

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 187, DE 2004

Altera a Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, que dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação.

Autor: Deputada LAURA CARNEIRO

Relator: Deputado JOSÉ PIMENTEL

I - RELATÓRIO

Trata-se do Projeto de Lei Complementar nº 187/2004, de autoria da Nobre Deputada Laura Carneiro, o qual intenta promover alterações na Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, a qual regula o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação.

A primeira das modificações propostas visa a excluir da base de cálculo do imposto devido por substituição tributária montante igual à taxa de encargos de atualização aplicável ao pagamento do tributo, proporcional à duração estimada do giro de estoque segundo a cada tipo de estabelecimento.

Na esteira dessa alteração, o cálculo da duração do giro do estoque será realizado para cada tipo de estabelecimento, levando-se em

consideração o prazo médio de permanência dos bens tributados em estoque, obtidos por levantamento no mercado, ainda que por amostragem, ou através de informações e outros elementos fornecidos por entidades representativas dos respectivos setores.

A Ilustre Deputada justifica o Projeto, nessa parte, sob o argumento de que se propõe medida de justiça fiscal, tendo em vista que muitos contribuintes pagam por antecipação o ICMS quando o giro de seus estoques é bastante demorado, bem assim argumentando que se busca uma maior flexibilidade na determinação da base de cálculo do imposto, tendo em conta as diferenças existentes entre os diversos ramos de atividade.

A outra alteração visa assegurar ao contribuinte substituído o direito à restituição do valor do imposto pago por força da substituição tributária, correspondente ao fato gerador presumido que venha a se realizar por valor inferior ao utilizado como base de cálculo do ICMS pago por substituição, estabelecendo, ainda, que o contribuinte poderá se creditar do referido montante caso não haja deliberação no prazo de sessenta dias.

Em relação a essa alteração, nenhuma justificativa em especial é apontada.

O Projeto de Lei vem a esta Comissão para o exame dos aspectos financeiro e orçamentário públicos, sua adequação com o Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Orçamento Anual, assim como para o exame do mérito.

II - VOTO DO RELATOR

Em relação à adequação orçamentária e financeira do Projeto de Lei Complementar em comento, vale mencionar o disposto no art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal:

"Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na

lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

§ 3º

....." (sem grifo no original)

Não há um impacto direto nas contas públicas da União com a adoção da medida ora mencionada no que tange a nenhuma das modificações propostas.

Adentrando no mérito, o Projeto de Lei Complementar ora em discussão intenta a modificação na base de cálculo do ICMS devido por substituição tributária.

A referida modificação seria uma redução na base de cálculo do ICMS correspondente ao valor da taxa de encargos de atualização aplicável ao pagamento do tributo, proporcional à duração estimada do giro de estoque de acordo com cada tipo de estabelecimento.

A primeira dúvida que pode surgir é a relativa a como determinar o giro do estoque. O que será considerado “tipo de estabelecimento” para os fins previstos no Projeto de Lei? Não se trata de um conceito de fácil definição, visto que inexiste um critério único e preciso para sua determinação.

Assim, poderia ser levado em conta o ramo de atividade, circunstância em que se teria uma divisão entre estabelecimento industrial, comercial ou de serviços. Essa divisão, contudo, seria por demais ampla e aparentemente não atenderia aos fins previstos pela Nobre Deputada.

Outro critério que poderia ser adotado seria o do porte do estabelecimento, tendo-se micro, pequenos, médios e grandes estabelecimentos. Esse também não parece ser um critério que atenda aos fins propostos pelo Projeto de Lei Complementar.

Poder-se-ia tentar utilizar a natureza da atividade econômica desenvolvida pelo contribuinte, mas esse também seria um critério impreciso, visto que para uma mesma atividade, existem diferentes prazos de giro de estoque ou ainda diferenças sazonais que podem distorcer a verificação do prazo.

Como se não bastasse essa dificuldade na definição do que seria “tipo de estabelecimento”, o Projeto traz ainda outro complicador, qual seja, o do modo da determinação do giro, o qual pode ser feito por levantamento no mercado, por amostragem, ou por meio de informações e outros elementos fornecidos por entidades representativas dos respectivos setores.

Fica a pergunta: quem irá definir o prazo? O próprio contribuinte, ou os respectivos Fiscos Estaduais? Se tal atribuição couber ao contribuinte, fica evidente que buscará maiores e maiores prazos, o que redundará na redução da carga fiscal. Se couber ao Fisco, ter-se-á a busca de prazos exíguos. Desnecessário demonstrar aqui em maiores detalhes que isso resultará em demandas judiciais a emperrar ainda mais a economia do País.

Em que pese não haver impacto direto nas contas da União, por todas as dificuldades acima apontadas, não há como determinar o impacto da medida proposta nas contas dos Estados, o que, por si, só, desaconselharia a adoção da medida.

A segunda das modificações, conforme apontado, visa a concessão do direito à restituição do valor do imposto pago por força da substituição tributária, correspondente ao fato gerador presumido que venha a se realizar por valor inferior ao utilizado como base de cálculo do ICMS pago por substituição.

Em que pese não constar das atribuições expressas desta Comissão o exame da regimentalidade e da constitucionalidade da referida proposição, há que se adentrar nas mesmas para a necessária análise de mérito.

Primeiramente, nota-se que a proposição, nessa parte, não apresenta qualquer justificativa específica, fato esse, por si só, digno de nota.

Apesar disso, é notório que os contribuintes buscam alargar o entendimento do disposto no § 7º do art. 150 da Constituição Federal, o qual reza:

§ 7º A lei poderá atribuir a sujeito passivo de obrigação tributária a condição de responsável pelo pagamento de impostos ou contribuição, cujo fato gerador deva ocorrer posteriormente, assegurada a imediata e preferencial restituição da quantia paga, caso não se realize o fato gerador presumido.

Como se evidencia pela análise do dispositivo, o direito à restituição somente se verifica quando da não-realização do fato gerador presumido.

Essa questão, que se encontra em sede constitucional, já foi levada à apreciação do Pretório Excelso, quando do julgamento da ADI nº 1.851, ocasião em que o Pleno assentou o seguinte:

[...] A EC n.º 03/93, ao introduzir no art. 150 da CF/88 o § 7.º, aperfeiçoou o instituto, já previsto em nosso sistema jurídico-tributário, ao delinear a figura do fato gerador presumido e ao estabelecer a garantia de reembolso preferencial e imediato do tributo pago quando não verificado o mesmo fato a final. A circunstância de ser presumido o fato gerador não constitui óbice à exigência antecipada do tributo, dado tratar-se de sistema instituído pela própria Constituição, encontrando-se regulamentado por lei complementar que, para definir-lhe a base de cálculo, se valeu de critério de estimativa que a aproxima o mais possível da realidade. A lei complementar, por igual, definiu o aspecto temporal do fato gerador presumido como sendo a saída da mercadoria do estabelecimento do contribuinte substituto, não deixando margem para cogitar-se de momento diverso, no futuro, na conformidade, aliás, do previsto no art. 114 do CTN, que tem o fato gerador da obrigação principal como a situação definida em lei como necessária e suficiente à sua ocorrência. O fato gerador presumido, por isso mesmo, não é provisório, mas

definitivo, não dando ensejo a restituição ou complementação do imposto pago, senão, no primeiro caso, na hipótese de sua não-realização final. Admitir o contrário valeria por despojar-se o instituto das vantagens que determinaram a sua concepção e adoção, como a redução, a um só tempo, da máquina-fiscal e da evasão fiscal a dimensões mínimas, propiciando, portanto, maior comodidade, economia, eficiência e celeridade às atividades de tributação e arrecadação. [...] (Plenário. Relator Ministro Ilmar Galvão. Julgamento em 08 mai 2002. D.J. 22 nov 2002, p. 00055, sem grifos no original)

Em função dessa interpretação do Supremo Tribunal Federal, não seria uma lei complementar instrumento adequado para promover uma alteração no ordenamento jurídico brasileiro, inferior que é à Constituição.

Não bastassem essas razões, convém lembrar que o Projeto é inoportuno, quando há um estudo mais amplo de reforma tributária tramitando nesta Casa, o qual seria o foro natural e adequado para o debate de questões desta natureza.

Pelas razões expostas, VOTO pela NÃO IMPLICAÇÃO da matéria com aumento ou diminuição de receita ou despesas públicas da União e, NO MÉRITO, pela REJEIÇÃO do Projeto de Lei Complementar nº 187, DE 2004.

Sala da Comissão, em _____ de _____ de 2004.

Deputado JOSÉ PIMENTEL
Relator