvimento nacional e a dura desigualdade que perdura entre as regiões brasileiras.

Exemplificando com o Pará, vê-se um “superávit” de quase 16 milhões de dólares em 8 anos, ou seja, cerca de US\$ 2.000.000 anuais, o que amplamente justifica a compensação ora proposta. O consenso nacional aponta nesse rumo, bastando um tópico da Carta de Brasília, subscrita pelo Presidente da República com todos os Governadores brasileiros: “Haverá a definição de uma política de desenvolvimento regional sustentada que reduza as desigualdades regionais, em particular nas regiões Nordeste, Norte, Centro-

Oeste e outras regiões de menor desenvolvimento no país, e que supere os conflitos tributários entre os entes da federação”.

Diante do exposto, o nosso voto é pela admissibilidade, constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa, desde que o relator acolha a emenda saneadora conforme segue:

Acrescente-se o inciso III, ao Art. 159, da Constituição Federal:

I...

II....

III. do produto da arrecadação do imposto sobre importação de produtos estrangeiros vinte por cento aos Estados e ao Distrito Federal, proporcionalmente aos valores obtidos pelos produtos deles oriundos que ultrapassarem os pagos pelos que aos mesmos forem destinados.

Altere-se a redação do §2º, do Art. 159, da Lei Maior:

§ 1º...

§ 2º A nenhuma unidade federal poderá ser destinada parcela superior a vinte por cento dos montantes a que se referem os incisos II e III, devendo os eventuais excedentes serem distribuídos entre os demais participantes, mantidos, em relação a esses, os critérios de partilha neles estabelecidos.

Sala das Comissões, 29 de maio de 2003.

Deputado ASDRUBAL BENTES