

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 41, DE 2003.

Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências.

VOTO EM SEPARADO (Do Sr. Antônio Carlos Magalhães Neto)

Trata-se de Proposta de Emenda Constitucional de autoria do Poder Executivo enviada a esta Casa com o objetivo de alterar o Sistema Tributário Nacional.

O Senhor Relator da proposta junto à Comissão Especial, Deputado Virgílio Guimarães, ofereceu Substitutivo, em 18 de agosto do corrente, introduzindo profundas modificações no texto aprovado pela Comissão de Constituição e Justiça e de Redação.

Em que pesem as alegações trazidas no parecer do ilustre Relator, estamos convencidos de que alguns aspectos da proposta - que passaremos a analisar pontualmente - merecem tratamento diverso. De fato, ao contrário do que se argumenta, as alterações não concorrem para simplificação ou racionalização do Sistema Tributário Nacional, razão pela qual esta Comissão não pode admitir a proposta na forma de seu Substitutivo.

Da Deformação do Pacto Federativo

Um dos traços característicos mais marcantes da Proposta de Emenda à Constituição (PEC n. 41/03), bem como do Substitutivo do Relator, é a radical modificação no perfil da federação brasileira. É inegável que, embora se alegue

que a proposta não rediscute o pacto federativo, o texto apresentado altera profundamente a posição do Estado-membro no cenário político nacional.

A tendência à centralização é sensível, sobretudo, ao proibir aos Estados qualquer inovação na legislação sobre ICMS, ITR e ITCD. No caso do ICMS, tributo que responde pela quase totalidade da arrecadação própria dos Estados, a proposta é expressa ao vedar a adoção de qualquer norma estadual autônoma (art. 155, § 2º, VIII), nem mesmo para conceder qualquer espécie de incentivo fiscal (art. 155, § 2º, VII). A proposta, ainda no caso do ICMS, somente admite benefício fiscal às microempresas e empresas de pequeno porte, segundo os termos de lei complementar federal (art. 146, III, “d”). Parcelamentos, moratórias, anistias e outras figuras correlatas somente poderão ser concedidas, mediante aprovação de órgão colegiado representativo dos Estados, pela maioria de 4/5 de seus membros (art. 155, § 2º, XIII, “b”). Nem mesmo o prazo de recolhimento do ICMS - matéria hoje disciplinada em regulamento do Governador do Estado - poderá ser autonomamente definido pelo Estado.

Como se não bastasse, o ITR, imposto não raro deficitário que passará à competência impositiva dos Estados, observará legislação integralmente federal. Da mesma forma que no ICMS, o ITR é matéria de inovação vedada à legislação estadual (art. 155, § 8º, I). Na mesma linha, o ITCD deverá observar as alíquotas fixadas em lei complementar federal, embora, no restante, haja espaço para alguma inovação estadual.

Alija-se os Estados, portanto, do poder de adotar qualquer medida importante de política fiscal, seja para beneficiar o setor produtivo, seja para incrementar os serviços que presta. Qualquer incremento de relevo na tributação estadual deverá ser efetivado pela União Federal, submetendo, de uma vez por todas, os Governos Estaduais, ao Governo Federal, seja em função da maioria que pretensamente detém no Congresso Nacional, seja em função do poder de veto do Presidente da República. A arrecadação estadual estará entregue ao

desejo e à boa vontade dos órgãos federais.

Da autonomia do Estado-Membro como essência do Estado Federal

O texto proposto promove, a olhos vistos, profundas alterações na estrutura de Estado brasileira. É da essência do conceito de Federação a autonomia dos Estados-membros, a ponto de se poder afirmar que não há Estado Federal se a autonomia estadual não restar preservada.

Nesse sentido são as lições de MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, PAULO BONAVIDES e BERNARD SCHWARTZ:

“Unânime é na doutrina ser a autonomia a característica por excelência do Estado-membro de um Estado Federal. Longa seria a lista de mestres que expressamente subscrevem a tese, como aponta Anna Candida da Cunha Feraz.” (cf. Manoel Gonçalves Ferreira Filho - “O Estado Federal Brasileiro na Constituição de 1988” in Revista de Direito Administrativo, n. 179/180, jan/jul de 1990, p. 1-2)

“Na verdade, como assinala o constitucionalista João Mangabeira, há Federação onde a tutela constitucional garante a autonomia dos Estados, onde estes participam de competência constitucional própria, onde a Constituição não se reforma sem a audiência e o consentimento dos Estados-membros, onde, por último, acima da vontade dos componentes da organização política, paira uma instância judiciária superior, tribunal supremo, com poderes para dirimir conflitos porventura suscitados entre a União e os referidos Estados

O publicista francês George Scelles resume em três pontos capitais, conforme refere o Professor Raul Machado Horta, a formulação do Estado Federal. Este, segundo ele, se determina pela presença do Estado-membro na formação da vontade federal, pela autonomia constitucional do Estado-membro e pela existência de atribuições exclusivas na área do Estado-participante.” (cf. Paulo Bonavides - Teoria do Estado. São Paulo, Malheiros, 3ª edição, 1995, p. 78)

“O federalismo nos Estados Unidos abarca os seguintes elementos: (i) como em todas as federações, a união de um número de entidades políticas autônomas (os Estados) para fins comuns; (ii) a divisão dos poderes legislativos entre o Governo nacional e os estados constituintes, divisão esta governada pela regra de que o

primeiro é um 'governo de poderes enumerados', enquanto os últimos são governos de poderes residuais;"(cf. Bernard Schwartz - O federalismo norte-americano atual. São Paulo, Forense Universitária, 1984, p. 10)

Ora, mas no que consiste a autonomia dos Estados-membros? Que poderes compreende?

Basicamente, a autonomia revela a capacidade do Estado-membro em autodeterminar-se dentro da esfera de competências assinalada pelo poder constituinte originário. Sua definição há de compreender os poderes de se dar organização própria (poder constituinte estadual), de ter governo próprio, de legislar sobre as matérias de sua competência e de se administrar, desempenhando, inclusive, as tarefas e serviços que lhe foram atribuídos constitucionalmente.

No entanto, há ainda uma autonomia, que preside as demais. Trata-se da autonomia financeira, do poder autônomo de prover seus próprios recursos. De nada adiantam as autonomias acima referidas, sem a garantia da autonomia financeira. Se o Estado não tem o poder de arrecadar seus próprios recursos, suas atribuições restantes ficam relegadas a meras palavras gravadas na Constituição. Fazer os recursos do Estado-membro dependerem, em quase sua totalidade, de outra entidade federativa - no caso, a União - é anular por completo a autonomia estadual, é submetê-la integralmente a outra esfera de poder. Seus serviços, seus funcionários, suas competências estarão sujeitas às determinações e aos recursos da outra esfera da Federação.

Tal conclusão é partilhada pelos eminentes MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO e FERNANDA DIAS MENEZES DE ALMEIDA:

"A existência real de autonomia depende da previsão de recursos, suficientes e não sujeitos a condições, para que os Estados possam desempenhar suas atribuições. Claro que tais recursos não de ser correlativos à extensão dessas atribuições. Se insuficientes ou sujeitos a condições, a autonomia dos Estados-Membros só existirá

no papel em que estiver escrita a Constituição. Daí o chamado problema da repartição de rendas.

A técnica para isto preferível corresponde à divisão horizontal de competências. Consiste em reservar certa matéria a um poder (União ou Estado-membro) que dela aufera recursos exclusivos.

Disto decorre que, na sua material tributável, um poder não sofre ingerência de outro (o que reforça a sua recíproca independência). E especificamente beneficia a autonomia estadual sujeita ao expansionismo do Poder Central.” (cf. Manoel Gonçalves Ferreira Filho - Curso de Direito Constitucional. São Paulo, Saraiva, 28ª edição, 2002, p.53-54)

“Na verdade, a existência de rendas suficientes vivifica a autonomia dos entes federados e os habilita a desempenhar suas competências.

Não é outra a razão por que, em todos os estudos pertinentes, se enfatiza a importância de uma equilibrada distribuição de rendas, mormente receitas tributárias, que não desnature o federalismo, pela sujeição econômica dos Estados-membros à União (inverte-se, nos tempos presentes, os termos da questão), com a concentração generalizada do poder financeiro no governo central em detrimento dos governos estaduais.”(cf. Fernanda Dias Menezes de Almeida - Competências na Constituição de 1988. São Paulo, Atlas, 1991, p. 33)

Não restam mais dúvidas que a concentração do poder tributário estadual nas mãos da União é um dos principais objetivos, senão o principal, da proposta em curso. Praticamente toda a arrecadação dos Estados ficará na dependência dos órgãos federais. O projeto, portanto, acaba por abolir, aniquilar, suprimir, solapar, exterminar, banir do ordenamento constitucional pátrio a autonomia financeira dos Estados-membros e, com ela, todas as demais autonomias consagradas no texto constitucional. Deforma-se o modelo federativo, unitarizando a forma de Estado brasileira. Trata-se, na prática, do fim da autonomia dos Estados-membros, do fim da federação.

Da conseqüência jurídico-política

O aniquilamento das autonomias federativas conduzem duas reflexões: uma de ordem jurídica e outra de ordem política.

Em primeiro lugar, cumpre observar que o texto constitucional proscreeve proposta de emenda constitucional “tendente a abolir” a forma federativa de Estado. Elege, nesse particular, a Federação como um dos traços característicos do Estado inaugurado pela Carta de 1988, que somente pode ser modificado por nova manifestação do Poder Constituinte Originário. Em termos práticos, eliminar a autonomia do Estado-Membro, abolindo, por conseqüência, a Federação, importa na inauguração de um novo regime constitucional. Seria, segundo a teoria constitucional clássica, uma revolução. Assim, por emenda constitucional, a supressão da autonomia federativa pretendida é vedada segundo o art. 60, §4º, I, do texto constitucional.

Outra reflexão a ser empreendida compreende o aspecto político implícito nessa proposta. Ainda que sejam incrementados os mecanismos de transferências fiscais entre os entes da federação, cabe questionar a adequação da renúncia, da abdicação de poder claramente proposta no texto do Relator. Seria desejável alijar as Assembléias Legislativas e os Governadores de qualquer prerrogativa no sentido de impor políticas fiscais de atração de investimentos, de promoção de projetos sociais e culturais, em troca de fundos e transferências de recursos federais obtidos a partir de impostos arrecadados pela União? Como os Governos Estaduais farão frente a eventuais despesas imprevistas? O aumento da arrecadação ficará, nos termos propostos, sujeito à boa vontade do Governo Federal, que, para modificar o regime tributário do ICMS ou do ITR, ainda dependerá da compreensão dos demais Estados da Federação, seja no CONFAZ, seja no Congresso Nacional. Qualquer aumento ou redução de impostos dependerá do Governo Federal.

Do aumento da Carga Tributária

Não obstante os esforços do eminente Relator em convencer que a Proposta do Governo, bem como seu Substitutivo, não gravam os contribuintes de

uma elevadíssima carga tributária, até mesmo uma leitura descompromissada do texto revela que o ônus da reforma tributária apresentada recairá pesadamente sobre o contribuinte, a ponta fraca da cascata fiscal.

Dados consolidados pelo Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário - IBPT demonstram que, ao contrário do pífio crescimento econômico do país no primeiro trimestre deste ano, a carga tributária bateu novo recorde: 41,23% do PIB, antes mesmo de ter sido apresentado o texto que ora analisamos. E as projeções para a carga tributária brasileira ao final de 2003 são de 38,52% em relação ao PIB sem a reforma, elevando-se para pelo nos 39,89% do PIB logo após a implementação das medidas contidas na proposta.

Verifica-se que muitas foram as janelas deliberadamente deixadas abertas, ou mesmo escancaradas, sinalizando a possibilidade de maior tributação, como no caso de criação de empréstimos compulsórios mediante edição de medida provisória, de instituição de pedágio sem a necessária utilização da via, de exclusão do imposto de renda da observância da noventena - no qual, diga-se de passagem, o próprio governo já se mobiliza para aumentar o número de alíquotas - de novas incidências constitucionalizadas, além da progressividade aplicada ao ITCD, ao ITR e ao ITBI, como uma forma indireta de confisco da propriedade privada, sobretudo da classe média, que é a mais onerada por todos os meios.

Uma forma velada de aumento substancial da carga tributária ocorrerá na inclusão das mercadorias, bens e serviços dentro das cinco alíquotas a serem definidas para o ICMS. É natural que nenhum Estado terá interesse em ter sua receita reduzida com a aplicação de uma alíquota menor do que a aplicada atualmente em seu território, o que levará sempre à adoção da melhor alíquota para todos os Estados, que logicamente será a maior. Ademais, gêneros alimentícios e medicamentos, que hoje são isentos, deverão ser onerados necessariamente com a primeira faixa de alíquota, uma vez que, segundo o texto apresentado, fica o Estado vedado de conceder qualquer benefício fiscal na área

do ICMS, seja qual for o produto ou serviço.

Não restam dúvidas que, nesse sentido, a proposta apresenta-se confiscatória, na medida em que promove e incentiva o aumento generalizado da carga tributária. Cumpre ressaltar, a esse propósito, que o Supremo Tribunal Federal já há muito entende que o aumento total da carga tributária em desproporção com a capacidade econômica do contribuinte configura uso de tributos com efeito de confisco, isto é, em apropriação ilícita do patrimônio privado (vide STF - ADIn MC nº 2.010/DF, Rel. Min. Celso de Mello, DJU de 12.04.2002)

Em seu parecer, o ilustre Relator fez comparações grandiosas entre a carga tributária no Brasil e a vigente em países desenvolvidos, como França, Inglaterra, Dinamarca e outros. Não sei se Sua Excelência estava inspirado quando formulou tal analogia. É certo que nesses e em outros países desenvolvidos há uma carga tributária compatível ou até relativamente superior à nossa. Mas não se pode comparar o retorno que o Estado oferece a seus cidadãos com a contrapartida do Estado brasileiro pelo dinheiro que arrecada de seus súditos a título de tributo. Enquanto lá serviços básicos, como saúde, segurança, educação e transporte coletivo, por exemplo, funcionam adequadamente, entre nós, além do tributo, o cidadão ainda tem que pagar por um plano de saúde privado, de altíssimo custo, se quiser atendimento médico relativamente digno; tem que pagar por um curso pré-vestibular, igualmente caríssimo, se quiser ver o filho na universidade. Os jovens - e até idosos, têm que enfrentar filas que duram até noites seguidas, se quiserem conseguir um emprego de salário mínimo. Isso porque, na sua ganância, o Estado preocupa-se mais em arrecadar do que em criar mecanismos de compensação, que viabilizem o crescimento das micro e pequenas empresas, principais fontes de postos de trabalho. A esse respeito, é oportuno o registro do Colega Delfim Netto, em recente entrevista publicada pelos Cadernos Apimec, da Editora Lazuli: no Brasil, o grosso das pessoas “pagam assistência médica e depois têm de comprar uma assistência médica privada; pagam para ter aposentadoria, depois tem de comprar a aposentadoria privada. Quando você faz uma

comparação, o dispêndio com relação à tributação mais a compra de serviços que são absolutamente necessários e que o Governo não devolve, somam mais de 50% do seu salário”.

Discordâncias pontuais do Parecer

MICRO E PEQUENAS EMPRESAS

A proposta torna mais difícil a concessão de benefícios fiscais a microempresas e empresas de pequeno porte, em relação ao ICMS, a COFINS e ao PIS. Segundo o texto apresentado, tais medidas devem ser veiculadas por lei complementar, enquanto, consoante a sistemática atual (art. 179, da Constituição), basta lei ordinária. Nesse sentido, mais adequado seria manter o atual regime constante da Constituição (art. 179), permitindo que, mediante lei ordinária, seja possível impor regime beneficiado às microempresas e empresas de pequeno porte, inclusive em relação à COFINS, ao PIS e ao ICMS.

EMPRÉSTIMO COMPULSÓRIO

O regime atualmente em vigor relativamente aos empréstimos compulsório assegura a observância do princípio da não-surpresa, inclusive em relação à espécie de que trata o art. 148, I, da Constituição, mediante a exigência de lei complementar para sua instituição. Desse modo, veda a instituição dessa espécie tributária por meio de medida provisória, impedindo que o contribuinte seja surpreendido pela instituição automática e instantânea de empréstimo compulsório sem aprovação prévia pelo Congresso Nacional. Nocivo ao contribuinte, nesse sentido, o texto proposto, pois afasta a exigência de lei complementar para a espécie de empréstimo compulsório em que resta dispensada a observância do princípio da anterioridade (art. 150, III, b, da Constituição).

Não bastasse isso, a proposta acresce nova hipótese de incidência de empréstimo compulsório, permitindo a exigência do tributo em virtude de “desastre ambiental”. Assim, ficará o contribuinte sujeito à cobrança de empréstimo compulsório instituído por medida provisória, sem a observância da anterioridade tributária, em razão de mera crise de seca, de eventual enchente ou mesmo de vazamento de combustível em águas brasileiras. Tal facilitação à instituição de empréstimo compulsório não guarda o devido zelo pelo contribuinte, sujeitando-o a surpresas fiscais sem paralelo no sistema tributário brasileiro. Nem mesmo foi acolhida proposição no sentido de que a instituição de novo empréstimo compulsório ficaria condicionada à completa restituição de empréstimo compulsório cobrado anteriormente.

PEDÁGIO

O texto constitucional em vigor exige, para cobrança de pedágio, a “utilização de vias conservadas pelo Poder Público”. Desse modo, o pedágio constitui exigência que apenas pode ser cobrada daquele que efetivamente utilizar-se da rodovia. A proposta, porém, suprime a condição constitucional para exigência do pedágio, revitalizando a hipótese de cobrança de pedágio sem o uso da rodovia, a exemplo do extinto selo-pedágio. Não se alegue, por outro lado, que a alteração pretendida tem por finalidade permitir a cobrança de pedágio pelo uso de rodovia conservada por concessionária de serviço público, pessoa jurídica de direito privado. Tal hipótese já encontra guarida no texto constitucional, tendo em vista que a empresa concessionária responsável pela conservação da rodovia atua em nome do Poder Público, ou seja, como se Poder Público fosse, respondendo, inclusive, nos termos do art. 37, § 6º, da Constituição (vide, a propósito, STF - ADIn 800/RS, Rel. Min. Ilmar Galvão, in DJU de 18/12/92). Desse modo, mais adequado ao regime tributário do pedágio é a manutenção do texto atualmente em vigor.

NOVENTENA

Não há dúvidas que a ampliação do princípio da noventena aos demais tributos constitui considerável avanço no sentido da proteção do contribuinte. A instituição e a majoração de tributos no último dia de dezembro para que seja possível exigir a inovação a partir do primeiro dia do mês de janeiro constitui, ainda nos dias atuais, procedimento de superação da finalidade a que se propõe o princípio da anterioridade tributária. Nesse sentido, a extensão do princípio da noventena vem trazer solução adequada a esse problema. No entanto, o texto apresentado frustra, em parte, esse avanço, na medida em que afasta a saudável aplicação do princípio da noventena ao imposto de renda. Nessa linha, seria apropriado que a proposta somente isentasse da aplicação da noventena os tributos a que não se aplica a anterioridade tributária constante do art. 150, III, b, do atual texto constitucional, isto é, basicamente os impostos de caráter regulatório de uso extrafiscal.

ITCD CONFORME O GRAU DE PARENTESCO

À guisa de dar nova disciplina constitucional ao imposto causa mortis e doações - ITCD, a proposta contempla estranha proposição no sentido de atribuir progressividade ao imposto em razão do grau de parentesco. Diferentemente da maioria das progressividades já estabelecidas na Constituição, essa não leva em conta o montante correspondente à base de cálculo. A progressividade do imposto de renda se dá em relação ao volume de renda obtida pelo contribuinte. Da mesma forma, a progressividade do IPTU se dá em face do valor do bem imóvel a ser tributado ou, no máximo, em razão da observância da função social da propriedade. Nesse caso, não há critério razoável para que a alíquota possa variar em função da proximidade do parente herdeiro. Difícil é compreender o motivo que levaria o legislador a tributar diferentemente os irmãos e os filhos, na hipótese de serem idênticos os montantes herdados.

IMUNIDADE RECÍPROCA DE CONTRIBUIÇÕES

A lógica da imunidade impositiva entre os entes da federação reside na manutenção da federação. Por ocasião do julgamento da constitucionalidade do IPMF, o Supremo Tribunal Federal considerou a imunidade recíproca elemento ínsito ao conceito de federação e cláusula pétrea da Constituição de 1988. O impedimento de um ente federado tributar outro é considerado como garantia fiscal da própria forma federativa de Estado. No sistema constitucional norte-americano, a imunidade recíproca afigura-se princípio implícito do modelo federal, devidamente reconhecido pela Suprema Corte, não havendo qualquer menção a ela no texto constitucional daquele país. Todavia, o incremento, no Brasil, da tributação por meio de contribuições - ainda que observem todos os elementos característicos dos impostos (art. 16 do CTN) - permitiu à União Federal tributar as demais unidades da Federação. Evidentes, nessa linha, são os casos da CPMF e do PASEP. Assim, cláusula imprescindível ao ajuste do federalismo financeiro pátrio é a ampliação da imunidade recíproca às contribuições sociais, especialmente ao PASEP e à CPMF.

ITR

A arrecadação do Imposto Territorial Rural - ITR sempre foi ínfima, sem impacto significativo nas contas da União, que arrecadou em 2002 cerca de R\$ 245 milhões com esse imposto, quantia irrisória em relação ao custo da arrecadação. Por isso, propõe-se a supressão dos dispositivos relacionados ao ITR do texto Substitutivo (art. 155, IV, § 8º e 158, II), como forma de se manter o texto constitucional em vigor.

Aliás, o ITR não configura qualquer ganho significativo aos Estados, pois, na atualidade, assume a digna função de promover justiça social. Sua finalidade fiscal é mínima ou nula, servindo exclusivamente como instrumento de inibição ao descumprimento da função social da propriedade. E esta deve permanecer sendo sua utilidade. Nesse sentido, o ITR deve continuar na esfera

impositiva federal cumprindo a função que desempenha nos dias atuais.

DA IMUNIDADE DAS EMISSORAS DE RÁDIO E TELEVISÃO

Temos que a redação sugerida pelo Substitutivo no que toca às prestações não onerosas de serviço de comunicação não se apresenta como a mais adequada aos objetivos da proposta, na medida em que pode reforçar o entendimento equivocado de alguns Estados de que a divulgação de publicidade configura-se como uma prestação onerosa de comunicação sujeitando-se, portanto, à incidência do ICMS. Ainda que assim não fosse, o dispositivo dever-se-ia referir a “radiodifusão sonora e de sons e imagens”, conforme dispõe o art. 222 do texto constitucional. A redação deveria, então, excluir a expressão “não onerosas” e incluir “de recepção livre e gratuita”. Ademais, ao utilizar a expressão “serviços de comunicação social” cria-se uma distinção entre os conceitos de “prestação de serviços de comunicação” (sujeitos ao ICMS) e os “serviços de comunicação social” de que trata o art. 220 da Constituição Federal.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL (ART. 159, i, “d”)

O Governo Lula assumiu a Presidência com uma proposta de Desenvolvimento Regional Sustentável, objetivando equacionar a herança de desigualdades que sempre caracterizou a realidade espacial do País, mas ao que se vê, é exatamente o oposto, já que de acordo com o Projeto de Reforma Tributária, são repassados tão-somente 2% da receita dos Impostos de Renda e Imposto sobre Produtos Industrializados para a redução sistemática das desigualdades regionais.

Ora, se o objetivo do Governo é implementar uma política que vise construir uma base que transformará as Regiões do Nordeste, Norte, Centro-Oeste e o Estado do Espírito Santo em sinal de eficiência e competitividade, o insuficiente investimento que se promove anualmente nessas regiões se perde diante do vasto

território abrangido pelo Fundo Constitucional.

Como se vê, não há como se sustentar a afirmativa do Executivo de que “O novo governo buscará eliminar o desamparo atual de governadores e prefeitos, que buscam trazer o progresso às suas regiões, hoje esquecidas pela União”.

Enquanto a receita obtida com a arrecadação do imposto de renda e do IPI, no exercício de 2002, correspondeu a pouco mais de 105 bilhões de reais, a receita do Fundo de Desenvolvimento, calculado em 2% conforme proposto, representará, para todos os Estados, o montante de 2.112 milhões de reais.

A proposta do PFL é, portanto, que seja aumentado o percentual proposto pelo Relator, de 2% para 3%, que, se ainda não é o ideal, é, ao menos, mais benéfico do que o constante do Substitutivo.

IPVA SOBRE AERONAVES E EMBARCAÇÕES (ART. 155 , III)

O art. 155, III, da CF enuncia o seguinte: “compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre a propriedade de veículos automotores.” A função do IPVA é predominantemente arrecadatória, e seu fato gerador é simplesmente a propriedade do veículo automotor. No entanto, o Supremo Tribunal Federal julgou incabível - acertadamente, reconheça-se - a exigência do IPVA sobre aeronaves e embarcações (vide STF - RE nº 134.509/AM, Rel. Min. Marco Aurélio, in DJU 13.09.2002). Ademais, leis estaduais já isentam expressamente tais veículos (por exemplo, Lei Estadual 2877/97 do Estado do Rio de Janeiro).

Além do evidente aumento de carga tributária que tal medida gerará, promover-se-á, por conseqüência, significativo aumento nas passagens aéreas, bem como provável *déficit* das empresas comerciais de aviação civil, inclusive no que pertine à sua competitividade internacional.

REVOGAÇÃO DOS BENEFÍCIOS JÁ CONCEDIDOS (ART. 90, I)

A proposta visa manter os compromissos assumidos pelos Estados (benefícios ou incentivos) por um prazo de oito anos contados a partir da promulgação da Emenda.

A proposta do PFL é que esse prazo se estenda por um período de doze anos, o que consolida a transição de maneira mais amena, tanto para os Estados que precisam honrar seus compromissos como para o contribuinte, que deverá se adaptar à nova realidade. A ampliação do prazo de oito para doze anos cobrirá, com certeza, um número maior de incentivos fiscais e financeiros, o que, por certo, permitirá o pacífico cumprimento de um maior número de benefícios concedidos por prazo certo.

Vale ressaltar que as indústrias nacionais e, principalmente, as internacionais, com essa nova proposta, tendem a depositar, seguramente, mais confiança na nação brasileira.

IPI SOBRE BENS DE CAPITAL E A NÃO-CUMULATIVIDADE DA COFINS

A proposta jacta-se de instituir avanços, na medida em que acena com a redução do impacto do IPI sobre bens de capital (art. 153, §3º, IV) e a não-cumulatividade da COFINS (art. 195, §§ 12 e 13). Em ambos os casos, porém, a proposição não passa de promessas. Tais medidas são meramente anunciadas, ficando sua implementação condicionada integralmente à legislação ulterior. A timidez de tais proposições frustram, de pleno, a modernização que deveriam conter.

O substitutivo somente terá avanços efetivos nesses pontos se consagrar, de imediato, a não-cumulatividade da COFINS e os mecanismos de redução do

impacto do IPI sobre bens de capitais. Os dispositivos propostos, em resumo, apenas permitem que a lei faça o que ela já pode, ante o atual sistema constitucional, fazer. Constituem mero expediente retórico, sem qualquer efeito prático.

De outra parte, a não-cumulatividade da COFINS será admitida, segundo o texto apresentado, apenas para determinados setores, e não globalmente. Além da inconveniente restrição, a não-cumulatividade setorial encontra dificuldades operacionais, sobretudo em relação à aquisição de insumos e matéria prima.

CONTRIBUIÇÕES SOBRE A IMPORTAÇÃO DE PRODUTOS E SERVIÇOS

Se não bastasse a ampliação do imposto de importação de modo a apanhar os serviços, o texto proposto fornece fundamento constitucional suficiente para a instituição de uma contribuição social (art. 195, V) e uma contribuição de intervenção no domínio econômico (art. 149, §2º, II), incidentes sobre a mesma hipótese de incidência. Abre-se a possibilidade de, portanto, tributar triplamente as importações. De outra parte, tais operações ainda encontram gravame, mediante a cobrança de ICMS e de IPI.

A ilogicidade da exigência cumulativa de contribuições e impostos sobre o mesmo fato gerador conduz à inafastável conclusão de que não pode prosperar. Mais benéfico ao regime tributário constitucional é manter o texto do art. 149, §2º, II, da Carta, nos termos em que hoje vige. A tributação das importações deve manter-se nos termos em que atualmente a Constituição permite. A propósito, sem maiores dificuldades, a tributação da importação poderá ser implementada por meio de Decreto, instrumento hábil à majoração do imposto de importação, segundo o art. 153, §1º, do texto constitucional.

CPMF e CIDE

O incremento da arrecadação da CIDE (art. 177, §4º, da Constituição) e da CPMF contrasta com o radical decréscimo dos recursos dos Estados e Municípios, inclusive os decorrentes de repasses federais. Desse modo, é imprescindível que uma proposta razoável de reforma tributária contemple a partilha dos recursos da CPMF - agora, CMF - e da CIDE. Nesse último caso, seria conveniente que 25% da sua arrecadação fosse transferida aos Estados e 15% aos Municípios.

CONCLUSÃO

Em tais circunstâncias, Senhor Presidente, o Partido da Frente Liberal posiciona-se contra ao Substitutivo do relator da forma como está, condicionando sua aprovação se forem revistos os pontos aqui impugnados.

Sala da Comissão, em 22 de agosto de 2003

Deputado Antônio Carlos Magalhães Neto