

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 da proposição.

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 (tanto em sua forma original, quanto na forma dos Substitutivos apresentados), e, quanto ao mérito, voto por sua aprovação, nos termos do Substitutivo anexo.

Sala da Comissão, em 10 de junho de 2005.

Deputado PAULO RUBEM SANTIAGO
Relator

2005_2618_Paulo Rubem Santiago_184