

PROJETO DE LEI N.º , DE 2005
(Do Sr. Eduardo Paes)

Determina medidas para esclarecer os consumidores acerca dos tributos que incidem sobre mercadorias e serviços, em conformidade com o disposto no § 5º do art. 150 da Constituição Federal.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Esta lei disciplina as formas de esclarecimento aos consumidores a respeito dos tributos incidentes sobre mercadorias e serviços, em conformidade com o disposto no § 5º do art. 150 da Constituição Federal.

Art. 2º Os tributos a que se refere o art. 1º são os seguintes:

I – da União:

- a) imposto sobre importação de produtos estrangeiros;
- b) imposto sobre produtos industrializados;
- c) imposto sobre operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários;
- d) os impostos extraordinários previstos no art. 154 da Constituição Federal, sempre que incidirem sobre bens e serviços destinados a consumidor;
- e) a 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;
- f) a contribuição para o financiamento da seguridade social, inclusive do importador de bens e serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar;
- g) da contribuição ao Programa de Integração Social;
- h) da contribuição provisória sobre movimentação ou transmissão de valores e de créditos e direitos de natureza financeira;

- i) dos empréstimos compulsórios, sempre que incidirem sobre bens e serviços destinados a consumidor.

II – dos Estados e do Distrito Federal, o imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior;

III – dos Municípios, o imposto sobre serviços de qualquer natureza.

§ 1º O disposto nesta Lei aplica-se aos tributos previstos nas alíneas *c* e *h* do inciso I do *caput* exclusivamente com referência aos serviços financeiros sobre os quais incidirem.

§ 2º O tributo referido no inciso I, *f*, do *caput* compreende a hipótese da substituição gradual, total ou parcial, da contribuição do empregador, da empresa e entidade a ela equiparada na forma da lei, incidente sobre a folha de salários e demais rendimentos do trabalho, na forma do § 13 do art. 195 da Constituição Federal.

Art. 3º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios divulgarão, até 31 de janeiro do mês de janeiro de cada ano, tabela contendo, para cada mercadoria ou serviço destinado a consumidor, os percentuais dos preços que correspondem a tributos de sua competência mencionados no art. 2º.

§ 1º A tabela referida no *caput* será clara e de fácil compreensão.

§ 2º A divulgação, por parte da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, da tabela a que se refere este artigo deverá ocorrer por meio dos respectivos diários oficiais e, ressalvados os Municípios com menos de cinquenta mil habitantes, também por meio eletrônico, permanecendo, nesse caso, à disposição em caráter permanente.

§ 3º Os Municípios que não dispuserem de diário oficial próprio poderão divulgar a tabela a que se refere o *caput* por outros meios, tais como jornais de circulação local ou afixação na sede da Prefeitura.

§ 4º Os percentuais que constarem das tabelas referidas no *caput* deverão ser apresentadas como percentual do valor total da operação, independentemente de eventual previsão legal de redução da base de cálculo.

§ 5º As informações relativas aos impostos mencionados nas alíneas *a* e *b* do inciso I do art. 2º, bem como aquelas relativas à cobrança cumulativa das contribuições ao financiamento da seguridade social e ao Programa de Integração Social, poderão basear-se em estimativas, assegurado amplo acesso à documentação relativa à metodologia empregada.

§ 6º É vedada a realização de transferências voluntárias ao ente que descumprir o disposto no *caput*, ressalvadas aquelas destinadas a ações de educação, saúde e assistência social.

Art. 4º O contribuinte de tributo mencionado no art. 2º que realizar operação de venda ou revenda de produto ou prestação de serviço a consumidor deverá fazer constar no respectivo cupom ou nota fiscal ou documento similar, quando obrigatório, o montante total dos tributos indiretos incidentes sobre os produtos ali constantes, destacado do preço e em lugar visível.

§ 1º A informação de que trata o *caput* não incluirá o imposto sobre produtos industrializados nem o imposto sobre importação de produtos estrangeiros.

§ 2º Os tributos serão discriminados por esfera de governo e constará o montante total cobrado, seguido pela mensagem “Não inclui informação relativa aos impostos de importação (II) e sobre produtos industrializados (IPI)”.

§ 3º É opcional a apresentação, em separado, da alíquota ou do montante do tributo incidente sobre cada item ou unidade de mercadoria vendida ou de serviço prestado no cupom ou nota fiscal em que se registrar o conjunto de operações e prestações.

§ 4º Estão dispensadas do cumprimento do disposto neste artigo as microempresas e as empresas de pequeno porte, conforme definidas, respectivamente, nos incisos I e II do art. 2º da Lei nº 9.317, de 5 de dezembro de 1996, independentemente de adesão ao regime tributário simplificado.

§ 5º No caso da prestação de serviços de natureza financeira em que a lei não preveja emissão de documento fiscal, as informações serão prestadas por meio de tabelas afixadas no estabelecimento, na forma prevista pela legislação vigente.

Art. 5º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão firmar convênios para fins de consolidação e publicação das tabelas de que trata o art. 3º e da fiscalização do cumprimento do disposto no art. 4º.

Art. 6º O descumprimento, por parte dos contribuintes, do disposto no art. 3º implicará multa equivalente ao montante de tributos cuja apresentação na nota tenha sido omitida ou R\$ 200,00 (duzentos reais), o que for maior.

§ 1º A multa prevista no *caput* será dobrada, cada vez que for detectada reincidência, até o limite de cinco reincidências.

§ 2º A fiscalização do disposto no art. 4º, relativamente a cada tributo, cabe ao ente a quem compete instituí-lo.

§ 3º Em caso de infração, a multa será aplicada pelo ente fiscalizador que a houver detectado, relativamente aos tributos de sua competência.

§ 4º Uma vez detectada a infração por parte do ente, este comunicará, de ofício, o ilícito aos demais entes a cuja tributação aquela empresa esteja sujeita.

§ 5º Os órgãos de defesa do consumidor, criados nos termos da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, são órgãos legítimos para receber denúncias sobre infrações a esta Lei e encaminhá-las à administração tributária para que sejam adotadas as medidas cabíveis.

Art. 7º Esta Lei entra em vigor no primeiro dia do exercício seguinte ao de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

O Projeto de Lei que estou submetendo ao exame do Congresso Nacional trata de assunto que, no momento, constitui uma das maiores preocupações da sociedade civil brasileira. É a questão da carga tributária, considerada por esmagadora maioria como excessiva e danosa ao desenvolvimento nacional.

Diariamente, os meios de comunicação, a começar pela televisão, levam ao conhecimento público pelo menos parte do inconformismo dos setores produtivos e dos prestadores de serviço, sobre os quais pesa mais fortemente o gravame de impostos e taxas.

O objetivo da proposição é regulamentar o § 5º do art. 150 da Constituição Federal, que prevê que *“a lei determinará medidas para que os consumidores sejam esclarecidos acerca dos impostos que incidem sobre mercadorias e serviços.”*

Há anos o Congresso Nacional vem tentando regulamentar o dispositivo mencionado. Muitas dificuldades têm sido citadas como pretexto para essa paralisia do Congresso Nacional frente ao que é uma tarefa dele exigida pela própria Constituição. Nem todas são injustificadas. Por exemplo, é inquestionável que a consolidação de todos os tributos indiretos em um imposto sobre o valor agregado (IVA) facilitaria imensamente a tarefa de esclarecer o consumidor acerca dos tributos que incidem sobre produtos e serviços. A atual existência de inúmeros tributos sobre a produção e a circulação de mercadorias dificulta – e muito – a apresentação simples e clara das informações, bem como sua correta interpretação pelos consumidores.

Afinal, há pelo menos nove tributos incidentes sobre a venda de mercadorias ou sobre a prestação de serviços ao consumidor: o imposto de importação (II), o imposto sobre produtos industrializados (IPI), o imposto sobre circulação de mercadorias e serviços (ICMS), o imposto sobre serviços (ISS), a

contribuição de intervenção no domínio econômico sobre combustíveis (CIDE-Combustíveis), a contribuição para o financiamento da Seguridade Social (Cofins), a contribuição para o Programa de Integração Social (PIS) e, no caso dos serviços de natureza financeira, a contribuição provisória sobre movimentação financeira (CPMF) e o imposto sobre operações financeiras (IOF). E a lista pode aumentar: o art. 154 da Constituição admite a criação de novos impostos, mediante o exercício da chamada “competência residual da União”.

Há duas vertentes na implementação do § 5º do art. 150 da Constituição. O primeiro, e mais comum, é fazer constar, no documento fiscal, nos rótulos ou nas embalagens dos produtos, o montante ou as alíquotas dos tributos cobrados. A segunda é a prestação da informação por parte da autoridade fiscal, por meio de tabelas de incidência.

Ambas as formas têm sido objeto de críticas. A primeira por criar mais uma exigência burocrática sobre as empresas, a que corresponderia um custo adicional, e a segunda por servir muito imperfeitamente ao seu objetivo. No presente projeto de lei, procuramos combinar o que há de melhor em cada uma, contornando, sempre que possível, as dificuldades inerentes à tarefa.

Quanto à discriminação dos tributos no documento fiscal, teme-se que a exigência de contabilização e apresentação em separado dos tributos arrecadados em cada operação de venda ou a cada prestação de serviço venha a somar-se a tantos outros obstáculos ao funcionamento do setor privado nacional, já tão fustigado pelas diferentes obrigações burocráticas previstas nas legislações federal, estaduais e municipais. Essas dificuldades seriam desproporcionalmente onerosas para as pequenas e as microempresas, razão que nos fez isentá-las da obrigação.

Por outro lado, muitas redes de supermercados já apresentam, nos cupons fiscais que emitem, as informações acerca do ICMS cobrado, embora de forma cifrada e de difícil compreensão para o cidadão comum. Bastaria adaptar as máquinas emissoras de cupons fiscais das demais empresas para que o fizessem automaticamente, o que representaria tão-somente um custo de adaptação.

Talvez a maior dificuldade resida na preservação de informações relativas aos tributos incidentes nas etapas de produção anteriores à venda de mercadoria ao consumidor.

Essa dificuldade surge em duas situações. A primeira é gerada pela existência de tributos que, como o II e o IPI, incidem em sua maior parte sobre as mercadorias utilizadas em etapas iniciais do processo produtivo. Quanto mais distante for seu recolhimento da etapa final de venda a varejo, maior será a dificuldade do comerciante em contabilizar corretamente o seu valor, já que a informação relevante se perde ao longo da cadeia de produção.

Por essa razão, optamos por excluir esses dois impostos da obrigação de informar ao consumidor, o que simplificará imensamente o processo

e, portanto, viabilizará, sem traumas, a aplicação da Lei. Para compensar, ainda que de forma muito imperfeita, essa ausência, sugerimos que o documento fiscal traga, ao menos, a declaração de que esses impostos não estão incluídos no total de tributos destacados. Além disso, e talvez mais eficaz sob o ponto de vista da prestação de informações, fazemos com que as informações relativas ao II e ao IPI constem da tabela editada pela União, ainda que resultem de estimativa.

A segunda dificuldade é a cumulatividade de certos tributos, principalmente o PIS e a Cofins. No entanto, a maior parte dessa cumulatividade foi removida pelas Leis nº 10.637, de 30 de dezembro de 2002, e nº 10.833, de 29 de dezembro de 2003, que submeteram o PIS e a Cofins ao regime de compensação de débitos e créditos, restando apenas alguns setores em que essas contribuições ainda retêm traços de cumulatividade.

No que toca à tabela a ser divulgada pelos entes públicos, não cremos que representará problema maior para eles. Primeiro, porque a modificação das alíquotas é pouco freqüente e, no caso de vários tributos, a alíquota é geral, aplicando-se a todos ou a quase todos os produtos. A maior dificuldade reside nos tributos federais, e a União é aquela que tem melhores condições de atender às obrigações que a lei impõe. Segundo, porque os entes estão, em geral, aparelhados para construir essa tabela, ao contrário das empresas privadas, para as quais o custo poderia ser insuportável.

Embora imperfeita, cremos que essa solução é, ao menos provisoriamente, uma aproximação aceitável, que servirá para esclarecer os consumidores. Opor-se ao projeto alegando sua imperfeição seria prorrogar a omissão do Congresso Nacional frente a um mandamento constitucional explícito.

A despeito das dificuldades, estamos convencidos da supremacia do direito do consumidor à informação, que dele não pode continuar a ser sonogada, sejam quais forem os pretextos utilizados.

Embora o ambiente para regulamentação do § 5º do art. 150 da Constituição Federal esteja ainda longe do ideal – devido, em grande parte, à complexidade do próprio sistema tributário – já foram removidas as principais razões que inspiraram a rejeição dos projetos de lei que conferiam maior transparência ao Fisco. Além disso, a própria transparência, à medida que se instale, será, na qualidade de educador democrático, instrumento para fortalecer o debate sobre a reforma tributária e, portanto, sobre a própria complexidade que se aponta como impedimento para a transparência.

Estamos convictos de que a informação prestada ao consumidor deve ser plena, e não limitada. Por isso, interpretamos a palavra “imposto”, que consta do dispositivo constitucional regulamentado, como “tributo”, termo mais abrangente, que permite incluir no presente projeto de lei exações que, a rigor, não constituem impostos, tais como as contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico.

Acreditamos também que essa iniciativa encontrará o apoio das entidades empresariais e sindicais. Primeiro, porque os custos que implica são relativamente reduzidos. Segundo, porque estimula a saudável discussão sobre a elevadíssima carga tributária e os mecanismos para sua redução, que será instrumento para a prosperidade econômica e a expansão do emprego.

O momento é mais do que propício, principalmente devido à ampla discussão sobre a carga tributária que está começando a ocorrer no País. Nada será mais educativo e esclarecedor do que, cumprindo o mandamento constitucional, determinar que os consumidores sejam informados acerca dos altos tributos que pagam.

Por essas razões contamos com o apoio dos distintos Parlamentares para o aprimoramento e a aprovação deste projeto de lei, que será útil para o aprofundamento da democracia, para a fiscalização tributária e para a consciência do cidadão comum, que sustenta o Estado e a quem este deve satisfações sobre sua política tributária.

Sala das Sessões, 03 de março de 2005

Deputado **EDUARDO PAES**
PSDB/RJ