

**COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER DE
MÉRITO À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 233/2008**

**PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 233, DE 2008
(Do Poder Executivo)**

Altera o Sistema Tributário Nacional e dá
outras providências.

**EMENDA MODIFICATIVA Nº , DE 2008
(Do Senhor João Maia)**

Dê-se a seguinte nova redação ao texto proposto no art. 1º da PEC nº 233, de 2008, para o inciso I do art. 159, da Constituição:

“Art. 159.

.....
I – do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os incisos III, IV e VIII do art. 153:

a) *trinta e oito inteiros e oito décimos por cento, ao financiamento da seguridade social;*

b) *seis inteiros e sete décimos por cento, nos termos do art. 239;*

c) *dois inteiros e cinco décimos por cento, ao pagamento de subsídios a preços ou transporte de álcool combustível, gás natural e seus derivados e derivados de petróleo, ao financiamento de projetos ambientais relacionados com a indústria do petróleo e do gás e ao financiamento de investimentos em infra-estrutura de transportes;*

d) *o percentual definido em lei complementar para o financiamento da educação básica, nos termos do art. 212, §§ 5º e 6º;*

.....
.....”

JUSTIFICAÇÃO

Já há algum tempo tornou-se consenso entre os observadores da cena econômica nacional que o crescimento econômico do País em bases sustentáveis não pode dispensar a existência de uma infra-estrutura de transportes eficiente e que propicie uma oferta de serviços aos menores custos tecnicamente possíveis.

De outro lado, sabe-se que os investimentos em infra-estrutura de transportes exigem recursos elevados e com altas doses de estabilidade e regularidade no seu fluxo e apresentam, salvo casos especialíssimos, taxas de retorno baixas e prazos longos de maturação, características estas que tornam essencial a presença do Estado na sua realização, diretamente e ou mediante parcerias com a iniciativa privada.

Desse contexto, decorre a conclusão de que o crescimento econômico do País, continuado e em patamar que viabilize a solução sustentada dos seus graves problemas sociais, pressupõe a aplicação consistente e regular de recursos públicos em programas de investimento em infra-estrutura de transportes.

Foi a preocupação com as supracitadas características do investimento em infra-estrutura de transportes e dos recursos demandados para a sua realização, em um ambiente onde o desenvolvimento econômico era a prioridade, que determinou, em 1946, a opção pela instituição de tributos específicos e vinculados, com a instituição do Imposto Único sobre Lubrificantes e Combustíveis Líquidos e Gasosos – IULCLG.

Ao longo das décadas de 60 e 70, foram instituídos o Imposto sobre Transporte Interestadual e Internacional de Passageiros, a Taxa Rodoviária Única, a Taxa de Melhoramento de Portos e o Adicional do IULCLG. Estes recursos vinculados atingiram seu ápice na década de 70, quando a sua aplicação atingiu, apenas na área federal, uma média anual da ordem de R\$ 8,0 bilhões (preços médios de 2007).

O volume dos recursos vinculados e a estabilidade no seu fluxo permitiram alavancar expressivos aportes de outros recursos, com ênfase nos oriundos de operações de crédito e, o que é mais importante, viabilizar um nível elevado de investimento anual, o qual atingiu, no período 1973/1979, apenas na área federal, a média equivalente a R\$ 19,5 bilhões (preços médios de 2007).

Foi esse nível de investimento que permitiu a implantação da quase totalidade da capacidade instalada da infra-estrutura de transportes do País, assim como a sua manutenção em padrões aceitáveis até, aproximadamente, o ano de 1983.

A desvinculação desses recursos, concluída ao final da década de 70, deu início a uma acentuada e progressiva redução dos investimentos. Sem os recursos vinculados, os investimentos em infra-estrutura de transportes passaram a ter de concorrer, num cenário de recursos escassos, com outros gastos, dentre os quais merecem destaque especial os relativos ao pagamento do serviço de uma crescente dívida pública, em um ambiente de taxas de juros elevadas e de investidores financeiros mais preocupados com a segurança das suas aplicações e exigindo, dos tomadores de empréstimos, o aval do FMI, com seu receituário de condicionantes fiscais, que previa a essencialidade da melhoria da relação “dívida líquida/PIB” e, para tal, a formação, a qualquer custo, de superávits elevados e continuados nas contas públicas.

Essa política de formação de superávits a qualquer custo ocasionou, paralelamente à redução dos recursos para investimento, uma crescente irregularidade no fluxo de liberação dos recursos para pagamento das obras e serviços executados, que, por sua vez, provocou a elevação dos custos unitários destas obras e serviços, com conseqüente redução nos volumes físicos executados com um mesmo montante de recursos aplicados.

Na segunda metade da década de 90, o cenário foi agravado com a opção do Governo de contornar o problema mediante a transferência à iniciativa privada da responsabilidade pela parcela mais expressiva dos recursos a serem aplicados em investimento em infra-estrutura de transporte, esquecendo as ‘características’ deste tipo de investimento e o fato de que a atividade empresarial pressupõe condições de retorno atrativas.

Esse somatório de problemas, com origem básica na desvinculação de recursos, levou a uma redução absurda do investimento com recursos públicos (no caso das rodovias federais, ele se situou, no período 1971/1976, sempre acima dos R\$ 9,0 bilhões, a preços médios de 2007, enquanto que, no período 1995/2001, não conseguiu superar os R\$ 3,0 bilhões), que teve como conseqüência a degradação e a defasagem tecnológica da infra-estrutura de transportes até então disponível e a quase impossibilidade da realização das obras de expansão da capacidade instalada necessárias para atender às novas demandas, mesmo com estas estando comprimidas pelo longo período de baixo crescimento econômico.

Nesse contexto, o advento, a partir de 2002, da denominada “CIDE-Combustíveis”, com aplicação dos seus recursos vinculadas, basicamente, ao financiamento de programas de infra-estrutura de transportes, criou as condições para o início da reversão do quadro de ‘desinvestimento’ na infra-estrutura de transportes, mas, principalmente, representou um sinal de retomada da consciência quanto à essencialidade da aplicação consistente e regular de recursos públicos em programas de investimento em infra-estrutura de transportes, diretamente ou em parceria com a iniciativa privada”.

Infelizmente, nos seus três primeiros anos, a CIDE não provocou o crescimento dos investimentos em infra-estrutura de transportes esperado quando do seu advento. A desvinculação de 20% do produto da sua

arrecadação (DRU), o uso dos seus recursos para atender despesas correntes no âmbito do Ministério dos Transportes e a esterilização de parcela da sua receita no contexto da melhoria da redução da relação “dívida líquida/PIB” foram as causas desta frustração.

Mas, a partir de 2005, os investimentos públicos federais em infraestrutura de transportes tiveram uma mudança de patamar. A preços de 2007, foram desembolsos recursos da ordem de R\$ 3,2 bilhões, em 2005, R\$ 4,8 bilhões, em 2006, e R\$ 6,0 bilhões, em 2007, com alta probabilidade de que o desembolso em 2008 supere os R\$ 7,5 bilhões.

Em função de todo o exposto e da elaboração do Plano Nacional de Logística de Transportes – PNLT, que indicou investimentos da ordem de R\$ 208 bilhões para o período 2008 a 2023 (média anual de R\$ 13 bilhões), esperava-se o aprimoramento do mecanismo de vinculação de recursos públicos para investimento em infra-estrutura de transportes, para garantir a regularidade de recursos essencial à atração de recursos privados.

Esse aprimoramento poderia advir: (i) de um lado, da revisão dos valores monetários das alíquotas específicas líquidas da CIDE (congelados desde o início de 2002), da ampliação de sua efetiva incidência ao álcool combustível (cujo consumo tem tido crescimento mais expressivo que o da gasolina) e de uma atuação eficaz na fiscalização da arrecadação da contribuição; (ii) e de outro, da redução do escopo da vinculação dos recursos da CIDE, no caso da infra-estrutura de transportes, ao “financiamento de investimentos”.

Afinal, a implementação de um plano da magnitude do PNLT requer a participação de investidores privados (fundos de investimento, bancos, empresas construtoras, etc.), que têm que estar convencidos de que os recursos relativos às contrapartidas públicas serão efetivamente alocados e liberados, sem contenções ou postergações.

Na contramão dessa expectativa, o Governo encaminhou ao Congresso Nacional a PEC nº 233/08, na qual propõe a extinção da CIDE, acenando, como compensação, com a destinação de um percentual, a ser definido em lei complementar, do produto da arrecadação do Imposto sobre a Renda - IR, do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI e de um “Imposto sobre Operações com Bens e Prestação de Serviços” a ser instituído.

Numa tentativa de demonstrar a neutralidade da mudança proposta no que diz respeito aos montantes a serem destinados aos atuais “beneficiários” da CIDE, , no art. 6º da PEC, foi proposto que, a partir da sua extinção e até a edição da lei complementar que fixaria o percentual do produto das arrecadações do IR, do IPI e do ‘Novo Imposto’, ficasse assegurada uma parcela de 2,5% deste produto. Esta parcela de 2,5% corresponde, aproximadamente, à participação percentual da arrecadação da CIDE no total das arrecadações do IR, do IPI, da COFINS, da CSLL, da Contribuição para o

PIS, da Contribuição para o Salário-Educação e da própria CIDE ocorridas em 2006 (exercício de referência na elaboração da PEC).

Diante dessas propostas e em consonância com a responsabilidade e espírito público que deve sempre nortear a atuação daqueles que se preocupam com a busca de soluções para os grandes problemas nacionais, procurou-se analisar a mudança sob a ótica da garantia da estabilidade de recursos para, após a extinção da CIDE, atender investimentos em infraestrutura de transportes em montante, pelo menos, equivalente ao disponibilizado atualmente.

Nesse contexto, foi verificado que a proposta de extinção da CIDE somente poderia não constituir grande preocupação se, no texto da PEC, houvesse garantias de que o percentual de 2,5% seria mantido e de que, desde o primeiro exercício de vigência da extinção da CIDE, o produto da arrecadação do IR, do IPI e do 'Novo Imposto' viria equivaler, em valor real, ao produto das arrecadações dos próprios IR e IPI, da Contribuição para o Salário-Educação, da COFINS, da CSLL, da Contribuição para o PIS, e da CIDE no momento anterior ao da entrada em vigor do 'Novo Imposto'.

No entanto, não existe qualquer sinal de que essas premissas estariam garantidas. Pelo contrário, como pode ser visto adiante, as indicações estão no sentido inverso do atendimento das duas premissas supracitadas.

Relativamente ao percentual do produto da arrecadação do IR e do 'Novo Imposto' que seria destinado aos atuais "beneficiários" da CIDE, o que se constata, no disposto no § 1º do art. 6º da PEC, é a preocupação do Governo em 'constitucionalizar' um limite superior para a soma dos percentuais de destinação de recursos que substituirão a CIDE e a Contribuição para o Salário-Educação, deixando clara a possibilidade e, implícita, a intenção de redução dos respectivos percentuais transitórios, haja vista o fato de que a receita da CIDE vem sendo, em valores reais, declinante ano a ano, tornando, em consequência, declinante ano a ano a participação da CIDE no produto total das contribuições em extinção, do IPI e do IR (deve estar aquém de 2,0%, quando da elaboração da lei complementar).

Ademais, mantido o disposto nos §§ 1º e 2º do art. 6º da PEC, o ajuste para cima no percentual da destinação para a educação básica, terá que equivaler a uma redução de mesma monta no percentual da destinação para os "órfãos" da CIDE.

No que diz respeito à garantia de equivalência do produto da arrecadação do IR e do 'Novo Imposto', em valor real, ao produto das arrecadações do próprio IR, da COFINS, da CSLL, da Contribuição para o PIS, da Contribuição para o Salário-Educação e da CIDE no último exercício de vigência das contribuições, cabe dizer, de pronto, que ela não existe.

Ao contrário, pode ser afirmado, com amparo em fatos históricos, que novos tributos sempre suscitam dúvidas e questionamentos quanto à sua aplicação, com conseqüentes e demoradas pendências judiciais, quase sempre sem que os pagamentos sejam disponíveis para o Erário (um exemplo recente é o da COFINS que, nos seus primeiros anos, teve uma arrecadação pequena, se comparada à que, crescentemente, ocorreu a partir da superação das principais pendências judiciais). No caso presente, já estão sendo grandes as discussões sobre coincidência e/ou interseção da base de cálculo do 'Novo Imposto' com as do ICMS e do ISS.

Em função de todo o exposto, faz-se imprescindível modificar o texto da PEC, sob pena de, com a entrada em vigor da "Reforma", ocorrer o retorno da insuficiência e da instabilidade dos recursos públicos para investimento em infra-estrutura de transportes.

A primeira e indispensável modificação é a "constitucionalização do percentual de 2,5%" que está proposto para vigência transitória, no art. 6º da PEC. Em outras palavras, a exemplo do que está proposto relativamente às destinações para a seguridade social e para os programas de que trata o art. 239, da Constituição, deveria ficar consignado, no Corpo Permanente da Carta, o percentual do produto da arrecadação do IR, do IPI e do 'Novo Imposto' que seria destinado aos atuais "beneficiários" da CIDE, no caso, 2,5%.

Afinal, de que adiantará vincular cerca de 2,6% do produto da arrecadação do IR, do IPI e do 'Novo Imposto' para programas de financiamento à atividade produtiva a cargo do BNDES (a PEC propõe, na nova redação para o art. 159, I, 'b', uma vinculação de 6,7% para atender o disposto no art. 239, cujo § 1º estabelece que, pelo menos, 40% dos recursos serão destinados a financiar programas de desenvolvimento econômico a cargo do BNDES) se a instabilidade e a insuficiência de recursos públicos não permitirem a realização de investimentos em infra-estrutura de transportes na dimensão que se faz essencial para romper com o seu atual estado de degradação, inadequação e defasagem tecnológica, garantindo a sua eficiência e viabilizando uma oferta de serviços de transporte segura, oportuna e a custos competitivos no mercado global ?

Enfatize-se aqui que, quando se fala de instabilidade e insuficiência de recursos públicos para a realização de investimentos em infra-estrutura de transportes, não se está tratando apenas de recursos para investimentos diretos do setor público, mas, também, de recursos para garantir as contrapartidas dos recursos aportados pelos investidores privados.

Adicionalmente à "constitucionalização do percentual de 2,5%" teria que ser realizada uma segunda modificação no texto da PEC, para evitar que, na escassez de recursos ordinários (livres de vinculações), provocada por frustração da arrecadação do 'Novo Imposto' e/ou pela intenção de melhorar a relação "dívida líquida/PIB" (o estoque da dívida pública mobiliária não pára de crescer, em função das absurdas taxas de juros determinadas pelo Banco Central), os recursos vinculados sejam esterilizados e ou alocados em parcela

mais expressiva para o atendimento das despesas correntes da área de transportes.

Tal modificação seria a substituição, na redação proposta na PEC para o art. 159, I, da expressão “e o *financiamento de programas de infraestrutura de transportes*” pela expressão “e o *financiamento de investimentos em infraestrutura de transportes*”.

Assim, se considerado tudo que foi comentado acima, pode-se dizer que seria uma irresponsabilidade não garantir, para os investimentos em infraestrutura de transportes, recursos públicos estáveis e em montante, no mínimo, de mesma dimensão da que está prevista para liberação em 2008. Neste contexto, é que estamos propondo a presente Emenda.

Sala das Sessões, em de de 2008.

Deputado **JOÃO MAIA**
(PR-RN)