

PROPOSTA A DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 41, DE 2003

Altera o Sistema Tributário Nacional

EMENDA N° /03-CE (Do Sr. Gonzaga Patriota e outros)

Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências.

EMENDA SUBSTITUTIVA GLOBAL

Dê-se à PEC nº 41, a seguinte redação:

“Art. 1º Os artigos da Constituição a seguir enumerados passam a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 145.

III - contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas, em razão dos benefícios ou da valorização patrimonial delas advindos, observada a capacidade econômica do contribuinte;

§ 2º - As taxas não poderão ter base de cálculo própria de impostos, e, sempre que possível, serão graduadas segundo a capacidade econômica do contribuinte.

“Art. 149-B. A Administração Tributária, no exercício de suas funções institucionais, através dos agentes do fisco tributário da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios poderão examinar documentos, livros e registros de instituições financeiras, inclusive os referentes a contas de depósitos e aplicações financeiras, quando houver processo administrativo instaurado ou procedimento fiscal em curso e tais exames sejam considerados indispensáveis pela autoridade administrativa competente, conforme o definido em lei complementar.”

“Art. 150.

§ 6º Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão relativos a impostos, taxas ou contribuições só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, exceto em relação ao imposto previsto no inciso II, do artigo 155.

“Art. 153.

§ 4º O imposto previsto no inciso VI:

I - será progressivo e terá alíquotas fixadas de forma a desestimular a manutenção de propriedades improdutivas;

II - não incidirá sobre pequenas glebas rurais, definidas em lei, quando as explore, só ou com sua família, o proprietário que não possua outro imóvel;

“Art. 155.

§ 1º

IV - será progressivo terá alíquotas, as quais serão definidas mediante resolução do Senado Federal, aprovadas por três quintos de seus membros.

§ 2º

I - será não-cumulativo, compensando-se o que for devido em cada operação relativa à circulação de mercadorias ou prestação de serviços com o montante cobrado nas anteriores, conforme definido em lei complementar, limitado o crédito às mercadorias e insumos agregados ao produto final ou consumidos no seu fabrico;

II - a não-incidência, salvo determinação em contrário da legislação:

IV - resolução do Senado Federal, de iniciativa de um terço dos senadores ou de um terço dos governadores, aprovada por três quintos de seus membros, estabelecerá as alíquotas aplicáveis às operações e prestações internas e de exportação e definindo a que mercadorias ou serviços corresponde;

V - terá alíquotas internas uniformes em todo o território nacional, observado o seguinte:

a) os Estados poderão acrescentar as alíquotas internas definidas no inciso anterior, em até mais 20%;

b) a menor alíquota será aplicada aos gêneros alimentícios de primeira necessidade definidos em lei complementar e aos bens, mercadorias e serviços definidos no regulamento de que trata o inciso VIII;

c) aplicam-se às operações a que se refere o inciso IX, “a”;

d) serão aplicadas “por fora”, isto é, o seu montante não fará parte da base de cálculo;

VI - relativamente a operações e prestações interestaduais, será observado o seguinte:

a) o imposto será cobrado no Estado de destino, ressalvadas as hipóteses excepcionais previstas em lei complementar;

b) caberá ao Estado de destino o imposto correspondente à aplicação da alíquota, não compreendendo, em sua base de cálculo, o montante do imposto sobre produtos industrializados, quando configure fato gerador dos dois impostos, no caso das hipóteses excepcionais definidas em lei complementar;

c) somente será considerada interestadual a operação em que houver a efetiva saída de mercadoria ou bem do Estado de onde se encontrem para o Estado de localização do destinatário, assim considerado aquele onde ocorrer a entrega da mercadoria ou bem;

VII - não será objeto de isenção, redução de base de cálculo, crédito presumido ou qualquer outro incentivo ou benefício fiscal ou financeiro que implique sua redução, exceto para atendimento ao disposto no art. 170, IX, hipótese na qual poderão ser aplicadas as restrições previstas na alíneas “a” e “b” do inciso II;

VIII - terá regulamento editado pelos Estados ou Distrito Federal, observadas as normas gerais fixada em lei complementar e o disposto neste artigo;

IX

a) sobre a entrada de bem ou mercadoria importados do exterior, a qualquer título, por pessoa física ou jurídica, ainda que não seja contribuinte habitual do imposto, qualquer que seja a sua finalidade, assim como sobre o serviço prestado no exterior, cabendo o imposto ao Estado onde estiver situado o domicílio ou o estabelecimento do destinatário da mercadoria, bem ou serviço;

X

a) sobre operações que destinem mercadorias para o exterior, exceto produtos primários, nem sobre serviços prestados a destinatários no exterior, assegurado o aproveitamento ou a manutenção do montante do imposto cobrado nas

operações e prestações anteriores;

XI – será instituído por lei estadual específica, cabendo ao Estado ou Distrito Federal a prerrogativa de sua fiscalização e arrecadação, observado o disposto na lei complementar referida nos incisos V e XII;

XII -

a) definir fatos geradores e contribuintes do imposto;

*.....
f) prever casos de manutenção de crédito, relativamente à remessa para outro Estado, de serviços e de mercadorias;*

g) definir os combustíveis e lubrificantes sobre os quais o imposto incidirá uma única vez, qualquer que seja a sua finalidade;

h) prever regimes especiais ou simplificados de tributação, inclusive para atendimento ao disposto no art. 170, IX;

i) prever sanções aplicáveis aos Estados e ao Distrito Federal, ou aos seus agentes, por descumprimento da legislação do imposto, especialmente do disposto no inciso VII;

j) dispor sobre as competências e o funcionamento do órgão colegiado, integrado por representante de cada Estado e do Distrito Federal.

§ 4º - Nas operações interestaduais, com energia, gás natural e seus derivados, lubrificantes e combustíveis será aplicada a alíquota interna e o imposto devido caberá integralmente ao Estado de localização do destinatário..

§ 6º. Em relação ao imposto de que trata o inciso III cabe à lei complementar:

a) definir fatos geradores e contribuintes do imposto;

b) definir as bases de cálculo e alíquotas, que deverão ser uniformes em todo o território nacional e observar o disposto no § 1º do art. 145;

c) prever regimes especiais ou simplificados de tributação, inclusive para atendimento ao disposto no art. 170, IX;

d) dispor sobre as hipóteses de concessão de isenções e reduções de base de cálculo;

e) dispor sobre a colaboração entre os Estados, o Distrito Federal e os Municípios para fins de controle cadastral dos veículos e de aplicação das penalidades pelo não recolhimento dos tributos;

f) prever a incidência sobre veículos automotores de qualquer espécie, tais como terrestres, marítimos ou fluviais e aéreos;

g) prever sanções aplicáveis aos Estados e ao Distrito Federal, ou aos seus agentes, por descumprimento da legislação do imposto.”(NR)

“Art. 156.

§ 2º

III - poderá ser progressivo em razão do valor do imóvel;

IV - poderá ter alíquotas diferentes de acordo com o uso do imóvel.

“Art. 158.

Parágrafo único. As parcelas de receita pertencentes aos Municípios, mencionadas no inciso IV, serão creditadas conforme critérios definidos em lei complementar.” (NR)

“Art. 159.

I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, quarenta e nove por cento na seguinte forma:

.....
d) dois por cento, destinado a fundo nacional de desenvolvimento regional, para aplicação em regiões menos desenvolvidas do País, nos termos da lei;

.....
§ 3º Os Estados entregarão aos respectivos Municípios vinte e cinco por cento dos recursos que receberem nos termos do inciso II, observados os critérios estabelecidos na lei complementar a que se refere o art. 158, parágrafo único.” (NR)

“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. A lei definirá os setores de atividade econômica para os quais a contribuição incidente na forma do inciso I, “b”, do **caput**, será não-cumulativa.

§ 14. A contribuição prevista no inciso IV do **caput**:

I - terá alíquota máxima de trinta e oito centésimos por cento e mínima de oito centésimos por cento, facultado ao Poder Executivo reduzi-la ou restabelecer-la, total ou parcialmente, nas condições e limites fixados em lei;

II - não se sujeita ao disposto no art. 153, § 5º;

III – o montante anual arrecadado, através desta contribuição, será compensado no cálculo do imposto previsto no art. 153, II, por ocasião de sua declaração anual.

§ 15. Na hipótese do § 9º, a alíquota da contribuição de que trata o inciso I, “c”, deste artigo, aplicável ao lucro das instituições referidas no inciso art. 192, I, não poderá ser inferior à maior das alíquotas previstas para as entidades a elas equiparadas e para as demais empresas.” (NR)

“Art. 203.

Parágrafo único. A União instituirá programa de renda mínima destinado a assegurar a subsistência das famílias de baixa renda, a ser financiado solidariamente e realizado por meio de convênio com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, na forma da lei complementar.” (NR)

Art. 2º O art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 76. É desvinculado de órgão, fundo ou despesa, no período de 2003 a 2007, vinte por cento da arrecadação da União de impostos, contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico, já instituídos ou que vierem a ser criados no referido período, seus adicionais e respectivos acréscimos legais.

*§ 1º O disposto no **caput** deste artigo não reduzirá a base de cálculo das transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios na forma dos arts. 153, § 5º; 157, I; 158, I e II; e 159, I, "a" e "b", e II, da Constituição, bem como a base de cálculo das destinações a que se referem o art. 159, I, "c" e "d", da Constituição.*

.....

Art. 3º Ficam acrescentados os seguintes artigos ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias:

“Art. 90. A lei complementar que disciplinar o imposto previsto no art. 155, II, da Constituição, com a redação dada por esta Emenda, disporá sobre o regime de transição, observado o seguinte:

I - para efeito de aplicação do disposto no art. 155, § 2º, VI, "c", da Constituição, com a redação dada por esta Emenda, a atual destinação mista do imposto nas operações interestaduais, será gradualmente extinta, da seguinte forma:

a) em 7 (sete) anos à razão decrescente de 1% ao ano, no caso das operações cuja alíquota interestadual seja de 7%;

b) em 7 (sete) anos à razão decrescente de 2% nos cinco primeiros anos e 1% nos dois anos restantes, no caso das operações cuja alíquota interestadual seja de 12%;

II - fixará prazos máximos de vigência para incentivos e benefícios fiscais, definindo também as regras vigentes à época da concessão, que permanecerão aplicáveis;

III - poderá criar fundos ou outros mecanismos necessários à consecução da transição;

IV – na implementação do disposto na letra "a" do inciso V, do §2º, do artigo 155, serão respeitados os percentuais de alíquota hoje aplicadas, nas operações internas e nas importações;

V – para fins e aplicação das alíquotas “por fora”, os preços de referência das mercadorias e serviços serão aqueles vigentes na época de sua implementação, não sendo admissível, em nenhuma hipótese, qualquer acréscimo, em razão dessa aplicação.

Parágrafo único. Na hipótese do inciso I, relativamente às operações e prestações interestaduais para as quais não se estabelecer a referida exigência, poderão ser mantidos os tratamentos previstos no art. 155, § 2º, VII, VIII e XI, da Constituição, com a redação anterior a esta Emenda.” (NR)

“Art. 91. Relativamente ao imposto previsto no art. 155, II, da Constituição, para efeito de aplicação do disposto no inciso IV, § 2º, do mesmo artigo, com a redação dada por esta Emenda, até que nova resolução seja editada, ficam mantidos os percentuais estabelecidos para as alíquotas interestaduais vigentes na data da promulgação desta Emenda.” (NR)

“Art. 92. Fica vedada, a partir da promulgação da presente Emenda, a

concessão ou prorrogação de isenções, reduções de base de cálculo, créditos presumidos ou quaisquer outros incentivos ou benefícios fiscais ou financeiros relativamente ao imposto de que trata o art. 155, II, da Constituição.” (NR)

“Art. 93. Enquanto não iniciar a exigência da contribuição social prevista no art. 195, IV, da Constituição, permanecerá em vigor a Lei nº 9.311, de 24 de outubro de 1996, e suas alterações, e a contribuição provisória por ela instituída manterá a alíquota de trinta e oito centésimos por cento.

Parágrafo único. A contribuição prevista no art. 195, IV, observará o disposto no art. 85 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.” (NR)

Art. 4º Os incisos I, II, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI e XII do § 2º e o inciso II do § 4º do art. 155 da Constituição, com a redação dada por esta Emenda, somente produzirão efeitos na data definida na lei complementar de que trata o inciso XII do § 2º do mesmo artigo, observando a redação dada por esta Emenda.

Art. 5º O inciso IV e o § 6º do art. 155 da Constituição, com a redação dada por esta Emenda, somente produzirão efeitos a partir de 1º de janeiro do ano subsequente ao da promulgação da lei complementar de que trata o inciso I do § 6º do mesmo artigo.

Art. 6º Ressalvado o disposto nos arts. 4º e 5º, esta Emenda entra em vigor em 1º de janeiro do ano subsequente ao de sua promulgação.

Art. 7º Ficam revogados:

I - o inciso I do art. 161 da Constituição e o inciso II do § 3º do art. 84 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias;

II - a alínea “e” do inciso XII do § 2º e o inciso III do § 4º do art. 155 da Constituição, a partir da produção dos efeitos dos dispositivos a que se refere o art. 4º;

III - o §5º do artigo 155.

JUSTIFICAÇÃO

Objetivamos, com esta emenda, sobretudo a preservação do federalismo, que pressupõe a harmonia entre os entes federados, bem como propugnamos pela racionalidade do sistema tributário nacional, evitando a criação de novo tributo cumulativo e ainda a exclusão, inócua de exigência de lei complementar para o IGF e, por fim, impedir a implementação de progressividade excessiva, no que se refere à localização de bem imóvel.

A Reforma Tributária, mais de uma vez proposta e nunca finalizada, é realmente uma necessidade, no Brasil, em face das características do nosso sistema tributário, que precisa se tornar mais justo e social.

O sistema tributário nacional deveria promover o emprego, a produção e o desenvolvimento do país, sendo necessário, deste modo, tributar mais as altas rendas e os grandes patrimônios pessoais e em menor escala o consumo e a produção. Tributar demasiadamente o consumo torna o sistema tributário regressivo, acentua a desigualdade no tratamento dos contribuintes e não respeita o princípio da capacidade contributiva.

O Brasil, ao contrário, é um dos quatro países no mundo com maior concentração de renda, tal fato se deve em grande parte pela adoção, desde o início de nossa colonização, de sistemas tributários com características regressivas.

O governo anterior, apesar de ter encaminhado a proposta, iniciou o debate, mas nada fez de concreto para que ela avançasse.

Há diversos conflitos de interesses nas discussões da reforma tributária, os quais não têm sido discutidos de forma clara e ampla. Além da própria redefinição do modelo de Estado Brasileiro, está em jogo também a carga tributária necessária ao seu financiamento e a distribuição do ônus tributário entre os vários setores da sociedade brasileira, o que deveria ser amplamente discutido e não através de uma PEC sob regime de urgência

Por outro lado, nosso sistema tributário transformou-se quase que exclusivamente num mecanismo de arrecadação, sendo desprezadas funções fundamentais, dentre as quais a regulatória e a distributiva.

O uso excessivo de tributos indiretos e cumulativos distorce a alocação dos recursos econômicos, deturpa as condições de concorrência e aprofunda a injustiça fiscal. Além disso interfere negativamente no processo produtivo, prejudicando a competitividade internacional do produto brasileiro, tanto no mercado interno quanto na exportação.

Ademais, é fundamental que, na concepção do sistema tributário, considere-se a importância das administrações tributárias. Não há como garantir qualquer efetividade ao sistema tributário ou mesmo a pura e simples aplicação da lei sem que exista, bem estruturada, uma máquina estatal munida dos recursos materiais e humanos necessários à definição da política tributária, à organização e ao exercício da fiscalização e à cobrança dos tributos.

Além da necessidade de legislação tributária que defina as hipóteses de incidência com justiça fiscal e de uma administração tributária que seja efetiva no combate à sonegação, há também necessidade de leis que punam com rigor os crimes contra a ordem tributária.

A presente Emenda à PEC nº 41/2003, visa dar uma contribuição para essa necessidade, apontando novas alternativas, mediante alterações ao texto da PEC, observados os seguintes fundamentos e diretrizes:

- Suficiência – garantia de arrecadação necessária ao financiamento do Estado e do cumprimento de suas funções e atribuições, mediante uma base de tributação diversificada.
- Justiça fiscal – aplicação plena da capacidade contributiva pela adoção de um sistema tributário progressivo e pela observância da função distributiva.
- Eficiência econômica – promoção do emprego, da produção e do desenvolvimento econômico e social através da tributação do consumo e dos salários em níveis que não comprimam a demanda e ainda a adoção e tributos que sejam o mais possível neutros do ponto de vista econômico.
- Eficácia dos gastos públicos – aumento no cumprimento voluntário da obrigação tributária pela melhor qualidade dos gastos públicos. Melhor qualidade na gerência de recursos pelos governos locais estimula o exercício pleno da cidadania.
- Federalismo – garantia da autonomia política dos Estados e Municípios, alcançada pela independência financeira. Esta é função direta da competência tributária plena que garanta o cumprimento efetivo e satisfatório para a sociedade local das funções e atribuições dos níveis locais de governo.
- Adoção do método de cálculo do imposto indireto “por fora”, sem que o próprio tributo integre a sua base de cálculo;
- Acesso ao sigilo bancário para as três esferas de governo;
- Tributação progressiva do patrimônio e da renda, dentro dos parâmetros atualmente utilizados nos países desenvolvidos;
- Aplicação dos princípios da universalidade – tributar todos os cidadãos com capacidade contributiva – e da generalidade – tributar toda a manifestação objetiva de capacidade contributiva;
- Garantia da abertura do processo criminal, independente da conclusão do processo administrativo tributário e a não extinção da punibilidade pelo pagamento, para os crimes contra a ordem tributária;
- Preservação de incentivos fiscais que tenham por objetivo a eliminação ou diminuição das desigualdades regionais.

Além desses fundamentos e diretrizes, é importante que a construção do novo sistema tributário se inicie por uma definição mais precisa dos critérios de distribuição de receitas tributárias através do FPE e FPM. Face às imensas desigualdades encontradas no Brasil, tanto entre regiões quanto dentro das próprias regiões, é necessário que se defina, dentro dos estados e municípios, micro regiões para as quais fosse obrigatoriamente carreada parte dos recursos destinados aos respectivos estados e municípios. O FPE e o FPM são poderosos instrumentos de diminuição de desigualdades e devem ser utilizados em todos os respectivos potenciais.

I – TRIBUTOS FEDERAIS

No que se refere aos tributos federais, entendemos ser inócuia a eliminação da exigência de lei complementar, para instituir o Impostos Sobre grandes Fortunas – IGF, em face do que dispõem as alíneas “a” e “b”, do inciso III, do artigo 146-CF.

Quanto ao ITR, nossa compreensão segue nos sentido de que ele não deveria ser transferido para os Estado e Distrito Federal, até por uma questão de política da preservação ambiental, que melhor se adequa à esfera do poder central.

II – TRIBUTOS MUNICIPAIS

Em relação aos tributos municipais, a alteração proposta, por esta Emenda é no sentido de que a localização do imóvel, por si mesma, já apresenta uma valoração na base de cálculo, o que evidencia, uma progressividade.

Por isto, propomos a eliminação da localização, como fator de progressividade.

III – CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS

Quanto às contribuições sociais, esta Emenda apenas procura dar uma compensação à Contribuição Social sobre Movimentação Financeira – CMF, que irá substituir a CPMF, vez que é inadmissível, no momento de se propor uma reforma tributária, que se crie um tributo cumulativo.

IV - TRIBUTOS ESTADUAIS

Esclarecemos, inicialmente que deixamos para analisar por último os tributos estaduais, posto que aqui é que se concentra as grandes alterações inseridas na PEC 41/2003.

Vale lembrar que a Constituição Federal estabelece competência privativa dos Estados Membros e do Distrito Federal para a instituição e cobranças de IMPOSTOS e mais a competência comum de todos os entes políticos para a instituição e cobrança de TAXAS e CONTRIBUIÇÕES DE MELHORIA.

Um sistema tributário deve ser analisado de forma integrada e todos os tributos previstos no sistema devem ser instituídos. As características de cada tributo e sua estrutura devem ser desenhadas de tal forma que o sistema seja justo.

CONTRIBUIÇÕES DE MELHORIA

O Brasil é um país cuja infra-estrutura, tanto urbana quanto rural, está ainda inacabada, havendo, portanto, grandes necessidades de recursos para obras. Mas o orçamento, ao ser elaborado, sempre acaba contemplando uma gama de obras muito aquém das necessidades. Há também uma tendência de que sejam aprovadas muitas obras de embelezamento ou de infra-estrutura viária, que acabam executadas em espaços urbanos ou rurais cujos moradores beneficiados pertencem às classes mais favorecidas.

A Contribuição de Melhoria seria um eficiente instrumento na tentativa de correção de possíveis injustiças na elaboração e na aprovação do orçamento. Obras executadas com dinheiro público — obtido através da cobrança de tributos de toda a população (no caso brasileiro, a mais pobre paga proporcionalmente mais) —, que promovessem benefícios e/ou valorização patrimonial de apenas parcela da população, teriam seu custo recuperado pelo Estado através da sua cobrança.

A necessidade de tornar o sistema tributário brasileiro mais justo impõe que este tributo seja utilizado com freqüência.

TAXAS

As taxas, embora tributos vinculados ao exercício do poder de polícia ou à prestação, efetiva ou potencial, de serviços específicos e divisíveis ao contribuinte ou colocados à sua disposição, pode ser também um instrumento de justiça fiscal. O princípio da capacidade contributiva deve igualmente ser aplicado à cobrança das taxas.

Considerando-se que o Brasil é um país com uma das maiores concentrações de renda no mundo, a cobrança de taxas com isenção para contribuintes de baixa renda pode ser, senão um instrumento de distribuição de renda, pelo menos um de diminuição de desigualdades ou de universalização de direitos.

IMPOSTOS

Há três imposto de competência estadual, um que incide sobre o consumo (ICMS) e dois que incidem sobre o patrimônio (IPVA – Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores e ITCMD – Imposto sobre a Transmissão “Causa Mortis” e Doação de quaisquer bens e direitos). Das receitas tributárias próprias dos Estados, a parcela do ICMS – incidente sobre o consumo – é mais de 90% (noventa por cento), enquanto os demais tributos, entre eles o IPVA e o ITCMD, respondem por menos de 10% (dez por cento). A pequena arrecadação do IPVA ainda é aproximadamente 14 vezes maior que o valor arrecadado pelo ITCMD.

Essa é uma situação que, além de injusta, é absurda. Recolhe-se 14 vezes mais imposto de um patrimônio que vale muitas vezes menos que o valor que serve de base para o ITCMD.

Na busca de um sistema tributário mais justo e que não contenha tais iniquidades, defendemos que os impostos de competência dos estados tenham as seguintes características:

1 – IPVA

O IPVA, Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores, apesar de ter sido instituído há quatorze anos, ainda não teve sua cobrança implantada como seria o justo e o correto, conforme o estabelecido na Carta Magna, sobretudo por estar reiteradamente deixando de ser exigido de todos os proprietários de veículos automotores, sendo especialmente notável a incapacidade que as unidades da Federação têm tido de cobrá-lo daqueles que possuem aeronaves e embarcações.

Esta omissão tem sido equivalente a um verdadeiro benefício fiscal, que redunda em grande injustiça tributária. É, portanto, urgente uma reorientação das administrações tributárias dos estados e do Distrito Federal, para que a Constituição seja finalmente cumprida em seu artigo 155, inciso III que dispõe sobre o imposto.

2 – ITCMD

A cobrança efetiva e com alíquotas adequadas de um imposto sobre sucessões (ITCMD) aumenta a progressividade do sistema tributário e lhe dá característica fortemente redistributiva de riqueza.

Numerosos estudos do capitalismo europeu demonstram que tributos patrimoniais, tais como impostos sobre heranças, estimularam a modernização das relações sócio-econômicas, favorecendo até mesmo o desenvolvimento do capitalismo social. Há dados que também confirmam o efeito redistributivo.

O ITCMD não está sendo cobrado no Brasil como deveria. Além de praticamente apenas alcançar a transmissão gratuita de imóveis, o faz com extrema moderação, onerando-a quase dez vezes mais suavemente do que onera os alimentos.

Se o ITCMD se tornasse progressivo e pudesse atenuar a escandalosa concentração imobiliária – tanto urbana quanto e sobretudo agrária – no Brasil, já estaria plenamente justificado. Entretanto, acreditamos que trará ainda benefícios ao combate à pobreza e à miséria.

Com base nesses fundamentos e diretrizes, materializados em propostas de alteração ao texto da PEC, estamos convictos de que estaremos atingindo maior grau de justiça social, sem, contudo, renunciarmos à autonomia dos entes federativos.

3 - ICMS

O ICMS deve ter como características principais a competência plena dos Estados, legislação geral sob a forma de lei complementar, leis específicas estaduais para instituição e regulação do imposto, alíquotas uniformes por produto em todo o país, princípio do destino, fim das alíquotas interestaduais, vedação constitucional a isenções e benefícios fiscais, crédito físico, incidência na exportação de produtos primários e não englobar o ISS – Imposto sobre Serviços.

O ICMS com estas características, somado a uma legislação penal efetiva contra a sonegação, estruturação de administrações tributárias, mecanismos de fiscalização como o acesso às contas bancárias de empresas com indícios fortes de sonegação, respaldo do Estado à ação fiscal com apoio das polícias e do judiciário, oferecerá aos estados possibilidades de incrementar os atuais níveis de arrecadação sem aumentar as alíquotas, alcançando o pleno potencial de arrecadação de todos os setores e empresas. Os Estados devem ter a competência plena do ICMS em face do federalismo, considerada a melhor forma de governo em países com o tamanho e a complexidade do Brasil.

O pressuposto do federalismo é a autonomia política dos estados em relação ao poder central e esta implica, necessariamente, na autonomia financeira dos estados.

A competência tributária plena pressupõe o poder de legislar, fiscalizar e arrecadar. Somente desta forma o estado membro exerce efetivamente o poder de definir políticas tributárias. A competência plena dos Estados, ademais, não ameaça a harmonização nacional da legislação, haja vista o exemplo da Comunidade Econômica Européia que vem conseguindo chegar à harmonização tributária do IVA, mesmo entre países com imensas diferenças culturais, raciais, religiosas, de idiomas e onde o que estava em questão era também a soberania de cada país.

Entendemos que uma forma de harmonização possível passa pela criação de um Conselho dos Estados, com a competência da iniciativa da legislação de normas gerais do tributo e da gerência e acompanhamento da distribuição da arrecadação, mantendo-se a competência de instituição do imposto e da legislação específica para os estados membros.

CARACTERÍSTICAS DO ICMS PROPOSTO

● PRINCÍPIO DO DESTINO

Sendo um imposto sobre o consumo, a boa técnica recomenda que seja adotado, na arrecadação do ICMS, o princípio do destino, isto é, com a arrecadação integral para o Estado onde se localiza o consumidor final. Atualmente, vigora um sistema misto, com a repartição da receita total obtida entre o Estado da origem e o Estado do consumidor final, que foi um dos principais fatores que propiciou a chamada guerra fiscal entre os Estados brasileiros, a qual distorceu a alocação espacial dos recursos e permitiu que um Estado transferisse para outro o ônus de suas decisões de incentivos fiscais para a localização de atividades produtivas.

Pelo seu grande potencial de arrecadação, o ICMS tem importância decisiva no encaminhamento da solução dos problemas financeiros dos estados e municípios, sendo necessário entretanto que sejam eliminadas as graves distorções e irracionais que compõem a sua legislação.

A atual forma — mista — de distribuição do ICMS não é uma tributação justa. A justiça tributária exige que todo o ICMS recolhido sobre a mercadoria ou serviço seja destinado ao Estado onde está localizado o consumidor final da mercadoria ou do serviço.

O sistema atual tem servido para patrocinar uma transferência de renda dos estados consumidores — normalmente mais pobres — para os estados produtores — normalmente mais ricos. Além disso, o sistema misto tem favorecido também a proliferação de fraudes, a sonegação e o que se convencionou chamar de guerra fiscal.

Definido que o princípio do destino é o mais justo a ser adotado, é necessário que a cobrança também seja feita no destino. Pertencendo integralmente ao estado de destino, a cobrança também no destino é a maneira que permite o melhor controle da arrecadação por parte do estado ao qual pertence os valores arrecadados com o ICMS. Portanto, a alíquota interestadual deverá ser extinta.

● AS HIPÓTESES DE INCIDÊNCIA DO NOVO ICMS DEVEM SER AS MESMAS QUE AS ATUAIS.

Isto é, sem a inclusão das hipóteses de incidência do ISS. A competência municipal na tributação dos serviços, além de ser já uma tradição no Brasil, tem atendido perfeitamente aos objetivos tributários municipais e ao princípio do federalismo.

● O ICMS DEVE TER CRÉDITO FÍSICO, NÃO FINANCEIRO

A obrigação de recolher o ICMS relativo ao diferencial de alíquota está no mesmo sentido da distribuição mista da receita do ICMS entre os estados de origem e destino. Não havendo saída posterior das mercadorias adquiridas para ativo fixo ou consumo de empresas de

outro Estado, o contribuinte deve recolher ao Estado de destino parte do imposto incidente na operação. Isso nos leva a concluir que o Constituinte Originário optou pelo crédito físico, e não pelo crédito financeiro, alteração introduzida pela Lei Complementar 87/96. Sendo um imposto incidente sobre o consumo, o ICMS deve ser suportado pelo consumidor final. A empresa industrial ou comercial, ao adquirir material de consumo ou mesmo ativo fixo, está simplesmente obtendo os meios necessários ao exercício de sua atividade, da mesma forma que a pessoa física quando compra bens e produtos necessários à sua própria sobrevivência e ao exercício de suas atividades profissionais. As empresas prestadoras de serviços cujas prestações não estão sujeitas ao ICMS também adquirem ativo fixo ou material de consumo, igualmente necessários ao exercício de suas atividades, e não obtêm qualquer crédito de imposto ou qualquer outra facilidade. Em todos os casos – tanto no das empresas comercial, industrial e prestadora de serviços, como no das pessoas físicas – o ICMS deve ser suportado pelo consumidor final, independentemente da destinação do bem, produto ou mercadoria.

Em face de o ICMS ser um imposto sobre o consumo e o ônus da tributação recair no cidadão-consumidor (último elo da cadeia de circulação), da mesma forma, em caso de importação por parte de consumidor final, tanto pessoa física quanto jurídica, o ICMS deve incidir na importação de qualquer bem ou serviço sobre os quais incida o ICMS internamente. Uma pessoa física ou jurídica, na qualidade de consumidor final, quando adquire no mercado interno um produto importado, arca com o ICMS incidente na importação e que já foi pago pelo importador. Não há razão para ser diferente caso o importador seja o próprio consumidor final. Se fosse diferente, estaria ocorrendo tratamento diferente para casos semelhantes e ainda beneficiando os consumidores de maior porte e de maior poder aquisitivo que tivessem maior facilidade de efetuar importação direta. A não incidência na importação direta a consumidor final prejudica tanto o comércio quanto a indústria nacionais.

● A APLICAÇÃO DA ALÍQUOTA DO ICMS DEVE SER “POR FORA”.

Nesse caso, o valor do tributo não se confunde com o da mercadoria, havendo, dessa forma, um aumento no nível de consciência da população da própria cobrança do ICMS e do quanto está sendo cobrado. O consumidor final – e verdadeiro contribuinte – ao exigir a nota fiscal com o imposto destacado, acaba por dificultar a omissão de receita por parte do contribuinte e, por consequência, o nível de sonegação de diversos tributos.

● O ICMS DEVE, TAMBÉM, INCIDIR SOBRE EXPORTAÇÃO DE PRODUTOS PRIMÁRIOS.

O estabelecimento de incentivos nas exportações deve ser apenas para os produtos que precisam ser competitivos internacionalmente, com ônus para o Tesouro Nacional. A Lei Complementar 87/96 foi promulgada isentando de maneira genérica todos os produtos primários com base na norma geral que previa “e outros que a lei especificar”, dando interpretação extensiva à Constituição em vigor. Sob o aspecto econômico e de desenvolvimento do país não é interessante o incentivo à exportação dos produtos primários, mas sim o dos produtos industrializados, cuja produção cria empregos e agrega valor.

A isenção de ICMS na exportação de produtos primários foi concedida em 1996, mas apenas diminui as receitas tributárias de estados exportadores de produtos primários como Pará, Minas Gerais, Maranhão, etc., além de ser um empecilho à industrialização no país. Como exemplo, podemos citar o caso da soja, cuja isenção na exportação acabou acarretando o fechamento de indústrias do óleo em consequência do menor preço do grão no mercado internacional em relação ao mercado interno. Entendemos que, em alguns casos – dentro de uma política de incentivo a determinados produtos –, essa desoneração pode ser indicada, mas jamais de forma ampla e geral.

● O ICMS DEVERÁ SER SELETIVO, EM FUNÇÃO DA ESSENCIALIDADE DOS PRODUTOS E SERVIÇO E NÃO CUMULATIVO.

A existência de impostos incidentes sobre o consumo induz efeitos regressivos ao sistema tributário. O ICMS é um imposto sobre o consumo de grande capacidade arrecadatória. A adoção efetiva do princípio da seletividade ao ICMS minimiza o efeito regressivo, trazendo a uma tributação mais justa. Além disso, deverá ter alíquotas máximas e mínimas por produto em todo país. A adoção de alíquotas mínimas para o ICMS por produto em todo o território nacional traz alguns benefícios, entre eles a limitação da utilização do ICMS como munição na chamada guerra fiscal, que tantos prejuízos tem trazido ao país. A adoção de alíquotas

uniformes por produtos em todo o país desconsidera as especificidades regionais. Por outro lado, a necessidade de simplificação do ICMS pela uniformização das alíquotas por produtos em todo o país não se justifica com a cobrança no destino. As empresas estarão sempre manipulando uma única alíquota por produto — a alíquota interna do estado onde está estabelecida. Em caso de venda interestadual, a alíquota será sempre zero.

● VEDAÇÃO CONSTITUCIONAL PARA A CONCESSÃO DE QUALQUER BENEFÍCIO OU ISENÇÃO FISCAL.

● A LEI COMPLEMENTAR FIXARÁ PENALIDADES PARA O ESTADO QUE DESCUMPRIR.

A concessão de quaisquer tipos de benefícios fiscais de ICMS acaba por ser uma transferência direta de recursos do consumidor para o comerciante/prestador de serviços. Portanto, tributos indiretos não se prestam à concessão de benefícios fiscais ou a qualquer diferenciação no tratamento tributário da empresa, mesmo em virtude do porte.

Pequenas empresas para as quais se queira oferecer algum incentivo ou mesmo setores econômicos que devam ser incentivados devem receber tratamento tributário diferenciado apenas quanto aos impostos efetivamente por elas suportados ou por seus titulares — IR, por exemplo —, jamais quanto aos tributos indiretos que lhes cabem apenas recolher.

Por fim, queremos tecer ainda alguns comentários sobre a PEC-41/2003 e o Federalismo.

Não existe federalismo, sem o federalismo fiscal, que se caracteriza, principalmente, pela capacidade que têm os entes federados de terem suas receitas originárias ou próprias e de terem sobre elas a autonomia em relação à competência tributária.

A atual constituição federal tem o sistema rígido de competência tributária, definindo os impostos da União, dos Estados e Distrito Federal e dos Municípios, delimitando o já falado federalismo fiscal, que, a nosso entender, é uma cláusula pétreia.

As cláusulas pétreas, por sua vez, só poderão ser objeto de alteração, mediante a realização de uma nova Assembléia Geral Constituinte, que não é o caso da presente reforma constitucional. Por isto a denominação cláusula pétreia (de pedra), inamovível, irrevogável, inalterável. A cláusula pétreia assim não pode ser mais ou menos pétreia, ou ela é ou não o é, sendo inadmissível uma relatividade.

Ora,

- a) se o federalismo implica, necessariamente, em federalismo fiscal;
 - b) se o federalismo fiscal caracteriza-se pela existência de receitas originárias, advindas da competência plena (jurídica e financeira) para que se possa, efetivamente, bem administrar os impostos de cada ente federado;
 - c) se hoje isto faz parte do texto constitucional;
- qualquer alteração deste sistema rígido de tributação, à evidência, é tendente a abolir o federalismo.

Com efeito, o §4º, do artigo 60, da Constituição Federal diz que “*não será objeto de deliberação proposta de emenda TENDENTE a abolir a forma federativa de Estado*”. (Grifo nosso)

O termo tendente traduz-se como no sentido de, com possibilidade de. A Constituição não exige, portanto, uma intenção expressa e dirigida, ou seja, um texto claro e preciso asseverando que tal emenda queira, efetivamente, abolir o federalismo.

Segundo o Relator da PEC-41/2003, o ICMS proposto “*não chega a se tornar figura inteiramente federal, mas que não fica muito distante disso, já que todos seus institutos fundamentais seriam delineados em lei complementar federal, ficando os Estados proibidos de editar normas autônomas*”.

E mais adiante: “Creio que não vale a pena perder tempo com sofismas para encobrir essa realidade meridianamente clara. Em suma, a reforma proposta consagra um forte movimento tendente à nacionalização da legislação tributária” ...“é verdade que a proposta de Emenda em exame modifica a equação do federalismo brasileiro”).

Esta centralização do ICMS ensejou ao Procurador da União – na audiência pública realizada pela CCJ em 22/05/2003 - a afirmar categoricamente, que o ICMS deveria ir para o

artigo 153 da Constituição Federal, que trata dos impostos da União e não continuar segundo ele, inexplicavelmente, no artigo 155 CF.

Com isto podemos afirmar que a PEC-41/03, por modificar a estrutura rígida contidas no atual sistema tributário – tirando a autonomia fiscal dos Estados - apresenta dispositivos, com forte tendência a abolir a forma federativa de Estado.

Por outro lado, a existência hoje da aplicação ora do princípio misto, origem e destino, ora do princípio de destino (combustíveis, energia elétrica...), causa ganhos para alguns entes federados, em detrimento de outros Estados da federação.

A PEC-41/03 perdeu uma grande oportunidade de corrigir essa injustiça, aplicando apenas uma das modalidades possíveis do princípio de origem e destino.

Aliás O Parecer da CCJ reconhece que essa aplicação fere o princípio federativo: "*a utilização conjunta do princípio misto com o princípio do destino "hostiliza o princípio federativo"*".

No entanto, apenas constata que essa situação é pré-existente à PEC-41/03, sem aplicar seu entendimento de que sendo a União indissolúvel, não se pode criar situação privilegiada para um dos entes federados, sem que se hostilize o princípio federativo.

Concluindo, entendemos que está justificada a propositura desta Emenda Substitutiva Global, que visa, sobretudo corrigir as situações anômalas supramencionadas.

Sala da Comissão, em de 2003.

Deputado Gonzaga Patriota (PSB/PE)