



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 31-A, de 2007, do Sr. Virgílio Guimarães, que "altera o Sistema Tributário Nacional, unifica a legislação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação, dentre outras providências"

PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 31- A, DE 2007

Altera o Sistema Tributário Nacional, unifica a legislação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação, dentre outras providências

EMENDA ADITIVA Nº 2008 (Do Sr. Alfredo Kaefer e outros)

Acrescente-se, onde couber, o seguinte artigo à Proposta de Emenda Constitucional nº 233-A, de 2008, apensa à Proposta de Emenda Constitucional nº 31-A, de 2007.

"Art. A somatória da arrecadação de todos os tributos federais, estaduais e municipais fica limitado ao percentual de vinte por cento calculado sobre o Produto Interno Bruto.

§ 1º O limite estabelecido no caput será ajustado no prazo de dez anos.

§ 2º A repartição das receitas dos tributos de que trata o caput, obedecerá a seguintes divisão:

I – para a União: limita-se em até cinquenta por cento



7644598D59

do total;

II – para os Estados: no mínimo vinte e cinco por cento do total;

III – para os Municípios: no mínimo vinte e cinco por cento do total.

§ 3º Os percentuais referidos no § 1º poderão ser alterados por lei complementar.

§ 4º O limite estabelecido no caput será de:

I – trinta e seis inteiros e vinte décimos por cento no primeiro ano subsequente ao da publicação desta Emenda Constitucional;

II – trinta e quatro inteiros e quarenta décimos por cento no segundo ano subsequente ao da publicação desta Emenda Constitucional;

III – trinta e dois inteiros e sessenta décimos por cento no terceiro ano subsequente ao da publicação desta Emenda Constitucional;

IV – vinte e nove por cento no quarto ano subsequente ao da publicação desta Emenda Constitucional;

V – vinte e sete inteiros e vinte décimos por cento no quinto ano subsequente ao da publicação desta Emenda Constitucional;

VI – vinte e cinco inteiros e quarenta décimos por cento no sexto ano subsequente ao da publicação desta Emenda Constitucional;

VII – vinte e três inteiros e sessenta décimos por cento no sétimo ano subsequente ao da publicação desta Emenda Constitucional;

VIII – vinte e um inteiros e oitenta décimos por cento no oitavo ano subsequente ao da publicação desta Emenda Constitucional;

IX – vinte inteiros por cento no nono ano subsequente ao da publicação desta Emenda Constitucional;

§ 5º Compete privativamente ao Senado Federal, na forma do inciso XV do art. 52 da Constituição, monitorar os limites fixados neste artigo.

§ 6º O descumprimento dos limites previstos neste artigo caracteriza crime de responsabilidade do Ministro da Fazenda e dos Secretários de Fazenda dos Estados, do



Distrito Federal e dos Municípios.”

JUSTIFICAÇÃO

É de conhecimento comum que a carga tributária brasileira é elevada para os padrões dos países em desenvolvimento, penaliza o setor produtivo nacional e reduz a competitividade de setores estratégicos da economia. Ela compromete ainda o desenvolvimento do mercado de capitais, instrumento fundamental para a mobilização de recursos para o financiamento do desenvolvimento econômico. Estes efeitos negativos, combinados, caracterizam distorções na alocação de recursos pelo setor produtivo, ampliando a informalidade e reduzindo o crescimento da produtividade da economia como um todo.

Nesse sentido, a redução da carga tributária global bem como a simplificação e a desburocratização do sistema tributário são fundamentais para destravar uma dos mais importantes entraves ao processo de crescimento econômico sustentável a longo prazo no País. Em passado recente, o Governo chegou a estabelecer um compromisso de não elevação da carga tributária acima do nível verificado em 2002, que foi de 31,86% do PIB. Entretanto, se em 2003 cumpriu-se o teto com uma carga tributária de 31,46% do PIB, nos anos seguintes esta foi superior e crescente: em 2004 foi de 32,33% do PIB; em 2005 foi de 33,38% e em 2006 atingiu o pico de 43,23% do PIB. Já em 2007, a carga tributária permaneceu acima de 35% do PIB.



Além da questão de os valores absolutos da carga serem elevados, no Brasil ainda há um problema de concentração tributária, acentuando seus efeitos distorsivos. A ampliação da base de contribuição, certamente, seria uma das melhores alternativas para redução deste problema. Com efeito, há atividades econômicas, bem como uma parcela da população, que não pagam ou pagam pouco imposto, enquanto alguns grupos de trabalhadores e empresas o pagam em excesso. A estimativa do Banco Mundial é de que a economia informal no Brasil representa 39,8% do PIB, ou seja, de cada 100 reais de produto ou renda gerada no País, aproximadamente 40 reais são obtidos de modo informal e quase não recolhem impostos. Assim, a carga tributária da economia formal se eleva ainda mais, aproximando-se de 50% do PIB. Além da elevada participação da economia informal, há ainda as isenções tributárias para as exportações e setores específicos, bem como a proliferação de sonegação.

Esta voracidade arrecadadora do Estado é relativamente recente no Brasil. Nos últimos 10 anos, a carga tributária cresceu 10 pontos percentuais em relação ao PIB. Se considerarmos todo o período pós-Constituição (1988 a 2006), a arrecadação cresceu em torno de 8% do PIB. Nos anos 80, a carga tributária se situou em torno de 22% do PIB; nos anos 90 subiu para 26% e, nos primeiros sete anos da nova década, pulou para 32% do PIB, em média.

O maior aumento da carga tributária ocorreu na vigência da atual política econômica. O esforço fiscal de superávit primário de 4,5% do PIB foi obtido com aumento dos impostos, e não com austeridade fiscal. A própria elevação de impostos acaba pressionando os gastos governamentais em razão das vinculações orçamentárias, realimentando assim o processo de elevação dos tributos para atingimento da meta de superávit primário. Além disso, o rigor verificado na tarefa de obter mais impostos não foi acompanhado da mesma forma na questão do controle da maior eficiência do gasto público. Ao contrário, a maior disponibilidade de recursos tem sido o estímulo para a elevação de gastos correntes e o desperdício no setor público, tudo financiado com uma elevação quase insuportável da carga tributária sobre o setor produtivo.



O perfil da carga tributária, considerando a média de 2005 e 2006, mostra que a tributação da mão de obra foi de 8,5% do PIB, superior à tributação sobre a renda, de 7%, e a sobre o patrimônio, de apenas 1,1% do PIB. A tributação sobre bens e serviços está em 17% do PIB, com crescimento acima de 60% em 10 anos, sendo que a maior parte desse crescimento ocorreu através de tributos cumulativos, ou “em cascata”, com uma múltipla incidência sobre uma mesma operação, implicando a transmissão do tributo de uma etapa produtiva para a etapa posterior dentro da cadeia produtiva. Afeta-se, assim, negativamente o preço final do produto e distorce-se os preços relativos da economia, retirando a competitividade dos produtos mais elaborados e com produção mais complexa. Por esta razão, a tributação sobre bens e serviços no Brasil ultrapassou a arrecadação equivalente nos países desenvolvidos, revelando um peso desproporcional da carga tributária sobre a produção. A tributação sobre a renda, por seu turno, tem espaço para aumentar, pois é bem inferior à de países ricos.

Os principais tributos de competência da União, arrecadados pela Receita Federal, são: i) o Imposto de Renda, que, em 2006, arrecadou R\$ 136,8 bilhões, o equivalente a 5,89 % do PIB; ii) a Contribuição para a Previdência Social, com R\$ 123,5 bilhões (5,32% do PIB); iii) e a Cofins, com R\$ 90,6 bilhões (3,90% do PIB). O imposto de maior arrecadação brasileira é o ICMS, de competência estadual, com R\$ 171,7 bilhões (7,39% do PIB). O principal imposto dos Municípios é o ISS, com 15,3 bilhões (0,66 % do PIB).

Estes números revelam que, no total da arrecadação brasileira, apenas os principais tributos da União, Estados e Municípios atualmente arrecadam algo como R\$ 537,90 bilhões, (23,16% do PIB).

Principais Impostos

IMPOSTOS	ARRECAÇÃO R\$	% PIB
Imposto de renda	R\$ 136,8 bilhões	5,89%
Previdência Social	R\$ 123,5 bilhões	5,32%
Confis	R\$ 90,6 bilhões	3,90%
ICMS - Estados	R\$ 171,7 bilhões	7,39%
ISS - Municípios	R\$ 15,3 bilhões	0,66 %
TOTAL	R\$ 537,90 bilhões	23,16%



No ano de 2007, mantidas as tendências de arrecadação até agosto, para a União, e até julho, para os Estados e Municípios, houve crescimento de 1,2 ponto percentual, o que levaria a carga tributária de um total de 34,2% do PIB em 2006 para 35,4 % em 2007.

A União é o principal responsável por esse crescimento de arrecadação (93,8%). Os destaques são para o Imposto de Renda e a Contribuição para a Previdência Social, que respondem por 56,1% do crescimento da carga tributária. A tendência para 2008 é a de continuidade no crescimento da arrecadação, caso não se efetive a intenção do Governo de desonerar a folha de pagamento, preservar os setores estratégicos e dar incentivos fiscais para os setores afetados pela defasagem cambial. O diagnóstico foi o primeiro passo dado, ao apontar os principais problemas, e, em síntese, indicar que o sistema é injusto, complexo, com excessiva quantidade de tributos e alíquotas, onera a produção e dificulta a vida das empresas. Além disso, há dificuldade de aceitação para a redução da carga tributária.

Não há dúvida de que a carga tributária do Brasil é uma das mais elevadas do mundo, especialmente em comparação com os países em desenvolvimento, nossos principais concorrentes na atração de investimentos internacionais e na competição pelo mercado globalizado. Esse fato é notório e fica ainda mais evidente quando se constata que, no País, a carga chega a igualar ou até mesmo superar a de muitas nações desenvolvidas.

Ranking em milhões de US\$ internacionais (PPP)*
País PIB % do mundo

	PAISES	CARGA TRIBUTARIA	PIB US\$	PIB % Mundo
1 -	Estados Unidos	26%	12.409.465	20,3%
2 -	China	22%	8.572.666	14,0%
3 -	Japão	26%	3.943.754	6,4%
4 -	Índia	20%	3.815.553	6,2%
5 -	Alemanha	39%	2.417.537	4,0%
6 -	Reino Unido	35%	1.926.809	3,1%
7 -	França	43%	1.829.559	3,0%
8 -	Brasil	37%	1.803.917	2,9%
9 -	Itália	42%	1.667.753	2,7%
10 -	Rússia	31%	1.559.934	2,5%
11 -	Espanha	35%	1.133.539	1,9%



12 -	Canadá	34%	1.061.236	1,7%
13 -	Coréia do Sul	25%	1.056.094	1,7%
14 -	México	18,5%	1.052.443	1,7%
15 -	Indonésia	18%	847.415	1,4%

Este fato torna-se ainda mais alarmante quando se verifica que, dentro do chamado grupo BRIC a carga tributária brasileira excede em muito a desses outros países, nossos concorrentes mais diretos no plano internacional.

O termo “BRIC” foi criado para fazer referência a quatro países Brasil, Rússia, Índia e China. Esses países emergentes possuem características comuns. Eles não compõem um bloco econômico, mas apenas compartilham de uma situação econômica com índices de desenvolvimento e situações econômicas parecidas. Tal distinção no plano tributário, contudo, também se reflete no desempenho econômico entre os países do grupo.

De fato, enquanto o Brasil teve um crescimento do PIB, entre 2000 a 2007, entre 1 a 3 por cento, com picos de 4 por cento, a Índia, a China e a Rússia cresceram, no mesmo período, mais do que 4 por cento, com picos de 10 por cento.



Crescimento do PIB de 2000 a 2007

Ano	Brasil	Índia	China	Rússia
2000	4,30	5,30	8,40	10,00
2001	1,30	4,10	8,30	5,10
2002	2,70	4,30	9,10	5,70
2003	1,10	7,20	10,00	7,30
2004	5,70	8,00	10,10	7,20
2005	2,90	8,50	10,20	6,40
2006	3,70	8,30	10,70	6,50
2007	4,00	7,30	10,00	6,50

PIB do BRIC

Ano	PIB US\$	Carga Tributária
Brasil	1.803.907	37%
Índia	3.815.553	20%
China	8.572.666	22%
Rússia	1.559.934	31%

As características comuns a esses países são: i) economia estabilizada recentemente; ii) situação política estável; iii) mão-de-obra em grande quantidade e em processo de qualificação; iv) níveis de produção e exportação em crescimento; v) boas reservas de recursos minerais; vi) investimentos em setores de infra-estrutura (estradas, ferrovias, portos, aeroportos, usinas hidrelétricas, etc); vii) PIB (Produto Interno Bruto) em crescimento; viii) índices sociais em processo de melhoria; ix) diminuição, embora lenta, das desigualdades sociais; x) rápido acesso da população aos sistemas de comunicação como, por exemplo, celulares e Internet (inclusão digital); xi) mercados de capitais (Bolsas de Valores) recebendo grandes investimentos estrangeiros; xii) investimentos de empresas estrangeiras nos diversos setores da economia.

Mantida a situação acima descrita, os países do BRIC poderão se tornar as grandes economias do mundo em um futuro próximo. Entre esses países, destaca-se a China, em função do rápido desenvolvimento econômico (crescimento do PIB em torno de 10% ao ano), elevada população e seu *status* de superpotência mundial, em função do seu poderio bélico e de sua capacidade de influenciar as decisões dos demais países em caráter global.



Por outro lado, aprovada a emenda ora proposta, a previsão é de que em 2018 a União fique com 10% do bolo tributário e Estados e Municípios fiquem com 5% cada. Por esta razão, temos a certeza de que esta iniciativa propiciará um maior dinamismo à economia brasileira, com a maior geração de emprego, renda e, conseqüente redução da pobreza de forma sustentável, isto é, a partir de um efetivo desenvolvimento econômico.

Parece claro que, atualmente, a carga tributária atingiu patamares tão elevados em função, basicamente, de três fatores: excesso de gastos da máquina governamental, financiamento do déficit da Previdência Social e pagamento de juros da dívida pública.

Não é justificável que se aumente mais e mais a carga tributária por conta dessas razões. O excesso de gastos da máquina governamental deve ser combatido com uma maior eficiência e maior controle do gasto público. O déficit da Previdência Social, por seu turno, demanda uma reforma previdenciária adequada, calcada nos seus aspectos estruturais. Os juros da dívida pública tendem a ser reduzidos a partir de uma aproximação da taxa básica de juros doméstica com os patamares mais consentâneos com os de outros países.

Os gastos mais primordiais previstos na Constituição Federal, tais como os de financiamento da saúde, da segurança pública, da educação e da administração da justiça, são mais do que suficientemente atendidos caso a carga tributária brasileira limite-se a um patamar de 20% do PIB, a qual corresponde, aproximadamente, à carga tributária verificada no Brasil quando da promulgação da Constituição Federal em 1988.

Como forma de permitir uma adaptação dos gastos da União, Estados e Municípios a esta nova realidade tributária, é previsto um esquema de redução gradual adequado num prazo para ajuste de dez anos, tal como se segue:



Limite de Carga Tributária Projetada de 2008 até 2018

ANOS	Total %	Total em US\$ Billions	União %	Estados %	Municípios %	Total em R\$	União em R\$	Estados em R\$	Municípios em R\$
2008	38,00	1.346	19,00	9,50	9,50	869,48	434,74	217,37	217,37
2009	36,20	1.395	18,10	9,05	9,05	858,53	429,27	214,63	214,63
2010	34,40	1.458	17,20	8,60	8,60	941,72	470,86	235,43	235,43
2011	32,60	1.516	16,30	8,15	8,15	933,14	466,57	233,28	233,28
2012	30,80	1.577	15,40	7,70	7,70	1018,87	509,43	254,72	254,72
2013	29,00	1.641	14,50	7,25	7,25	1009,58	504,79	252,39	252,39
2014	27,20	1.706	13,60	6,80	6,80	1102,17	551,08	275,54	275,54
2015	25,40	1.774	12,70	6,35	6,35	1091,96	545,98	272,99	272,99
2016	23,60	1.845	11,80	5,90	5,90	1192,11	596,05	298,03	298,03
2017	21,80	1.919	10,90	5,45	5,45	1181,06	590,53	295,27	295,27
2018	20,00	1.996	10,00	5,00	5,00	1289,38	644,69	322,35	322,35

Caberá ao Senado Federal, na forma do inciso XV do art. 52 da Constituição Federal, monitorar a evolução da carga tributária.

O descumprimento do limite da carga tributária caracterizará crime de responsabilidade do Ministro da Fazenda e dos Secretários de Fazenda dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Esperamos que os nobres Parlamentares nos apoiem nesta iniciativa.

Sala da Comissão, em de de 2008.

Deputado ALFREDO KAEFER

