

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 4.177, DE 2.001

Dispõe sobre a atualização monetária dos valores expressos em Reais na Lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1.995, que altera a legislação do Imposto sobre a Renda das pessoas físicas, e dá outras providências.

Autor: Senado Federal

Relator: Deputado Ney Lopes

I – RELATÓRIO

O Projeto sob apreciação, de autoria do nobre Senador PAULO HARTUNG, visa a atualizar, a partir do ano-calendário de 2.000, os valores em reais das tabelas progressivas mensal e anual do Imposto de Renda das pessoas físicas, do mesmo modo que as deduções autorizadas na Lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1.995, alterada pela Lei nº 9.887, de 7 de dezembro de 1.999, além de outros valores estabelecidos na legislação sobre a matéria. A variação no período – de dezembro de 1.995 a dezembro de 1.999 - foi calculada tendo por base a UFIR, do que resultou o coeficiente de 1,284059.

O Autor chama a atenção para o fato de que, com a omissão do legislador, houve um aumento camuflado da tributação, correspondente à corrosão do poder de compra da moeda registrada no período em tela. Contrapõe a esse fato a utilização da mesma UFIR como fator de correção de débitos fiscais. E aponta a distorção

provocada pela manutenção dos mesmos valores nominais: os contribuintes são tanto mais agravados quanto menores são seus rendimentos. Entre os princípios feridos pelo congelamento das tabelas, enfatiza a progressividade, a isonomia, a capacidade contributiva, a estrita legalidade e a vedação ao confisco.

De um modo geral, verificam-se três tipos de situações: a inclusão de novos declarantes e contribuintes; a transposição de contribuintes para faixas superiores; e os acréscimos do encargo para os contribuintes que, permanecendo na mesma faixa, tenham obtido ganhos nominais de rendimentos.

Foram apensadas as seguintes proposições:

1ª) PL nº 3.236, de 2.000, do Deputado AIRTON DIPP, atualizando as tabelas progressivas;

2ª) PL nº 4.240, de 2.001, do Deputado FERNANDO ZUPPO, também atualizando as tabelas, utilizando, porém, o INPC;

3ª) PL nº 4.622, de 2.001, do Deputado ITAMAR SERPA e outros, com 195 assinaturas, coincidindo com o teor da proposição anterior.

A Comissão de Finanças e Tributação, após intensas discussões, concluiu, unanimemente, pela adequação financeira e orçamentária dos projetos e da emenda substitutiva global apresentada pelo Deputado RICARDO BERZOINI, e, no mérito, pela aprovação das proposições, nos termos do Substitutivo do Relator, Deputado MUSSA DEMES, que substituiu a UFIR – extinta – pelo IPCA-IBGE, utilizado pelo Banco Central na fixação das metas de inflação acordadas com o FMI, readequando a data a partir da qual se produzirão os efeitos da mudança, para que não haja comprometimento do orçamento em execução.

II – VOTO DO RELATOR

Cumpre a esta Comissão o exame da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, nos termos regimentais.

Quanto à constitucionalidade formal, não há quaisquer óbices à tramitação das proposições. A matéria é da competência legislativa da União, à luz do que dispõem os arts. 24, I, e 153, III, da Constituição Federal, cuja iniciativa cabe a qualquer membro do Congresso Nacional.

No que tange à constitucionalidade material, também não há objeções ao seu prosseguimento, de vez não ferem qualquer princípio ou norma magnas.

Ao revés, o projeto vem a restaurar a eficácia dos princípios constitucionais da igualdade (art. 3º, I, III e IV; 5º e 150, II), da capacidade contributiva (art. 145, § 1º), da vedação do confisco (art. 150, IV), da legalidade (art. 150, I) e do direito de propriedade (art. 5º, XXII), todos violados com o congelamento das tabelas do imposto de renda.

Conforme bem aduziu a ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL, na ação civil pública que ingressou contra a União, postulando o reajuste das tabelas do imposto de renda e as deduções, ante a inegável presença da inflação, que assim se expressou:

“....é inegável que a não atualização das tabelas progressivas do imposto de renda, tanto na fonte quanto para efeito da declaração anual de ajuste, bem como das deduções permitidas, propicia a tributação de rendimentos que não consubstanciam qualquer acréscimo patrimonial, aumentando a carga tributária dos contribuintes pessoas físicas, com desprezo aos postulados constitucionais da isonomia, da capacidade contributiva e da proporcionalidade, sendo, portanto confiscatório o incremento da arrecadação que por tal método se pretende obter. “

Outro não tem sido o entendimento dominante no âmbito do Poder Judiciário, que tem concedido liminares e as mantido em grau de recurso, sempre manifestando-se no sentido da inconstitucionalidade da não atualização:

“De efeito, como corolário do princípio inserto no § 1º do art. 145 da Magna Carta, o imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza é daqueles possível de ser graduado segundo a capacidade econômica do contribuinte. Em obediência aos ditames do mencionado princípio constitucional tributário, deveria Ter sido efetuada pelo disco federal a correção da tabela do imposto de renda em face da inflação verificada no ano-base. Sem a realização de tal providência, promove-se o aumento da carga tributária dos contribuintes pela maior incidência do imposto de renda devido sobre os mesmos valores de rendimentos tributáveis sem qualquer fundamento legal”. (*Autos AC 2475-9 – Dr. Marcelo Mesquita Saraiva - Juiz da 15ª Vara Federal*)

Em todas as ações ajuizadas contra a União, a Receita Federal não tem logrado êxito em demonstrar fática e juridicamente a necessidade de manutenção do não reajuste das tabelas:

“Quando a inconstitucionalidade salta aos olhos, não se pode admitir que o erro, fruto a boa ou má-fé, persista até o julgamento da ação. É certo que “se entrarem em conflito o direito do indivíduo e o interesse da comunidade, há que prevalecer este. Todavia, acima de todos e de tudo está a Constituição. Por que se manter o erro, se liminarmente foi detectado?” (*Autos MS046197-1 – Dr. Tourinho Neto – Presidente TRF 1ª Região*)

Não há como olvidar que o direito de arrecadação do Estado está irremediavelmente vinculado à capacidade contributiva do contribuinte, conforme expressamente consagra o § 1º do art. 145, *in verbis*:

“Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e **serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte**, facultado à administração tributária, especialmente, para conferir

efetividade a esses objetivos, identificar, **respeitados os direitos individuais e nos termos da lei**, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômica do contribuinte” (grifos nossos)

A esse respeito, vale lembrar a conceituação já reiteradamente ministrada pelo Supremo Tribunal Federal sobre o tema:

“O princípio constitucional da capacidade contributiva só se aperfeiçoa quando se garante ao contribuinte que a renda tributária seria obtida, subtraindo-se, da renda global, os gastos necessários do contribuinte, em especial aqueles representados por encargos familiares como moradia, alimentação, educação e saúde” (*RE 219.416-RN, Min. Sepúlveda Pertence, STF*)

Na medida em que o Estado ignora a inflação deixando de reajustar as tabelas progressivas do imposto de renda, desconsidera a capacidade econômica do contribuinte, passando a tributar valores nominais independentes da existência de riqueza nova. Não se estará tributando a renda, porque, no caso em tela, inexistente renda. Trata-se de base de cálculo indevidamente majorada e fictícia, que viola o sistema tributário como um todo.

Para que melhor se possa dimensionar a situação, reportamo-nos a um estudo feito pela *Ernst & Young*, por solicitação do Jornal a Folha de São Paulo, que demonstra quanto os brasileiros de renda média estão pagando a mais de imposto de renda por causa da não correção da tabela. O contribuinte que tenha recebido o salário mensal de R\$ 1.500,00 pagou, nos últimos quatro anos, 363% a mais. Quem ganhou R\$ 2.000,00, pagou 51% a mais de imposto e quem ganhou R\$ 3.000,00, 33%.

Tais dados comprovam cabalmente a flagrante inconstitucionalidade e a total distorção do sistema: quem recebe menos paga mais.

Quanto ao aspecto da juridicidade, o Projeto original, bem como o de nº 3.236 apresentam problemas. Ambos padecem de

injuridicidade superveniente, pois utilizam a UFIR, extinta pela Medida Provisória 1.973-67, de 26.10.2000. A Emenda Substitutiva e os PL's nºs 4.240 e 4.622, ambos de 2.001, utilizam o INPC.

Apenas o Substitutivo adota o IPCA, índice por assim dizer oficial da inflação, respeitando, assim, o disposto no art. 2º da Lei nº 10.192/2001, que ao proibir a indexação exigindo a fixação de valores em reais, admite como exceção a estipulação de correção monetária ou de reajuste por índices de preços gerais desde que em prazo igual ou superior a um ano.

Além disso, os três Projetos apenas corrigem apenas os valores das tabelas progressivas, o que distorce o conjunto e as relações de valores expressos em reais na legislação.

No que concerne à técnica legislativa, tanto a proposição principal quanto às apensadas, ao estabelecerem a cláusula de vigência, não atendem à melhor técnica. Os projetos determinam a entrada em vigor da lei, sem quaisquer restrições, a partir da data de sua publicação, o que poderia provocar inúmeras controvérsias e dificuldades na execução orçamentária. O Projeto original previa que os efeitos financeiros ocorreriam a partir de 2.000.

De todas as proposições até aqui examinadas, efetivamente, a que melhor atende aos pressupostos objeto de apreciação por esta Comissão é o Substitutivo do Deputado MUSSA DEMES, que aperfeiçoa a técnica, ajustando os efeitos financeiros das modificações propostas a 1º de janeiro de 2.002, eliminando qualquer efeito retroativo, de modo a permitir a votação de um orçamento realista, corrigindo, também, a injuridicidade apontada ao aplicar reajuste por índice de preços gerais.

Este encaminhamento não tem o condão de encerrar a discussão, pelo contrário, o que se almeja é abrir o debate visando reexame oportuno, na própria Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, ou mesmo em Plenário, através das Lideranças, inclusive para efeito de rediscussão do índice ou da referência mais apropriada nas circunstâncias.

De toda a maneira, o Substitutivo e sua justificação são extremamente lúcidos, ao reconhecerem a importância gerencial

de se oferecer soluções para o Governo, como forma de compensação pela perda de receita, a exemplo do que prevê o art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, quando cuida de hipótese jurídica distinta sobre renúncia, mas que implica no mesmo efeito prático.

Como alternativas podemos citar, entre outras propostas, o Projeto de Lei nº 1034/99, do próprio Deputado MUSSA DEMES, que, ao eliminar a dedutibilidade dos juros sobre o capital próprio e tributar a distribuição de lucros e dividendos, deve proporcionar um acréscimo de receita aos cofres públicos significativamente superior à alegada perda de arrecadação resultante da atualização dos valores das tabelas progressivas e das deduções do Imposto de Renda das pessoas físicas.

Pelas precedentes razões, manifesto meu voto pela:

- a) constitucionalidade, injuridicidade e falta de técnica legislativa dos Projetos de Lei nºs 4.177, de 2.001, e 3.236, de 2.000;
- b) constitucionalidade, juridicidade e falta de técnica legislativa dos Projetos de Lei nºs 4.240, de 2.001, 4.622, de 2.001 e da Emenda Substitutiva global;
- c) constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Substitutivo adotado pela Comissão de Finanças e Tributação.

Sala da Comissão, em de de 2001.

Deputado NEY LOPES
Relator