

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 34, DE 2003

Dispõe sobre o esclarecimento dos consumidores em relação aos impostos incidentes sobre mercadorias e serviços, em atendimento ao § 5º do art. 150 da Constituição Federal.

Autor: Deputado ENIVALDO RIBEIRO

Relator: Deputado PAULO RUBEM SANTIAGO

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei Complementar nº 34, de 2003, que “*dispõe sobre o esclarecimento dos consumidores em relação aos impostos incidentes sobre mercadorias e serviços, em atendimento ao § 5º do art. 150 da Constituição Federal*”, tem o seguinte texto:

“Art. 1º A nota fiscal, ou o cupom fiscal, previstos na legislação tributária, deverão conter explicitamente o valor, ou pelo menos a alíquota legal, dos impostos federais, estaduais e municipais que incidirem sobre mercadorias e serviços.

Art. 2º Nas embalagens das mercadorias deverão constar rótulos ou marcações que indiquem o valor, ou pelo menos a alíquota legal, dos impostos incidentes.

Art. 3º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão celebrar convênios para a implantação desta Lei Complementar.

Art. 4º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação”.

Em sua justificação, o autor da proposição alega que:

“É conhecida a dificuldade política e operacional de se esclarecer cabalmente o consumidor acerca da variada carga tributária – federal, estadual e municipal –, incidente sobre as mercadorias e serviços, tendo em vista a complexidade do nosso sistema tributário.

Esta proposta de lei complementar pretende dar o pontapé inicial neste complicado processo, que exige, em primeiro lugar, a vontade política dos entes federados de dar cumprimento real àquele dispositivo constitucional.

Atualmente já existem inúmeros convênios entre Estados, sob a anuência da União (Ministério da Fazenda/SRF), através do Conselho de Política Fazendária – CONFAZ –, que tratam do interrelacionamento dos ICMS estaduais, da emissão de notas fiscais e cupons fiscais e uso do equipamento “Emissor de Cupom Fiscal” (ECF). Os arts. 61 a 63 da Lei nº 9.532, de 1997, tratam da matéria e são um precedente legal para a boa solução do problema, inclusive para a modificação do ECF, para atender aos objetivos deste Projeto de lei complementar. Nada impede que o CONFAZ – ou outro órgão similar – presida as iniciativas de convênios, que serão necessários para harmonizar e uniformizar as medidas práticas para implementação desta lei complementar e do § 5º do art. 150 da Constituição, no sentido de criação de notas fiscais ou cupons fiscais, bem como rótulos de embalagens, que explicitem, para os consumidores, os diversos tributos incidentes sobre mercadorias e serviços”.

Em 12 de novembro de 2003, a Comissão de Economia, Indústria, Comércio e Turismo aprovou o projeto, na forma do Substitutivo apresentado pela Relatora, dando à proposição a seguinte redação:

“Art. 1º Esta lei obriga o esclarecimento dos consumidores em relação aos impostos que especifica, incidentes sobre mercadorias e serviços.

Art. 2º A nota fiscal, ou o cupom fiscal, emitidos sobre a venda de mercadorias e serviços, deverão conter explicitamente as alíquotas do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e

Serviços – ICMS, Imposto sobre Serviços – ISS, Contribuição para Financiamento da Seguridade Social – COFINS e Contribuição para o PIS/Pasep, incidentes naquela operação.

Art. 3º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação”.

Consta do voto da Relatora da Comissão de Economia, Indústria, Comércio e Turismo, deputada Yeda Crusius, que:

“No que tange às especificidades da explicitação sugerida pela proposição, contudo, entendemos que há modificações a fazer. Primeiro, a explicitação na nota fiscal ou no cupom fiscal só pode ser feita em relação aos impostos que incidem sobre as mercadorias e serviços. Isto descarta, de antemão, uma série de impostos dos três níveis de governo. No âmbito municipal, somente o ISS pode ser explicitado nas notas de prestação de serviços. O imposto estadual por excelência, o ICMS, por seu turno, já possui a obrigatoriedade de que suas alíquotas constem dos cupons e notas fiscais emitidas. No campo federal, contudo, somente a COFINS e o PIS/Pasep incidem diretamente sobre as mercadorias e podem ser explicitados, não sendo este o caso do IPI, que incide na produção e não na venda das mesmas.

Em relação à explicitação proposta para embalagens e rótulos, entendemos ser esta inexecuível, já que as alíquotas de ICMS diferem entre os estados. Haveria um custo desmedido por parte dos produtores para adequar o complexo sistemas de alíquotas aos seus rótulos e embalagens, o que, a nosso ver, torna inadequada e ineficaz esta iniciativa.

Assim, para preservar os objetivos meritórios do projeto, sugerimos, na forma de um Substitutivo, que se torne obrigatória a explicitação, nas notas e cupons fiscais, das alíquotas – e não dos valores, o que dependerá do preço cobrado – dos seguintes tributos: ICMS,ISS, COFINS e PIS/Pasep”..

II - VOTO DO RELATOR

Cabe a esta Comissão, além do mérito, apreciar a adequação financeira e orçamentária das proposições.

Verifica-se que o objetivo da proposição é dar efetividade ao § 5º do art. 150 da Constituição Federal, dispondo sobre o esclarecimento aos consumidores acerca dos tributos que incidam sobre mercadorias e serviços.

Não há ofensa ao Orçamento Anual, ao Plano Plurianual ou à Lei de Diretrizes Orçamentárias.

A complexidade da estrutura normativa que disciplina a tributação no Brasil dificulta a aplicação do mencionado dispositivo constitucional. Com efeito, além da existência de três ordens autônomas de Governo, mesclam-se em nosso sistema tributos de diversas espécies, que incidem em momentos diferentes do processo econômico, constatando-se a existência de tributos cumulativos e tributos não-cumulativos. Essa diversidade tem impedido o desenvolvimento de regras operacionais que permitam o exato dimensionamento da carga tributária no custo dos produtos e serviços vendidos.

O texto primitivo da presente proposição determinava que “*a nota fiscal, ou o cupom fiscal, previstos na legislação tributária, deverão conter explicitamente o valor, ou pelo menos a alíquota legal, dos impostos federais, estaduais e municipais que incidirem sobre mercadorias e serviços*”.

A Comissão de Economia, Indústria, Comércio e Turismo, atenta à impraticabilidade do comando previsto no projeto, procurou encontrar uma solução que parecesse viável, restringindo a aplicação do dispositivo apenas aos casos de venda de mercadorias e serviços, e aos quatro tributos que enumera, desde que sejam “incidentes naquela operação”.

Não obstante o Substitutivo da Comissão de Economia, Indústria, Comércio e Turismo seja bem menos ambicioso que o texto original da proposição, e não atinja o objetivo de que o consumidor receba informação sobre a totalidade de tributos incidentes sobre mercadorias e serviços, representa um progresso no sentido de permitir, pelo menos, a informação sobre a carga tributária incidente sobre a operação de venda.

O § 5º do art. 150 da Constituição estabelece que “a lei determinará medidas para que os consumidores sejam esclarecidos acerca dos impostos que incidam sobre mercadorias e serviços”. O dispositivo, em princípio, é endereçado ao Direito do Consumidor. A lei, no caso, seria a lei ordinária, que determinaria as medidas que os fornecedores de produtos ou serviços deveriam adotar para esclarecimento dos consumidores, a propósito dos impostos incidentes sobre o produto ou o serviço.

No entanto, trata-se de dispositivo inserido na Constituição no capítulo referente ao sistema tributário nacional, embora estranhamente incluído na Seção II, que cuida das “limitações ao poder de tributar”, e disponha sobre o esclarecimento do “consumidor” (e não do “contribuinte”), relativamente a incidência de impostos sobre mercadorias e serviços. Cabe a indagação: a matéria pode ser veiculada por lei complementar tributária ?

Entendo que sim, desde que adequadamente formulada.

Com efeito, cabe à lei complementar, entre outras atribuições, estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre “obrigação tributária” (Constituição Federal, art. 146, III, b).

O “esclarecimento” que o projeto em apreciação pretende dar ao consumidor deverá constar da nota fiscal, que é emitida em decorrência da legislação tributária e se consubstancia em obrigação tributária dita acessória.

Os elementos que devem integrar a nota fiscal, para perfeito cumprimento da obrigação tributária, são aqueles que forem estabelecidos na legislação tributária. Em consequência, é perfeitamente defensável que a “norma geral” em matéria tributária, editada por lei complementar, disponha sobre a explicitação dos impostos que incidam ou venham a incidir sobre “mercadorias e serviços”.

No entanto, a norma geral é destinada aos legisladores ordinários, que devem observá-la.

O Projeto de Lei Complementar nº 34, de 2003, é arrojado, e sua plena eficácia dependerá da vontade política dos legisladores ordinários.

O Substitutivo da Comissão de Economia, Indústria, Comércio e Turismo restringe a informação a ser contida na nota fiscal ou no cupom fiscal aos tributos “incidentes” na operação de venda que ocasionou a emissão da referida nota ou cupom. A informação a ser dada ao consumidor será, portanto, incompleta, pois não contempla as anteriores operações tributáveis. No entanto, como pretende o autor da proposição, trata-se de um “primeiro passo”, buscando-se desenvolver a eficácia do dispositivo constitucional em apreço.

Pelo exposto, voto reconhecendo a adequação financeira e orçamentária do Projeto de Lei Complementar nº 34, de 2003, e, quanto ao mérito, voto por sua aprovação, nos termos do Substitutivo anexo.

Sala da Comissão, em _____ de _____ de 2005.

Deputado PAULO RUBEM SANTIAGO
Relator

2005_2618_Paulo Rubem Santiago_184