

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 41 2003
(Do Sr. GERSON GABRIELLI)

Altera o Sistema Tributário
Nacional e dá outras providências.

Resumo das alterações:

EC nº41/03 (REFORMA TRIBUTÁRIA)	TEXTO VIGENTE (CF/88)
<p>Art.145.....</p> <p>§3º - <i>As taxas pela utilização dos serviços de coleta de lixo, de limpeza urbana e de iluminação pública, de competência dos Municípios, terão a respectiva base de cálculo fixada de modo equivalente ao custo total da prestação desses respectivos serviços, dividido pelos usuários, na forma da lei</i></p>	<p>A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:</p>
<p>Art. 156.....</p>	<p>Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:</p>
<p>§3º</p>	<p>§3º. Em relação ao imposto previsto no inciso III do <i>caput</i> deste artigo, cabe à lei complementar:</p>

IV – fixar o local da operação no território do Município em que a prestação ocorrer, excetuando-se as hipóteses objeto das ressalvas constantes da lista de serviço anteriores à data desta Emenda.

Art. 158.....

Parágrafo Único.....

**MANTER A REDAÇÃO DO
TEXTO VIGENTE**

Art. 195

IV – movimentação ou transmissão de valores e de créditos e direitos de natureza financeira.

§12. A lei que instituir, em substituição total ou parcial da contribuição incidente na forma do inciso I, “a”, do *caput* contribuição específica incidente sobre a receita ou faturamento definirá a forma da sua **não-cumulatividade**.

§13. Do produto da arrecadação da contribuição a que se refere o inciso IV, 22,5% (vinte e dois virgula cinco por cento) serão destinados aos Municípios e distribuídos com observância dos mesmos critérios estabelecidos no art.158 e terão a destinação específica das ações municipais na área da saúde.

Art. 158. Pertencem aos Municípios:

Art. 195 a seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e das seguintes contribuições sociais:

.....

Justificativas

À Comissão de Reforma Tributária da Câmara Federal

O Brasil conheceu até a Constituição de 1967, exclusive, mera *discriminação de rendas*, pela qual as receitas tributárias foram distribuídas entre os entes federados sem qualquer sistematização, tanto que era comum a superposição de tributos a ponto de ser fértil a situação de bitributação.

A Emenda Constitucional nº18 de 1º de dezembro de 1965, reformando o texto de 1946, sistematizou a instituição do tributo, dando a cada ente federado um quinhão sob as seguintes premissas¹:

Primeira – consolidação dos impostos de idênticas naturezas em figuras unitárias, definidas por via de referência às suas bases econômicas, antes que uma das modalidades jurídicas que pudessem revestir;

Segunda – concepção do sistema tributário como integrado no plano econômico e jurídico nacional, em substituição ao critério, então, vigente e histórico, de origem essencialmente política, da coexistência de três sistemas tributários autônomos, federal, estadual e municipal.

Cite-se, como exemplo desta sistematização, a transferência do imposto sobre a exportação e a do imposto sobre transações financeiras — denominado à época de imposto de selo — ambos “condenáveis se exigidos com a finalidade de suprir recursos de tesouraria” porque considerados excelentes meios de formação de reservas, os quais, por isso, foram encastelados no quinhão da União como “processo monetário de formação de reservas”.

O Município, naquela oportunidade, teve o *imposto sobre serviços*, por tratar-se de um campo não diretamente coberto por qualquer dos outros impostos, bem assim, o imposto sobre a propriedade, ainda que fosse considerado complemento da renda, cujo setor foi entregue à União. Contudo, o quinhão acanhado era compensado financeiramente com as redistribuições de receitas tributárias.

O sistema tributário nacional nascido, desta forma, veio *consolidando-se*, porque essa é uma situação que se equilibra na experiência tributária. É neste sentido que se pode falar de

¹ -cf. Reforma tributária nacional, Fundação Getúlio Vargas – Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda, nº17, 1966, p.30

um *imposto sobre serviços* nascido de parte do antigo *imposto de indústria e profissões* — do tempo da transmigração da família real para o Brasil — cuja outra parte, ao longo dos anos, converteu-se numa duplicação do imposto sobre a renda, de competência federal.

É essa experiência responsável pela existência, hoje, de impostos cuja materialidade da hipótese do fato gerador é a mesma desde que surgiu: o ICMS incide sobre vendas de mercadorias traduzidas como *operações mercantis* (operações relativas à circulação de mercadorias. Nele ressurge o velho imposto sobre vendas e consignações.

Portanto, não há muito o que inovar se não houver decisão de buscar outros fatos tributáveis no universo das novidades das relações econômicas. A Alemanha reformulou o seu sistema, alcançando com a tributação práticas poluentes, procurando preservar o meio ambiente. Assim, tributa os produtos que têm cloro na sua composição ou que toma a forma acabada de plásticos.

Recente pesquisa promovida pelo IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal² dirigiu consulta aos Municípios para saber “*O que os Prefeitos esperam dos Governos Federal e Estaduais a partir de 2003*” e constatou que 91,4% querem receber 22,5% da CPMF; 84,7% reivindicam ampliar a participação nas transferências constitucionais; 83,2% pretendem receber compensação pelas despesas que tiveram com ações que são da responsabilidade da União e dos Estados; 82,2% pedem a redefinição das competências das três esferas de governo.

Não há improvisação nessa avaliação. Diz o estudo que “os resultados da pesquisa desenvolvida pelo IBAM mostram que os Prefeitos estão conscientes de que os Municípios vêm desempenhando um papel cada vez mais importante no aperfeiçoamento do federalismo no país, muito embora venham sendo submetidos a crescentes sacrifícios com a implementação da política de redução do tamanho da máquina governamental federal e estadual”³.

O custo de manutenção dessas ações e serviços assumidos pelo Município, mas de responsabilidade dos Governos Federal e Estaduais chegou, em 2000, a R\$3,8 bilhões, comprometendo, em média, 4,5% das receitas totais, piorando se esse ente federado tem população inferior a 10 mil habitantes, porque essa média sobe para 10,9%.

Acresça-se que, nos últimos anos, a União e os Estados vêm reforçando, por inúmeros mecanismos, as suas respectivas finanças, contra 14%, em 2001, do que se disponibiliza para os Municípios os quais, na década de 1990, chegaram a ter 19%, sem o volume de encargos que lhe passaram, sem falar dos descontos com as receitas constitucionalmente vinculadas às áreas de educação e de saúde.

² - cf. BREMAEKER, François E. J. de, O que os prefeitos esperam dos governos federal e estaduais a partir de 2003. IBAM / Área de Promoção do Município e da Cidadania / Núcleo de Articulação Político-Institucional / Banco de Dados Municipais (IBAMCO). Rio de Janeiro, 2002/2003.

³ - cf. ob. cit. p.5

A situação restará na deterioração da vida dos indivíduos, com respeito ao princípio constitucional da *dignidade da pessoa humana*, agravada com a tendência para o equilíbrio da gestão fiscal por um mero aspecto da administração financeira e orçamentária voltada para obtenção de *superávit fiscal* alheio aos reclamos da *gestão social*.

Clama aos céus a necessidade de um novo *pacto federativo* que instaure o *federalismo cooperativo*, tão conhecido dos “*grants-in-aid*” dos norte-americanos ou as transferências solidárias dos alemães.

Providências como a da previsão constitucional para a instituição da contribuição de iluminação pública (cf. Emenda nº39 de 19 de dezembro de 2002) são bem-vindas, porém, não com os defeitos de formulação da *hipótese* do fato gerador, como se vê na redação do art.149-A e seu parágrafo colocando em risco a sua implementação com contendas judiciais. A par de uma reformulação dessa *hipótese*, deve-se cuidar de flexibilizar a taxa no que se refira à remuneração da coleta de lixo e a da limpeza urbana, bem assim, de propiciar-se meio para o custeio do transporte escolar.

A PEC nº41 de 2003 (Proposta de Emenda à Constituição, do Poder Executivo), que pretende alterar o *Sistema Tributário Nacional*, passa ao largo da solução desses problemas. Assim, em relação aos Municípios, limita-se a propor as seguintes alterações:

1 – acrescentar, ao §2º do art.156 da Constituição, dois incisos III e IV, que transformariam o ITBI (imposto sobre transmissão *inter vivos*, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição), em um tributo *progressivo* em razão do valor do imóvel alienado, possibilitando, também, a aplicação de alíquotas diferenciadas em função da localização ou uso do imóvel;

2 – retirar da Constituição (itens I e II do parágrafo único do art.158) a disciplina jurídica da distribuição das parcelas do ICMS pertencentes aos Municípios, para confiar os critérios à lei complementar.

Essas duas alterações são insuficientes, porque:

A primeira, porque o Supremo Tribunal Federal tem questionado a possibilidade de progressividade do ITBI, uma vez que entende ser um *imposto real*, cuja natureza não comportaria apelo à capacidade contributiva que é o elemento em que se basearia esta progressividade. Não seria uma

emenda à Constituição, nos termos propostos, que iria modificar a natureza do tributo em condições de permitir a mudança de entendimento da Corte Suprema. É, assim, a proposta desprovida de importância para os Municípios que estariam entregues a uma

discussão judicial que não teria solução rápida em termos financeiros;

A segunda, porque coloca as finanças municipais à mercê de uma lei complementar de adoção duvidosa no tempo e, mesmo quando editada, submete-as aos azares de alterações mais flexíveis do que as do texto constitucional.

NOSSA PROPOSTA MUNICIPALISTA:

I – Receber 22,5% da CPMF – contribuição [provisória] sobre movimentação ou transmissão de valores e de créditos e direitos de natureza financeira – a serem distribuídos conforme os critérios do FPM – Fundo de Participação dos Municípios – com a finalidade de “reforçar as ações municipais na área da saúde”;

II - Ampliar a participação nas transferências constitucionais, de modo a recuperar o mínimo dos 19% do volume dos recursos financeiros destinados ao Poder Público, existentes na década de 1990;

III - Acrescentar um parágrafo (o §3º) ao art.145 para flexibilizar o elemento *divisibilidade* previsto no inciso II, de modo a possibilitar a instituição da taxa de coleta de lixo e a de limpeza urbana; de modo a afastar discussões sobre a exigência de prestação pecuniária compulsória para a iluminação pública ensejadas pela redação do art.149-A e seu parágrafo acrescentados pela Emenda Constitucional nº39 de 19 de dezembro de 2002. Sugere-se:

Art.145

.....

§3º - As taxas pela utilização dos serviços de coleta de lixo, de limpeza urbana e de iluminação pública, de competência dos Municípios, terão a respectiva base de cálculo fixada de modo equivalente ao custo total da prestação desses respectivos serviços, dividido pelos usuários, na forma da lei

IV – Acrescentar um parágrafo ao art.156 estabelecendo a competência do Município para a tributação dos serviços prestados no seu território, de acordo com a *vocação econômica do local*, pouco importando a origem do prestador (seu domicílio ou a localização do estabelecimento prestador).

Acreditamos e estamos seguros de que a adoção dessas emendas contribuirão para o sucesso da Reforma Tributária e a construção de um país melhor.

Sala da comissão , em junho de 2003

Deputado Federal
Gerson Gabrielli