

COMISSÃO ESPECIAL

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 277-A, DE 2000

Altera os arts. 149 e 177 da
Constituição Federal.

Autor: PODER EXECUTIVO

Relator: Deputado BASÍLIO VILLANI

I - RELATÓRIO

O Poder Executivo apresenta proposta de Emenda à Constituição com o objetivo de alterar os arts. 149 e 177 da Lei Maior.

2. Ao art. 149 é acrescentado § 2º – passando o atual parágrafo único a § 1º – com o objetivo de acrescentar duas normas relativas às contribuições sociais e às contribuições de intervenção no domínio econômico.

A primeira dessas normas impede a incidência dessas contribuições sobre as receitas decorrentes de exportação; a segunda, permite a incidência sobre a importação de bens e serviços recebidos do exterior (inclusive sobre energia elétrica, serviços de telecomunicações derivados de petróleo e combustíveis), ainda que o destinatário seja pessoa natural que, na forma da lei, poderá ser equiparada a pessoa jurídica.

3. Ao art. 177 da Constituição foi acrescentado § 4º, com a finalidade de dar contornos a contribuição de intervenção no domínio econômico – que possa vir a ser criada – relativa às atividades de comercialização decorrente de revenda ou refino, e de importação de petróleo e seus derivados, de gás natural e de álcool carburante.

As alíquotas da contribuição poderão ser ad valorem ou específica. A alíquota ad valorem incidirá sobre o faturamento ou a receita bruta, no caso de comercialização; no caso de importação, incidirá sobre o valor aduaneiro. A alíquota específica terá por base de cálculo a unidade de medida adotada.

Ainda quanto às alíquotas, a emenda propõe que possam elas ser diferenciadas por produto ou destinação, que possam ser reduzidas e restabelecidas por ato do Poder Executivo e que não se lhes aplique o princípio da anterioridade.

4. Também, no mesmo parágrafo do art. 177, foi estabelecida partilha de arrecadação da contribuição de intervenção no domínio econômico relativa ao petróleo e seus derivados, ao gás natural e ao álcool carburante. Os recursos da contribuição serão destinados ao pagamento de subsídios a preços ou transporte de álcool carburante ou de derivados de petróleo e ao financiamento de três programas: fiscalização de qualidade de combustíveis, regulação das atividades da indústria de petróleo e de gás natural e fomento das atividades de transporte, minas e energia e meio ambiente, inclusive de serviço da dívida pública a elas vinculado.

5. A vigência da emenda constitucional será imediata.

6. Na exposição de motivos, que justifica a proposta, o Ministro da Fazenda enfatiza que “com a proximidade da total liberalização do mercado nacional relativo ao petróleo e seus derivados e ao gás natural, tornam-se necessárias as alterações propostas, como única forma de se evitar distorções de natureza tributária entre o produto interno e o importado, em detrimento daquele, que fatalmente ocorrerão se mantido o ordenamento jurídico atual. Assim, adotada a presente proposta, poder-se-á construir e implementar, sem nenhum obstáculo de natureza constitucional, uma forma de tributação dos referidos produtos que garantam a plena neutralidade tributária”.

7. A Comissão de Constituição e Justiça e de Redação considerou admissível a proposta, tendo havido quatro votos contrários. Um dos Deputados discordantes apresentou voto em separado, justificando-o com a quebra do princípio da anterioridade incluída na proposta. Segundo S. Ex^a, nesse ponto, a proposta, desrespeitando direito adquirido dos contribuintes, ofende cláusula pétrea que impede a abolição de direitos e garantias individuais.

8. À proposta de Emenda à Constituição nº 277-A, de 2000, foram apresentadas as seguintes emendas:

8.1 Emenda nº 1/01, do Deputado Eliseu Resende e outros.

Altera a destinação da receita da contribuição de intervenção no domínio econômico relativa ao petróleo e seus derivados, ao gás natural e ao álcool carburante. Pela Emenda, o pagamento de subsídios com recursos dessa contribuição alcançará também o gás natural, e o financiamento de três programas previsto na PEC nº 277-A, de 2000, é substituído pelo financiamento de programa de aperfeiçoamento da infra-estrutura de transportes, para redução do consumo de combustíveis.

Os ilustres Proponentes justificam a primeira alteração, dizendo que “a crise de produção de energia que estamos vivendo demonstra claramente que, nos próximos anos, deveremos dispor do máximo possível de flexibilidade em relação à fixação de preços do gás natural, tanto para uso em usinas térmicas, como para a substituição direta da energia elétrica e de outros combustíveis mais caros e com maior potencial poluidor.

Quanto às alterações relativas à destinação de recursos para o financiamento de três programas, diz a justificação que a lei instituidora da Agência Nacional do Petróleo prevê fontes de recursos suficientes para a agência, para a fiscalização da qualidade dos combustíveis e para a regulação das atividades da indústria de petróleo e de gás natural. Acrescenta que a racionalização do uso de combustíveis nas atividades de transporte terá reflexos na economia, reduzindo custos de produção, ensejará consequências positivas para o meio ambiente e melhorará as condições das rodovias, trazendo mais segurança aos usuários.

8.2 Emenda nº 2/02, do Deputado Luiz Antonio Fleury Filho e outros.

Acrescenta o gás natural entre os produtos merecedores de subsídios pagos com recursos da contribuição de intervenção no domínio econômico relativa ao petróleo e seus derivados, ao gás natural e ao álcool carburante.

Na justificação, dizem os ilustres Proponentes que o subsídio deve ser concedido porque as termelétricas dependerão de gás natural

importado. Sendo assim, as oscilações cambiais poderão onerar o consumidor final, e até mesmo inviabilizar a geração de energia elétrica.

8.3 Emenda nº 3/01, do Deputado Luciano Zica e outros.

Altera vários dispositivos do § 4º do art. 177, que a Proposta de Emenda à Constituição nº 277-A, de 2000, pretende introduzir no texto constitucional.

Primeiramente, impede que a contribuição de intervenção no domínio econômico relativa ao petróleo e seus derivados, ao gás natural e ao álcool carburante implique redução da arrecadação do ICMS. Impede, também, que deixe de ser aplicado o princípio da anterioridade, em relação a essa mesma contribuição, e que o Poder Executivo seja autorizado a reduzir e a restabelecer suas alíquotas.

Quanto à partilha dos recursos provenientes da referida contribuição: estabelece como definitiva a destinação prevista na proposta, dispensando a “forma estabelecida na lei do orçamento anual”; impede que os recursos sejam aplicados no pagamento de dívidas vinculadas às atividades de transporte, minas e energia e meio ambiente; substitui “fomento das atividades de transporte, minas e energia e meio ambiente” por “investimento público na infraestrutura de transportes e nas áreas de minas e energia e de meio ambiente”. Finalmente, fixa em 67% da arrecadação da contribuição o montante mínimo dos recursos destinados ao financiamento dos programas de investimento na infraestrutura de transportes.

Na justificação da emenda, os ilustres Autores afirmam que não haveria razão para se criar contribuição de intervenção no domínio econômico relativa ao petróleo e seus derivados, ao gás natural e ao álcool carburante se a medida importaria em redução da receita do ICMS. Acrescentam que o princípio da anterioridade deve ser mantido, assim como deve ser negada a atribuição de competência ao Poder Executivo para reduzir e restabelecer as alíquotas da contribuição “pois tal possibilidade acarretaria uma indesejável instabilidade no volume de recursos a ser anualmente arrecadado”. Defendem o estabelecimento de percentual fixo de recursos para aplicação em infraestrutura de transportes, tendo em vista o histórico de deterioração do setor. Propõem retirar a autorização para aplicar os recursos no pagamento de dívida, porque isso permitiria saldar dívidas do DNER e da Eletrobrás. Afirmam, ainda, que, no financiamento, não se deve falar em “programa de fomento das atividades”, mas

em “investimento público”, para “explicitar que os recursos da nova contribuição se destinam a investimentos na infra-estrutura de transportes e nas áreas de minas e energia e de meio ambiente”.

Quanto às alterações relativas à destinação dos recursos, argumentam com o exemplo dos países economicamente mais desenvolvidos, que vinculam receitas de tributos às despesas com infra-estrutura de transportes. Acrescentam que “no caso da malha rodoviária brasileira, as más condições de pavimento (...) produzem múltiplos efeitos perversos sobre a economia nacional”, como, por exemplo, acréscimo de 58% no consumo de combustíveis, aumento de 46% nos custos operacionais dos veículos e de 50% no tempo de viagem e nos índices de acidentes.

8.4 Emenda nº 4/01, da Deputada Miriam Reid e outros.

Altera o art. 155, § 2º, IX e X, “b” da Constituição, para determinar a incidência do ICMS nas operações interestaduais relativas a petróleo, inclusive lubrificantes e combustíveis líquidos dele derivados, e para retirar da imunidade constitucional as operações interestaduais relativas a petróleo, inclusive lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos dele derivados, incluindo no texto da imunidade o gás natural para geração de energia.

Altera, também, o caput do § 4º do art. 177, que a Proposta de Emenda à Constituição nº 277-A, de 2000, pretende introduzir no texto constitucional, para incluir a produção de petróleo entre os fatos geradores da contribuição de intervenção no domínio econômico prevista no referido parágrafo.

Por último, acrescenta § 5º ao art. 177 da Constituição, para estabelecer que os produtores de gás natural e petróleo bruto, os refinadores e importadores de combustíveis serão substitutos tributários “de toda a cadeia de distribuição e revenda” dos produtos sujeitos à contribuição de intervenção no domínio econômico.

Na justificação é dito que a emenda pretende permitir que os Estados possam exigir o ICMS nas operações interestaduais relativas a “petróleo e derivados”, e corrigir distorções que poderão ocorrer em decorrência de tratamento tributário diferenciado “entre os combustíveis nacionais e os importados, bem como evitar a elisão fiscal” por meio da aplicação do instituto da substituição tributária no caso da contribuição.

8.5 Emenda nº 5/01, do Deputado Luciano Zica e outros.

Acrescenta § 5º ao art. 177 da Constituição Federal, para eleger os refinadores e os importadores substitutos tributários de toda a cadeia de distribuição e revenda, no caso da contribuição de intervenção no domínio econômico relativa ao petróleo e seus derivados, ao gás natural e ao álcool carburante.

Na justificação, dizem os ilustres Proponentes que a emenda pretende extinguir a “fonte de graves problemas para o mercado nacional de combustíveis (...) representada pela verdadeira indústria de liminares judiciais, conseguida por empresários inescrupulosos, do ramo de distribuição e revenda de combustíveis, com o intuito de esquivar-se ao pagamento de carga tributária devida”.

8.6 Emenda nº 6/06, do Deputado Luiz Carlos Hauly e outros.

Acrescenta item 4, ao inciso III do § 4º do art. 177, que a Proposta de Emenda à Constituição nº 277-A, de 2000, pretende introduzir ao texto constitucional, para destinar recursos – da contribuição de intervenção no domínio econômico relativa ao petróleo e seus derivados, ao gás natural e ao álcool carburante – à orientação sobre os direitos dos consumidores.

Na justificação, dizem seus ilustres Autores que a emenda “tem o objetivo de garantir aos consumidores de derivados de petróleo esclarecimentos sobre seus direitos, a exemplo do que a Constituição Federal determina em relação aos usuários de serviços públicos”.

8.7 Emenda nº 7/01, do Deputado Werner Wanderer e outros.

Altera vários dispositivos do § 4º do art. 177, que a Proposta de Emenda à Constituição nº 277-A, de 2000, pretende introduzir no texto constitucional.

Primeiramente, impede que a contribuição de intervenção no domínio econômico relativa ao petróleo e seus derivados, ao gás natural e ao álcool carburante implique redução da arrecadação do ICMS. Impede, também que deixe de ser aplicado o princípio da anterioridade, em relação a essa mesma contribuição, e que o Poder Executivo seja autorizado a reduzir e a restabelecer suas alíquotas.

Quanto à partilha dos recursos: estabelece como definitiva a destinação prevista na proposta, dispensando a “forma estabelecida na lei do orçamento anual”; impede que os recursos sejam aplicados no pagamento de dívidas vinculadas às atividades de transporte, minas e energia e meio ambiente; substitui “fomento das atividades de transporte, minas e energia e meio ambiente” por “investimento público na infra-estrutura de transportes e nas áreas de minas e energia e de meio ambiente”. Finalmente, fixa em dois terços da arrecadação da contribuição o montante mínimo dos recursos destinados ao financiamento dos programas de investimento na infra-estrutura de transportes.

Na justificação da emenda, os ilustres Autores afirmam que não haveria razão para se criar contribuição de intervenção no domínio econômico relativa ao petróleo e seus derivados, ao gás natural e ao álcool carburante se a medida importar em redução da receita do ICMS. Acrescentam que o princípio da anterioridade deve ser mantido, assim como deve ser negada a atribuição de competência ao Poder Executivo para reduzir e restabelecer as alíquotas da contribuição, “pois isto acarretaria uma indesejável instabilidade no volume de recursos a ser anualmente arrecadado”. Defendem o estabelecimento de fração fixa de recursos para aplicação em infra-estrutura de transportes, tendo em vista o histórico de deterioração do setor. Propõem retirar a autorização para aplicar os recursos no pagamento de dívidas, porque isso permitiria saldar dívidas do DNER e de outras entidades. Afirmam, ainda, que, no financiamento não se deve falar em programas de fomento das atividades”, mas “em investimento público”, para explicitar que os recursos da nova contribuição se destinam a investimentos na infra-estrutura de transportes e nas áreas de minas e energia e de meio ambiente”.

8.8 Emenda nº 8/01, do Deputado Carlos Alberto Rosado e outros.

Retira da proposta a destinação dos recursos da contribuição de intervenção no domínio econômico relativa ao transporte de petróleo e seus derivados, gás natural e álcool carburante, destinando-os apenas ao pagamento de subsídios a preços, desde que nos limites geográficos dos Estados produtores.

Na justificação é dito que a emenda tem por objetivo “incentivar a utilização do gás natural e dos derivados de petróleo, principalmente na produção de energia elétrica, junto às fontes produtoras. Tal solução, além de

beneficiar diretamente os Estados que detêm jazidas de gás e petróleo, permitirá notável economia em investimentos e em custos operacionais de transportes, já que a transmissão de energia elétrica é muito mais simples e barata do que o transporte dos insumos para produzi-la”.

8.9 Emenda nº 9/01, do Deputado Gustavo Fruet e outros.

Revoga a imunidade do ICMS prevista para as operações interestaduais relativas a petróleo, inclusive lubrificantes, combustíveis líquidos e gasosos dele derivados, e energia elétrica.

Na justificação, sustentam seus ilustres Autores que a imunidade, “que perdura por mais de 11 anos, contraria, inexplicavelmente, norma geral de incidência do ICMS”. Acrescentam que essa norma “fere os mais comezinhos princípios federativos”.

8.10 Emenda nº 10/01, do Deputado Luís Barbosa e outros.

Acrescenta parágrafo ao art. 177 da Constituição, para autorizar as distribuidoras “que operem no Estado de Roraima” a importar combustíveis derivados de petróleo da Venezuela.

Os ilustres Autores afirmam que o objetivo da emenda é “oferecer esses produtos a preços bastante competitivos”. Acrescentam que estão contribuindo, dessa maneira, “para a garantia do abastecimento nacional de combustíveis”.

8.11 Emenda nº 11/01, do Deputado Márcio Fortes e outros.

A emenda, inicialmente, altera o art. 149 do texto constitucional, na redação da proposta aqui apreciada, para instituir a imunidade para o petróleo bruto quanto a contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico. Também acrescenta parágrafo ao art. 155 da Constituição Federal para tornar imunes a qualquer imposto ou contribuição, exceto os impostos de importação e exportação, as operações e as receitas relativas ao petróleo bruto. Finalmente, altera o § 4º do art. 177, previsto na proposta aqui apreciada, para retirar do campo de incidência da contribuição de intervenção no domínio econômico relativa ao petróleo e seus derivados, ao gás natural e ao álcool carburante, o petróleo bruto, o gás natural e o álcool carburante, mantendo apenas os derivados de petróleo.

Na justificativa é dito que atualmente a PPE não incide sobre o petróleo bruto, e seria “perfeitamente dispensável e sobretudo extremamente inconveniente” que a contribuição incidisse sobre o petróleo bruto e depois também sobre os seus derivados. Essa duplicação desestimularia os investimentos e oneraria as exportações. Os mesmos argumentos, segundo os ilustres Autores, servem para a desoneração do ICMS e das contribuições sociais incidentes sobre o petróleo bruto, “que podem perfeitamente onerar a cadeia produtiva somente na indispensável fase de refino”. A contribuição de intervenção no domínio econômico não deve alcançar o gás natural e o álcool carburante porque a PPE “atualmente não incide sobre tais produtos”.

8.12 Emenda nº 12/01, do Deputado Márcio Fortes e outros.

A emenda acrescenta parágrafo ao art. 155 da Constituição Federal, para estabelecer que: o ICMS incidente sobre combustíveis automotivos, definidos em lei federal, será monofásico, e a receita do ICMS relativa a combustíveis automotivos “derivados de petróleo” caberá ao Estado de consumo; as alíquotas serão uniformes em todo o território nacional e poderão ser seletivas, nos termos de lei complementar; as alíquotas poderão ser específicas, nos termos de lei complementar; e, com exceção dos impostos sobre a importação e a exportação, do ICMS e das contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico, nenhum outro imposto ou contribuição incidirá sobre operações ou receitas decorrentes de combustíveis automotivos definidos em lei federal. Por último, altera o art. 155, § 2º, X, “b” e “c”, para submeter à incidência do ICMS as operações interestaduais relativas aos combustíveis automotivos, definidos em lei federal de acordo com as alterações introduzidas pela emenda.

Por certo inadvertidamente, porque a justificação a isso não se refere, a emenda revoga a atual disposição contida no art. 155, § 2º, X “c”, que torna imunes ao ICMS as operações com ouro, quando definido em lei como ativo financeiro ou instrumento cambial.

Na justificação é dito que a não introdução das alterações propostas “inviabilizará o parque de refino nacional (Petrobrás)”, por total incapacidade de competição do seu produto com o importado. Depois de lembrar que a cobrança monofásica é atualmente utilizada, com sucesso, no caso dos combustíveis e dos fármacos, que a utilização dessa sistemática de cobrança concorre para reduzir os abusos relativos às ações que pleiteiam liminares na justiça para comercializar combustíveis, temporariamente, sem o pagamento de

impostos e contribuições, e de lembrar a importância da cobrança monofásica na importação, os ilustres Autores concluem que a cobrança monofásica deve ser inserida na Constituição, a fim de evitar questionamentos judiciais e propiciar o retorno de um ambiente competitivo mais saudável ao setor. Quanto à cobrança, no Estado de consumo, do ICMS incidente sobre os combustíveis automotores, a alteração proposta mantém a sistemática atual.

8.13 Emenda nº 13/01, do Deputado Márcio Fortes e outros.

Altera o art. 149 da Constituição, na redação dada pela proposta aqui apreciada, para permitir que as contribuições sociais e as de intervenção no domínio econômico possam ter incidência monofásica. A cobrança monofásica será obrigatória quando essas contribuições incidirem sobre combustíveis automotivos definidos em lei federal. Finalmente, acrescenta § 3º ao art. 149, na redação da proposta, para determinar que se aplicam às contribuições sociais incidentes sobre combustíveis automotivos definidos em lei federal, as normas relativas a alíquotas incluídas no art. 177, § 4º, I e II, pela proposta aqui apreciada.

Na justificação, dizem os ilustres Autores que a cobrança monofásica “já provou sua utilidade na tributação de setores como combustíveis e fármacos”. Acrescentam que a utilização dessa sistemática de cobrança concorre para reduzir os abusos relativos às ações que pleiteiam liminares na Justiça para comercializar combustíveis, temporariamente, sem o pagamento de impostos e contribuições, e lembram a importância da cobrança monofásica na importação. Concluem que a cobrança monofásica deve ser inserida na Constituição, “a fim de evitar questionamentos judiciais e provocar o retorno de um ambiente competitivo mais saudável ao setor”.

Muito embora a emenda se refira, indistintamente, à utilização das alíquotas “ad valorem” e específicas, na incidência das contribuições sociais sobre combustíveis automotivos definidos em lei federal, a justificação defende apenas a instituição das alíquotas específicas, concluindo que possibilitarão “enorme avanço na prevenção da sonegação no setor, que poderá ocorrer após a liberação do mercado à importação”.

II - VOTO DO RELATOR

9. Desejo, inicialmente, destacar e agradecer o apoio irrestrito e permanente recebido de nosso Presidente, Deputado Eliseu Resende. S. Exa. mostrou-se incansável, não só em relação à direção dos trabalhos, mas também no aconselhamento, sempre pertinente, dado a este Relator de maneira gentil e elegante, o que contribuiu, sem dúvida, para reduzir o natural e necessário esforço para relatar tão importante proposta.

Não posso deixar de anotar, também, o auxílio recebido de todos os Colegas desta Comissão Especial que, através de emendas apresentadas e de valiosas sugestões, oferecidas pessoalmente ou no decorrer dos debates, muito contribuíram para que chegasse a bom termo a missão para a qual fui designado.

Agradeço, finalmente, o trabalho de todos os integrantes da Secretaria desta Comissão Especial que, comandados pela Sra. Edla, procuraram sempre, e com pleno êxito, tornar mais ameno o difícil caminho trilhado por todos nós.

Muitos convidados abrilhantaram as audiências públicas, e aportaram contribuições importantes para o perfeito entendimento das matérias aqui apreciadas. Tivemos a honra de receber os ensinamentos do Ministro Eliseu Padilha e de vários dirigentes e especialistas dos setores público e privado, cujos nomes merecem ficar registrados neste parecer: Everardo Maciel, Secretário da Receita Federal; Francisco de Assis Leme Franco, Secretário de Acompanhamento Econômico, Substituto, do Ministério da Fazenda; Luis Octávio Koblitz, especialista em co-geração de energia; Luis Carvalho de Carvalho, Assessor Técnico da União dos Produtores de Açúcar e Alcool do Estado de São Paulo; David Zylberstijn, Diretor-Geral da Agência Nacional de Petróleo; Roberto Macedo, Presidente do Sindicato Nacional das Empresas Distribuidoras de Gás Liquefeito de Petróleo – SINDIGÁS; João Pedro Gouveia Vieira Filho, Presidente do Sindicato Nacional das Empresas Distribuidoras de Combustíveis e Lubrificantes – SINDICOM; Aldo Guarda, 1º Vice-Presidente da Federação Nacional do Comércio de Combustíveis e Lubrificantes – FECOMBUSTÍVEIS; e Henri Philippe Reichstul, Presidente da PETROBRÁS.

10. A proposta de emenda à Constituição que estamos apreciando merece elogios por vários motivos.

Primeiro, por sua oportunidade. Há muito se esperam medidas que tornem nossos produtos e serviços mais competitivos frente aos importados.

Segundo, porque as medidas tributárias propostas melhorarão a posição de nossos bens e serviços no mercado internacional, justamente no momento em que se avizinha a celebração de acordos que estreitarão nosso comércio com os países das Américas e da Europa.

Terceiro, porque o País realmente necessita de mecanismos ágeis que permitam auferir recursos para investimentos na infra-estrutura de serviços públicos indispensáveis para o desenvolvimento econômico, na produção de bens e serviços de consumo de massas.

Quarto, porque a aplicação das receitas decorrentes da emenda foi detalhada de maneira quase perfeita.

11. O dispositivo que desonera as receitas decorrentes de exportação das contribuições sociais e das contribuições de intervenção no domínio econômico é bastante pertinente, e até mesmo imprescindível, pois, dada a acirrada concorrência no comércio internacional não se pode admitir qualquer forma de agregação de tributos a bens e serviços exportados.

12. A incidência das contribuições sociais sobre a importação de bens e serviços vem ao encontro dos justos anseios da indústria nacional.

Hoje, os produtos aqui fabricados e os serviços carregam o peso de contribuições como a COFINS e a destinada ao PIS. As matérias-primas e os demais insumos e embalagens são igualmente alcançados por essas contribuições, enquanto que os produtos e serviços importados estão delas desonerados até que sujeitos a faturamento no território nacional.

Justificativa semelhante aplica-se à incidência, na importação, das contribuições de intervenção no domínio econômico. Não há dúvida de que a contribuição de intervenção no domínio econômico, a ser criada em decorrência do novo parágrafo 4º que se acrescenta ao art. 177 da Constituição, deverá incidir na importação, sob pena de proporcionar vantagem tributária a produtos importados.

Cabe neste ponto, no entanto, uma observação. A boa técnica de redação legislativa e a clareza que se deve buscar atribuir ao texto constitucional exigem compatibilidade entre o teor do art. 149, § 2º, II, no que se refere à indicação dos “derivados de petróleo, combustíveis” e a redação proposta para o parágrafo 4º do art. 177, que se refere a “petróleo e seus derivados, bem assim de gás natural e álcool carburante”.

Merece ser aceita, sem ressalvas, a incidência das contribuições sociais e das contribuições de intervenção no domínio econômico nas importações efetuadas por pessoa natural. Intensifica-se, cada vez mais, a ocorrência dessas aquisições, facilitadas pela Internet, no chamado comércio B2C. Se desoneradas essas operações e prestações, o importador não será alcançado pelas mencionadas contribuições, ao contrário do adquirente de produtos e serviços nacionais.

13. A contribuição de intervenção no domínio econômico incidente na “comercialização, decorrente de revenda ou refino, e de importação de petróleo e seus derivados, bem assim de gás natural e álcool carburante” deverá permitir a revogação da “parcela de preço específico”, conhecida como PPE. Isso se mostra extremamente necessário, para que a Petrobrás possa participar em igualdade de condições de um mercado de livre concorrência.

A PPE, instituída pela Portaria Interministerial nº 3, de 27 de julho de 1998, dos Ministros da Fazenda e de Minas e Energia, é exigida de todos os agentes responsáveis pela produção ou importação de combustíveis derivados de petróleo. Exação de caráter não tributário, porque nem ao menos está amparada em lei, representa a diferença entre os preços de faturamento dos combustíveis produzidos nas refinarias e os seus preços de realização, acrescidos da carga tributária federal, e visa a ressarcir as despesas com subsídios a combustíveis, a arrecadar os meios financeiros necessários para saldar, em atendimento ao disposto no art. 74 da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, os créditos da Petrobrás com a União, relativos à Conta Petróleo, Derivados e Álcool, instituída pela Lei nº 4.452, de 5 de novembro de 1964, e a servir como amortecedor das flutuações de preços do petróleo e seus derivados no mercado internacional, evitando maiores impactos sobre a economia nacional.

14. Ao explicitar que as alíquotas da contribuição de intervenção no domínio econômico relativa ao petróleo e seus derivados, ao gás natural e ao

álcool carburante poderão ser ad valorem ou específicas, o texto proposto concede ao legislador ordinário louvável oportunidade de opção.

As alíquotas ad valorem favorecem a arrecadação, pois proporcionam elevação da receita sempre que se elevam os preços dos produtos tributados. As alíquotas específicas tornam a arrecadação independente dos preços dos produtos tributados, não contribuem para a elevação dos índices de inflação quando os preços se elevam, e tornam mais fácil a previsão de receita, uma vez conhecidas a produção, a importação e o consumo. Além disso, impedem a prática do subfaturamento, como forma de evasão fiscal, e equilibram a carga fiscal, no caso de impostos que têm incidência “por dentro” na cadeia produtiva nacional e “por fora” sobre o produto importado. Acrescente-se que nos países desenvolvidos o “excise tax” incidente sobre combustíveis utiliza alíquotas específicas.

A referência apenas à contribuição de intervenção no domínio econômico, contudo, pode ensejar o entendimento de que essas características não se aplicariam a outros tributos e contribuições, o que não parece conveniente. Pelo contrário, torna-se indispensável, a fim de alcançar plenamente os objetivos almejados com a Emenda Constitucional de que ora se cogita – vale dizer, de equiparar as cargas tributárias incidentes sobre os combustíveis nacionais e os importados – que se possam instituir alíquotas ad valorem ou ad rem também para as contribuições sociais, nomeadamente, a COFINS e a do PIS/PASEP.

O texto do Substitutivo proposto, ao trazer esses dispositivos para o art. 149 da Constituição, procura solucionar esse problema, reafirmando a faculdade de o legislador infraconstitucional escolher livremente, ao deliberar sobre as contribuições sociais ou de intervenção no domínio econômico, entre ambas as espécies de alíquotas.

15. A diferenciação das alíquotas por produto ou destinação concederá, ao legislador ordinário, a possibilidade de utilizá-las com finalidade extrafiscal, o que deve mesmo ser objetivo de uma contribuição de intervenção no domínio econômico. Observe-se, contudo, o caráter dúbio do termo “destinação”, que tanto se pode interpretar como significando *finalidade* (como é o objetivo da proposta) como designando *lugar*. O substitutivo proposto procura contornar essa possibilidade de dúvida, que poderia ser fonte de futuras controvérsias hermenêuticas.

16. Os preços do petróleo – e, por conseguinte, dos combustíveis – são fixados pelo mercado internacional, com sensíveis e inesperadas alterações. Além disso, os preços internos são alterados, também, em função do valor do real em relação ao dólar. Por esses motivos, seja utilizada a alíquota ad valorem ou específica, muitas vezes haverá necessidade de alterá-la de imediato, para que se mantenham incólumes seus efeitos. Justifica-se plenamente, portanto, que a essa contribuição de intervenção no domínio econômico não se aplique o princípio da anterioridade, e que se permita ao Poder Executivo reduzir e restabelecer as alíquotas.

Deve-se lembrar que o princípio da anterioridade também não é observado em casos de outros tributos em que a agilidade para alterar alíquotas pode-se mostrar conveniente, como os impostos sobre o comércio exterior, o IPI e o IOF.

17. Das emendas:

17.1. As emendas nºs 1 e 2 foram acatadas, para inserir o gás natural no rol dos combustíveis que poderão vir a ser subsidiados pelos recursos da nova contribuição. Atentando ainda para o alerta de técnicos e representantes do setor – inclusive da Petrobrás – entendeu-se conveniente fazer referência no texto do Substitutivo também aos derivados do gás natural.

A emenda nº 1, do ilustre Deputado Eliseu Resende e outros, objetiva também vincular os recursos arrecadados com a nova contribuição, além de aos subsídios a preços e transportes dos produtos a que já se fez referência, específica e unicamente ao financiamento de programas de aperfeiçoamento da infra-estrutura de transportes, retirando do campo de programas que poderão ser beneficiados com tais recursos a fiscalização da qualidade de combustíveis e a regulação das atividades da indústria de petróleo e de gás natural. Conforme bem ressaltaram seus autores, na justificativa da emenda, a Agência Nacional do Petróleo já dispõe de recursos suficientes, para essas atividades, de maneira que a instituição de nova fonte seria despicienda.

Deve-se ressaltar, além disso, que a racionalização do uso de combustíveis, que o aperfeiçoamento da infra-estrutura de transportes certamente há de provocar, terá reflexos bastante positivos, não apenas sobre a economia, mas também sobre o meio ambiente e as condições de segurança dos usuários, tornando-se assim desnecessário desviar recursos da nova contribuição para atender também a esses outros setores.

17.2. As emendas nºs 3 e 7 foram parcialmente contempladas pelo texto do Substitutivo, uma vez que se retira o dispositivo que permitia a destinação, para o financiamento de dívidas, dos recursos a serem arrecadados com a nova contribuição.

17.3. A emenda nº 4, da ilustre Deputada Miriam Reid e outros, tem vários objetivos importantes, tanto para corrigir possíveis distorções de preços entre os produtos importados e os nacionais, quanto para favorecer os Estados produtores de petróleo. De certa forma, parte dos objetivos da emenda foram contemplados, ao se instituir a possibilidade da incidência única tanto do ICMS quanto das contribuições, ainda que sem empregar o mecanismo da substituição tributária. Quanto às demais medidas propostas, infelizmente, o momento atual não parece o mais adequado para implementá-las, a despeito de seus méritos. Por esses motivos, optou-se pela rejeição da emenda.

17.4. Não pareceu conveniente, além disso, enrijecer, no texto constitucional, a atribuição a refinadores e importadores da responsabilidade pelo pagamento dos tributos sobre combustíveis, motivo por que se julgou prudente rejeitar a emenda nº 5.

17.5. A emenda nº 6, do Deputado Luiz Carlos Hauly, também não pôde ser atendida, a despeito de seu intento meritório de canalizar mais recursos para programas de orientação sobre direitos dos consumidores. Entendeu-se que isso poderia diminuir a disponibilidade para as outras finalidades, prioritárias, ao menos no contexto presente.

17.6. A emenda nº 8, do Deputado Carlos Alberto Rosado, igualmente não pôde merecer acolhida no Substitutivo. Trata-se de medida destinada a restringir os subsídios a preços e a limitá-los aos Estados produtores. Ainda que se possam divisar méritos na proposta, entre os quais o intuito de proteger região desfavorecida economicamente e muito necessitada, mais uma vez deve-se rejeitar a emenda. Não parece ser esse, com efeito, o momento mais adequado para se tratar de medida desse teor. Além disso, a extinção de subsídios nas regiões não produtoras de petróleo e gás pode repercutir negativamente sobre produtos essenciais para a população, como o gás liquefeito de petróleo, por exemplo – o chamado gás de cozinha – elevando insuportavelmente o custo de vida das famílias de baixa renda.

17.7. A emenda nº 9 foi parcialmente atendida, para revogar a imunidade das operações interestaduais com lubrificantes e combustíveis

derivados de petróleo. Não pareceu conveniente revogar as imunidades do petróleo e da energia elétrica, contudo. No primeiro caso, porque certamente repercutiria sobre a arrecadação de ICMS dos Estados. No segundo, porque esta Comissão destina-se a tratar especificamente de problemas relacionados ao mercado de combustíveis. Atente-se ainda que a revogação da imunidade interestadual das operações sobre energia elétrica, quanto ao ICMS, está contemplada na Proposta encaminhada recentemente ao Congresso pelo Poder Executivo, apelada pela imprensa de minirreforma fiscal.

17.9. A emenda nº 10 já está contemplada pelo próprio objetivo da proposta ora em exame, motivo por que deve ser rejeitada.

17.10. Os objetivos das emendas nºs 11, 12 e 13 ficam acolhidos, embora não se tenha aproveitado o seu teor literalmente.

18. Do Substitutivo:

18.1. O art. 1º do Substitutivo, além de acrescentar a importação de gás natural e álcool carburante ao rol de eventos sobre os quais poderá incidir a futura contribuição, procura também, como já mencionado no item 14 acima, atender emendas propostas com o objetivo de estender às contribuições sociais, quando incidirem sobre combustíveis, algumas características que se pretendem atribuir à contribuição de intervenção no domínio econômico sobre combustíveis.

Tais características são, basicamente: a possibilidade de instituição de alíquotas específicas ou ad valorem, contemplada no inciso III do § 2º acrescentado ao art. 149 da Constituição, e a incidência em uma única vez, nas hipóteses definidas em lei, abrangida pelo § 3º do mesmo dispositivo.

Dos debates havidos na Comissão, pode-se concluir que se trata de aspectos essenciais, para combater artifícios de que atualmente se valem algumas distribuidoras, aproveitando-se de falhas nos textos legais e constitucional, para obter vantagem sobre as que operam dentro da lei.

18.2. O art. 2º do Substitutivo emenda o art. 155 da Constituição Federal, no que trata do ICMS sobre combustíveis.

A questão do ICMS merece atenção especial. O texto original da proposta do Executivo não trata do tema. Várias emendas de Parlamentares desta Comissão, contudo, bem como o clamor dos técnicos e representantes do setor, ouvidos pela Comissão Especial em audiências

públicas, deixaram claro que muito pouco se avançaria no rumo de solucionar os problemas decorrentes do atual sistema de tributação sobre combustíveis, se não se corrigissem as mais sérias distorções que envolvem a aplicação do ICMS.

Não se desconhecem as dificuldades políticas que rodeiam a matéria: a despeito do relativo consenso, do ponto de vista técnico, trata-se de alterar um dos mais delicados aspectos do nosso pacto federativo.

É impossível, no entanto, fugir à questão, neste momento. Dificilmente se apresentará outra ocasião como esta, em curto prazo, para se corrigir um problema que tem trazido graves prejuízos ao País, conforme ficou reconhecido por todos os que se fizeram ouvir ao longo dos trabalhos, independentemente de filiação partidária ou tendência ideológica.

Procurou-se, assim, uma fórmula que, ao mesmo tempo em que solucionasse as falhas legais que têm permitido a fraude e a sonegação, envolvesse o mínimo possível de alterações na distribuição de receitas entre os Estados.

18.2.1. A uniformização de alíquotas em todo o território nacional é, nesse passo, absolutamente indispensável, para se evitarem as operações interestaduais fraudulentas. Em consonância com o sistema já em vigor, atribuiu-se ao Senado Federal competência para definir essas alíquotas.

Teve-se a preocupação, contudo, de garantir que essa nova filosofia não trouxesse perdas para a arrecadação de nenhum dos Estados, de maneira que se pode afirmar, com base em estudos técnicos que estimam a evasão fiscal do ICMS sobre combustíveis em um terço, que a alíquota uniforme, ainda que viesse a ser fixada em valor inferior ao da que vigora atualmente neste ou naquele Estado, traria aumento de receitas, ao coibir a sonegação, de maneira que, em lugar de perdas, esses Estados certamente obterão ganhos.

18.2.2. Também se revelou indispensável a revogação da imunidade nas operações interestaduais com combustíveis, para evitar as fraudes, infelizmente ainda bastante freqüentes.

Deve-se ressaltar, no entanto, a mesma preocupação de não alterar a distribuição de receitas em vigor atualmente. Esse dispositivo poderia significar, em princípio, considerado isoladamente, menos receitas para os Estados onde ocorre o consumo, a quem hoje cabe integralmente a arrecadação do ICMS sobre combustíveis. Associado ao que dispõe o inciso I do

parágrafo 4º que se acrescenta ao art. 155 da Constituição, contudo – que atribui a arrecadação ao Estado onde ocorre o consumo –, mantém na prática a mesma configuração atual. A mudança no texto, para revogar a imunidade, não trará, portanto, qualquer reflexo na distribuição dos recursos do ICMS sobre combustíveis, mas apenas sobre as fraudes e a evasão fiscal.

18.2.3. A possibilidade de que a futura lei complementar institua alíquotas específicas tanto para a nova contribuição quanto para o ICMS é, por sua vez, a única forma de se evitarem, ao mesmo tempo, dois problemas importantes: de um lado, o subfaturamento do produto importado e, de outro, o diferencial que se poderia induzir entre o preço de venda do produto nacional e o do importado pela incidência “por dentro” do ICMS naquele.

18.2.4. As idéias que orientaram a elaboração do Substitutivo no que se refere ao ICMS foram, portanto, as seguintes:

a) revogar a imunidade das operações interestaduais com lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos derivados de petróleo;

b) instituir alíquotas uniformes para o ICMS em todo o território nacional, nas operações com lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos derivados de petróleo;

c) permitir a seletividade por produto ou finalidade, bem como a aplicação de alíquotas específicas.

Esta Casa, cabe insistir, não poderia aceitar o ônus político de deixar passar oportunidade tão significativa para corrigir as enormes distorções que hoje afetam o mercado nacional de combustíveis, em detrimento da qualidade do produto, da arrecadação tributária, da saúde financeira das empresas sérias e do bom desempenho da economia nacional, como um todo. O tema é importante demais, para que se possa passar ao largo, mesmo tendo em conta a sua complexidade.

A orientação geral das alterações ora propostas visa a contemplar os principais aspectos das emendas apresentadas e das reivindicações e sugestões trazidas a esta Comissão pelo setor, corroboradas inclusive pelo órgão incumbido da sua fiscalização e regulamentação, a ANP.

19. Alterações como a que ora se pretende efetuar no sistema tributário podem muitas vezes dar margem ao surgimento de questões judiciais,

buscando obter, ou com o auxílio de uma hermenêutica tortuosa, ou mesmo aproveitando-se de falhas de redação dos dispositivos legais, um diferencial competitivo – bastante relevante, no caso dos combustíveis – em face da significativa expressão dos tributos na composição dos preços. Deve-se tentar prevenir, portanto, no momento da elaboração legislativa, o surgimento de distorções futuras.

Nesse sentido, a eventual opção pela alíquota específica para as contribuições sociais que hoje incidem sobre faturamento pode ensejar o surgimento de novas questões a respeito de sua constitucionalidade, baseadas no § 3º do art. 155 da Constituição. Procurou-se contornar esse problema dando nova redação ao parágrafo, de maneira que a imunidade tributária ali instituída se refira exclusivamente aos impostos.

20. No art. 3º do Substitutivo, finalmente, que se destina a alterar o art. 177 da Constituição Federal, tratou-se de disciplinar especificamente a futura contribuição para intervenção no domínio econômico sobre combustíveis, definindo a possibilidade de que se instituassem alíquotas seletivas por produto ou finalidade e afastando a aplicação do princípio da anterioridade. Determina-se, além disso, a destinação dos recursos por ela arrecadados.

O afastamento do princípio da anterioridade, nesse caso específico, conforme já ficou explicado, justifica-se plenamente, como forma de se municiar o Poder Executivo com instrumentos aptos a intervir imediatamente no mercado, em caso de necessidade, para regular o seu funcionamento ou para minimizar o impacto econômico interno de variáveis externas cujo comportamento se tem caracterizado historicamente pela imprevisibilidade e volatilidade, tais como o câmbio e o preço internacional do petróleo.

21. O Substitutivo proposto, assim, coroa um processo de amadurecimento bastante profícuo, que se desenrolou nas últimas semanas, ao longo dos trabalhos desta Comissão, em que se recolheram contribuições das várias partes interessadas no problema e se debateram exaustivamente os vários aspectos envolvidos. Procurou-se dar abrigo às sugestões dos técnicos do Governo e dos empresários do setor, sem esquecer os aspectos políticos e econômicos, os interesses da sociedade e a repercussão que o preço dos combustíveis pode ter sobre o crescimento e o progresso do País.

O texto ora apresentado representa um esforço pela realização daquilo que é melhor para o Brasil. Cultiva a pretensão de reunir, em

torno de si, independentemente de posições ideológicas, oposição e situação, ambas convencidas da necessidade de, ao mesmo tempo em que se permite a liberalização do mercado nacional de combustíveis, corrigirem-se distorções que há muitos anos vêm transtornando o seu bom funcionamento, com enormes prejuízos não só para quem exerce a atividade econômica da importação, refino, distribuição e comercialização de combustíveis, mas para toda a sociedade.

Isso posto, voto pela aprovação da PEC nº 277-A, de 2000, na forma do Substitutivo anexo.

Sala da Comissão, em de de 2001.

Deputado Basílio Villani
Relator

**SUBSTITUTIVO À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO
Nº 277-A, DE 2000**

(Do Poder Executivo)

Altera os arts. 149, 155 e 177 da
Constituição Federal.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal,
nos termos do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao
texto constitucional:

Art. 1º Acrescentam-se ao art. 149 da Constituição Federal
os seguintes parágrafos 2º e 3º, renumerando-se para § 1º o atual parágrafo
único:

“Art. 149.
.....

§ 2º As contribuições sociais e de intervenção no domínio
econômico de que trata o *caput* deste artigo:

I – não incidirão sobre as receitas decorrentes de
exportação;

II – poderão incidir sobre a importação de bens ou serviços
recebidos do exterior, inclusive energia elétrica, serviços de
telecomunicações, combustíveis, gás natural e seus derivados, petróleo e
seus derivados e álcool combustível, ainda que o destinatário seja pessoa
natural, que, no caso, poderá, na forma da lei, ser equiparada a pessoa
jurídica.

III – poderão ter alíquotas:

a) *ad valorem*, incidindo sobre o faturamento, a receita bruta ou o valor da operação e, no caso de importação, sobre o valor aduaneiro;

b) específica, tendo por base a unidade de medida adotada.

§ 3º A lei definirá as hipóteses em que as contribuições a que se refere o *caput* incidirão uma única vez.”

Art. 2º O art. 155 da Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 155

.....

§ 2º

.....

X

.....

b) sobre operações que destinem petróleo e energia elétrica a outros Estados;

.....

§ 3º À exceção dos impostos de que tratam o inciso II do *caput* deste artigo e o art. 153, I e II, nenhum outro imposto poderá incidir sobre operações relativas a energia elétrica, serviços de telecomunicações, derivados de petróleo, combustíveis e minerais do País.

§ 4º A lei complementar definirá os lubrificantes e combustíveis sobre os quais o imposto previsto no inciso II do *caput* incidirá uma única vez, independentemente da finalidade em que forem empregados, observando o seguinte:

I – os valores arrecadados nas operações com lubrificantes e combustíveis derivados de gás natural e de petróleo caberão ao Estado onde ocorrer o consumo;

II – os valores arrecadados nas operações que envolvam lubrificantes e combustíveis não incluídos no inciso anterior serão repartidos entre o Estado onde ocorrer a produção ou importação e o Estado onde ocorrer o consumo, na forma estabelecida pelo Senado Federal, obedecidos o quórum e a iniciativa previstos no § 2º, IV;

III – as alíquotas serão uniformes em todo o território nacional, fixadas pelo Senado Federal;

IV – as alíquotas poderão ser específicas, por unidade de medida adotada, ou *ad valorem*, e diferenciadas por produto ou uso.”

Art. 3º O art. 177 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido do seguinte parágrafo:

“Art. 177

.....

§ 4º A lei que instituir contribuição de intervenção no domínio econômico relativa às atividades de importação ou comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados e álcool combustível deverá atender aos seguintes requisitos:

I – a alíquota da contribuição poderá ser:

a) diferenciada por produto ou uso;

b) reduzida e restabelecida por ato do Poder Executivo, não se lhe aplicando o disposto no art. 150, III, “b”.

II – os recursos arrecadados serão destinados:

a) ao pagamento de subsídios a preços ou transporte de álcool combustível, gás natural e seus derivados e derivados de petróleo;

b) ao financiamento de programas de aperfeiçoamento da infra-estrutura de transportes.”

Art. 4º A redação dada por esta emenda ao inciso X, b, do § 2º do art. 155, bem como o parágrafo 4º acrescentado ao mesmo artigo somente produzirão efeitos a partir de primeiro de janeiro do ano subsequente ao da publicação da lei complementar nele prevista.

Art. 5º Ressalvado o disposto no artigo anterior, esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua promulgação.

Sala da Comissão, em de de 2001.

Deputado Basílio Villani
Relator