

PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 45, de 2019

Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências.

**EMENDA Nº _____
(Do Sr. André Figueiredo e outros)**

EMENDA ADITIVA

Inclui no art. 1º da PEC nº 45, de 2019, a tributação sobre os lucros e dividendos para o Imposto sobre a Renda (IR), a correção anual da tabela do IR, a tributação dos veículos automotores aéreos e aquáticos pelo IPVA, a definição de um piso para a alíquota máxima do ITCMD, a simplificação do novo Imposto Seletivo e ampliação da distribuição de recursos para os Municípios.

Inclua-se os seguintes dispositivos no art. 1º da Proposta de Emenda Constitucional nº 45, de 2019:

“Art. 152-A.
.....

§ 10. O imposto sobre bens e serviços não incidirá sobre alimentos, medicamentos, serviço de transporte público coletivo urbano de passageiros, locação de bens imóveis residenciais, saneamento básico, além de outros bens, serviços e direitos essenciais para a garantia dos direitos fundamentais relacionados na Lei Complementar de que trata o caput deste artigo.” (NR)

“Art. 153.
.....

§ 2º

.....
I - será informado pelos critérios da generalidade e da universalidade, na forma da lei;

.....
III - deverá ser informado pelo critério da progressividade, independentemente da natureza da renda ou provento;

IV - deverá incidir sobre os lucros e dividendos pagos ou creditados a pessoa física ou jurídica, sendo permitida a concessão de isenção nos mesmos valores aplicados às rendas do trabalho; e

V – terá sua tabela de incidência atualizada anualmente por ato do Poder Executivo, aplicando-se o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA ou outro índice que vier a substituí-lo, sem prejuízo do reajuste por lei em valor superior. ” (NR)

“Art. 154.

III – imposto seletivo, com finalidade extrafiscal, destinado a desestimular o consumo de cigarros e demais produtos de tabaco, bebidas alcoólicas e bebidas açucaradas, além dos bens e serviços relacionados em Lei Complementar.

Parágrafo único. O imposto seletivo será cobrado mediante alíquota seletiva adicional ao imposto sobre bens e serviços, podendo essa alíquota ser diferenciada em razão do tipo de bem ou serviço que se pretende desestimular, nos termos da lei, observado, no que couber, o art. 152-A. ” (NR)

“Art. 155.....

.....
III - propriedade de veículos automotores terrestres, aquáticos e aéreos.

.....
§ 1º

.....
IV - terá sua alíquota máxima fixada pelo Senado Federal, a qual não poderá ser inferior a 16% (dezesesseis por cento).

.....(NR)”

“Art. 158.....

.....

III - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre a propriedade de veículos automotores terrestres, aquáticos e aéreos;

.....

V - vinte por cento do produto da arrecadação do imposto sobre transmissão causa mortis e doação, de quaisquer bens ou direitos;

.....(NR)”

“Art. 161.....

.....

IV - estabelecer regras para a entrega dos recursos de que tratam os incisos III e V do art. 158;

.....(NR)”

JUSTIFICATIVA

A PEC nº 45, de 2019, propõe mudanças no sistema tributário brasileiro nas atividades relacionadas ao consumo, unificando cinco tributos atuais, quais sejam, Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) e Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS) em apenas um único imposto denominado Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), de competência repartida entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

Além disso, a PEC nº 45, de 2019, propõe a criação de um novo Imposto Seletivo de competência da União, cujo objetivo é desestimular o consumo de determinados bens, serviços ou direitos geradores de externalidades negativas, a exemplo de cigarros e bebidas alcoólicas. Esse imposto, de acordo com a

justificativa, terá incidência monofásica apenas na etapa do processo de produção (provavelmente na saída da fábrica) e nas importações.

Para a implementação do novo sistema tributário, foram criadas regras que envolvem a definição das alíquotas do IBS, assim como a transição futura de um modelo de incidência focado na origem para o destino. As alíquotas do IBS serão formadas pela soma das alíquotas singulares vinculadas às determinadas destinações constitucionais de modo a preservar os atuais níveis de arrecadação.

Visando à simplificação, as alíquotas do IBS serão uniformes para todos os bens, tangíveis e intangíveis, serviços e direitos, podendo variar entre Estados, Distrito Federal e Municípios, não sendo permitida, ainda, a concessão de isenções, incentivos ou benefícios tributários ou financeiros, sob a premissa de que quanto maior o número de alíquotas ou incentivos e benefícios, mais complexo será o sistema tributário.

Analisado o texto da PEC nº 45, de 2019, conquanto ela tenha como propósito efetuar uma ampla reforma tributária, na verdade a proposta apenas simplifica, em parte, o sistema tributário atual, uma vez que efetua uma troca de cinco tributos por dois, no caso o IBS e o Imposto Seletivo. Ademais, a alteração constitucional se resume aos tributos sobre consumo, não havendo menção ou alteração de regras para os tributos sobre a renda e o patrimônio.

Para piorar, a PEC em comento, ao trazer um conceito de alíquotas de referência, acaba por congelar a arrecadação tributária no consumo, uma vez que estimula a manutenção dos atuais níveis de arrecadação concentrada em bens, serviços e direitos, o que acaba por dificultar sobremaneira eventuais discussões futuras de redistribuição da carga tributária do consumo para a renda e patrimônio.

Segundo o estudo A Reforma Tributária Necessária – Diagnóstico e Premissas¹, publicado pela Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (ANFIP) em parceria com a Federação Nacional do Fisco Estadual e Distrital (FENAFISCO), enquanto no conjunto dos países da OCDE, a participação dos impostos diretos (Renda e Patrimônio) na arrecadação total foi, em média, 39,6%; no Brasil, essa participação foi de apenas 25,4%. Relativamente aos impostos indiretos cobrados sobre o consumo, esse percentual representa 32% nos países da OCDE e 49,6%, no Brasil.

Não satisfeita com essa alta regressividade do sistema atual, a PEC proíbe a instituição de benefícios e incentivos fiscais bem como a diferenciação de alíquotas do IBS em função da essencialidade do bem, do serviço ou do direito que se pretende tributar. Com isso, bens e serviços essenciais para a população, atualmente desonerados em sua grande parte pelo IPI, PIS, Cofins, ICMS e ISS, estarão sujeitos ao mesmo imposto aplicável a bens e serviços supérfluos.

¹ <http://www3.anfip.org.br/publicacoes/a-reforma-tributaria-necessaria-diagnostico-e-premissas/>

Essa premissa elevará sobremaneira o preço de produtos básicos, a exemplo dos medicamentos e dos alimentos, que estarão sujeitos à mesma alíquota de joias, automóveis de luxo, obras de arte, dentre outros bens consumidos pela camada mais rica da população. A mera previsão de mecanismos de transferência de renda não será capaz de resolver o problema da regressividade do novo modelo, que será intensificado caso seja mantido na íntegra o texto da PEC nº 45, de 2019.

Elaborar uma reforma tributária com o único intuito de simplificação, sem atacar o principal problema da regressividade do sistema tributário brasileiro, acaba por privilegiar apenas os grandes detentores do capital produtivo, que repassam os impostos no preço dos bens e serviços por eles fornecidos. Até porque, ao fim e ao cabo, os impostos indiretos são arcados pela população brasileira. A simplificação, embora desejável, não deve ser o único norte do legislador. Há outros caminhos a serem trilhados com o foco num modelo tributário provedor de justiça fiscal.

Assim, de modo a tentar corrigir as distorções apontadas, apresentamos a presente emenda propondo algumas alterações na PEC nº 45, de 2019, conforme se segue.

A primeira alteração é permitir que seja possível a instituição de isenção para alimentos, medicamentos, serviços de transporte público coletivo de passageiros urbano, locação de imóveis residenciais, saneamento básico, além de outros bens, serviços e direitos relacionados em Lei Complementar. A ideia é permitir que bens e serviços essenciais para a garantia dos direitos fundamentais não sejam taxados pelas elevadas alíquotas do IBS, que deve ser calibrada em 25%, conforme estimado pelo economista Bernard Appy², um dos autores intelectuais da PEC nº 45, de 2019.

Os efeitos da redução da arrecadação com a aludida isenção serão compensados, a nível federal, com as mudanças trazidas no Imposto sobre a Renda. A primeira medida é retirar do inciso I do 2º do art. 153 da CF o princípio da progressividade, incluindo-o no novo inciso III de modo que a sua efetivação seja uma obrigação constitucional, e não uma faculdade a cargo da lei. Com isso, o Imposto sobre a Renda passa a ter a obrigação de ser progressivo para todos os tipos de rendimento, inclusive para os ganhos de capital, lucros e dividendos.

Outra medida é obrigar a incidência do Imposto sobre a Renda sobre lucros e dividendos pagos ou creditados a pessoa física ou jurídica, sendo permitida, todavia, a concessão de faixa de isenção nos mesmos valores aplicados às rendas do trabalho. Assim, os lucros e dividendos poderiam ter isenção apenas até o valor de R\$ 1.903,98 (mil, novecentos e três reais e oitenta centavos).

E ainda que seja possível resolver esse problema pela via legal, uma vez que a não incidência sobre lucros e dividendos encontra-se garantida pelo art. 10 da Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995, é fundamental que haja uma

² <https://exame.abril.com.br/economia/para-governo-reforma-da-camara-pode-criar-o-maior-imposto-do-mundo/>

trava constitucional, impedindo que se prestigie os rendimentos do capital em detrimento das rendas oriundas do trabalho.

Além disso, evitamos com a medida eventuais discussões sobre a constitucionalidade da cobrança para aqueles que insistem erroneamente em defender que a tributação de lucros e dividendos seria um *bis in idem* pelo fato de já ter havido incidência do imposto sobre a renda na pessoa jurídica. Evidentemente não merece guarida esse entendimento. Até porque, sabemos que os impostos, sejam eles diretos ou indiretos, sempre são repassados para o preço dos produtos. Na prática, temos o atual cenário em que o sócio não arca com o custo econômico do imposto na renda nem da pessoa jurídica, pelo repasse do imposto ao preço, nem na distribuição de lucros e dividendos, pela isenção concedida por lei. De todo modo, é fato que a Constituição Federal tem a capacidade de prever a incidência tributária para lucros e dividendos.

Nessa esteira, conforme o recente estudo “O Imposto de Renda e Distribuição de Renda no Brasil”, publicado pelo Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA)³, o potencial de incremento na arrecadação com a instituição da tributação dos lucros e dividendos varia entre R\$ 22 bilhões e R\$ 39 bilhões por ano. Trata-se de um valor considerável, capaz de suportar eventuais benefícios concedidos no âmbito do IBS.

É importante lembrarmos que 49% (quarenta e nove por cento) da arrecadação do Imposto sobre a Renda é destinada a Estados, Distrito Federal e Municípios, sendo distribuídos da seguinte forma: 21,5% para o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal; 24,5% para o Fundo de Participação dos Municípios e 3% para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Assim, o incremento na arrecadação desse imposto será repartido entre todos os entes federados.

Ainda nas competências da União, a emenda cria regra para corrigir anualmente a tabela de incidência do imposto sobre a renda de acordo com o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, ou com outro índice que vier a substituí-lo. Se houver lei, é possível que a correção se dê em valor superior. Segundo o Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal (Sindifisco Nacional) a defasagem na tabela do Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF) chega a 95,46%⁴. O levantamento foi feito com base na diferença entre a inflação oficial pelo IPCA acumulada de 1996 a 2018 e as correções da tabela no mesmo período.

Esperamos com a medida que o país deixe de ser um paraíso tributário para os super ricos, que pagam menos impostos na proporção da sua renda que um cidadão classe média, sobretudo assalariado, como consta do estudo publicado pelo Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo

³ http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2449.pdf

⁴ <http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2019-01/defasagem-na-tabela-do-ir-chega-9546>

(IPC-IG), vinculado ao Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).⁵

No âmbito estadual e distrital, estamos incluindo as aeronaves e as embarcações na base de incidência do IPVA⁶, de modo a respeitar as recorrentes decisões do Supremo Tribunal Federal a exemplo dos Recursos Extraordinários 134.509, 255.111 e 379.572, no sentido de ser necessário emenda constitucional para a instituição dessa exação. Esperamos, com isso, permitir que bens de alto valor, tais como jatos particulares e iates, sejam alcançados pelo IPVA, corrigindo distorção histórica no tocante a esse tributo. O potencial de ganho aos cofres públicos é estimado em R\$ 4,6 bilhões⁷. Desse valor, 50% será destinado aos Municípios conforme regras a serem estabelecidas em Lei Complementar.

Continuando no âmbito dos Estados e Distrito Federal, ainda que o Supremo Tribunal Federal já tenha pacificado a questão sobre a possibilidade do Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação, de quaisquer bens ou direitos (ITCMD) ser progressivo, optamos por trazer para o texto constitucional esse importante princípio. Ademais, mantemos o comando que delega ao Senado Federal a definição da alíquota máxima do ITCMD, adicionando a ele uma regra para que essa alíquota máxima não seja inferior a 16%. Isso porque alíquota máxima atual para tributação da herança, estabelecida em 8% pela Resolução do Senado 9/1992⁸, é demasiadamente baixa quando comparada com países desenvolvidos, a exemplo da França (60%), do Japão (55%), da Alemanha (50%), da Suíça (50%), dos Estados Unidos (40%) e da Inglaterra (40%). Considerando o ganho com a elevação da alíquota máxima do ITCMD, propomos a criação de um percentual de repartição de 20% do ITCMD para os Municípios, conforme critérios a serem definidos em lei complementar.

Destacamos ainda que, se o objetivo da PEC nº 45, de 2019, é a simplificação do sistema tributário, não há razão para se criar um Imposto Seletivo diferenciado do IBS. A uma, porque a coexistência de duas legislações diferentes para impostos sobre consumo, cada qual com suas próprias especificidades, traz complexidade. A duas, porque não se pode vedar, como se propôs, benefícios fiscais para o IBS, que incide sobre produtos essenciais, e não ter regra de vedação semelhante para o Imposto Seletivo, que incide apenas sobre bens, serviços e direitos que causam externalidades negativas. A três, porque a tributação monofásica do Imposto Seletivo traz consequências negativas, uma vez que basta um simples planejamento tributário para esvaziar a base de incidência desse imposto para a etapa subsequente, tal como tem sido feito no IPI há décadas.

⁵ <https://nacoesunidas.org/brasil-e-paraiso-tributario-para-super-ricos-diz-estudo-de-centro-da-onu/>

⁶ O Supremo Tribunal Federal, nos Recursos Extraordinários 134.509, 255.111 e 379.572, entendeu que o atual texto constitucional não permite a incidência de IPVA sobre embarcações e aeronaves. Por essa razão estamos propondo a presente alteração de modo a permitir a incidência daquele imposto sobre esses tipos de veículos.

⁷ <https://noticias.r7.com/economia/se-cobrado-ipva-para-helicopteros-barcos-e-jatos-renderia-r-46-bi-12092018>

⁸ <http://arte.folha.uol.com.br/graficos/d4A1J/>

Por essa razão, melhor seria cobrar o imposto seletivo como uma alíquota adicional ao IBS, utilizando-se de todo o arcabouço jurídico que será construído para esse novo imposto, que terá incidência em toda a cadeia produtiva, será não cumulativo e terá fiscalização conjunta de todos os entes federados. Além do mais, prestigia-se a simplicidade, uma vez que haverá uma troca de cinco tributos por apenas um.

Por fim, informamos que o objetivo da presente emenda não é majorar a carga tributária brasileira, mas sim implementar correções no nosso modelo tributário a nível constitucional. Eventual elevação de carga tributária pode ser corrigida por alterações na legislação infraconstitucional. Sendo assim, no caso das alterações do Imposto sobre a Renda, a União pode redistribuir a carga tributária dentro do próprio imposto ou mesmo via redução das suas alíquotas do IBS não vinculadas. O mesmo pode ser feito pelos Estados e Distrito Federal com a ampliação da incidência do IPVA e com a majoração da alíquota máxima do ITCMD. Todavia, nada impede que o ente federado, caso precise dos recursos no momento de crise fiscal, utilize desses valores para melhoria das próprias contas públicas.

O que se pretende dizer com isso é que os devidos ajustes na carga tributária não devem constar necessariamente do texto constitucional, uma vez que podem ser realizados por meio de alteração legal. Por isso, ainda que se amplie a incidência de alguns impostos, não estamos propondo nenhuma reconfiguração das alíquotas do IBS, uma vez que isso competirá ao ente federado.

Diante do exposto, certo da necessidade de se implementar uma reforma tributária que traga justiça fiscal, evitando a perpetuação de um sistema tributário regressivo que beneficia apenas as classes mais ricas da população, peço apoio dos nobres pares para a aprovação da presente emenda.

Sala das Sessões, em de agosto de 2019.

Deputado André Figueiredo
PDT/CE