

PARECER N° , DE 2009

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 4, de 2009, que *acrescenta o art. 159-A à Constituição Federal, para assegurar a compensação de benefícios tributários concedidos pela União, relativos aos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, e sobre a PEC nº 9, de 2009, que altera o art. 159 da Constituição Federal, para determinar a compensação de benefícios tributários concedidos pela União, relativos aos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados.*

RELATORA: Senadora KÁTIA ABREU

I – RELATÓRIO

A Proposta de Emenda à Constituição nº 4, de 2009, cujo primeiro signatário é o Senador JOÃO TENÓRIO, é composta de dois artigos.

O art. 1º acrescenta o art. 159-A à Constituição Federal (CF) estabelecendo que a União deverá compensar os Estados, o Distrito Federal e os Municípios quando conceder benefício fiscal relativo “aos recursos de que trata o art. 159, I e II”, ou seja, aos Imposto de Renda (IR) e Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). De acordo com o § 1º do dispositivo proposto, a compensação será calculada de acordo com os valores constantes do demonstrativo que deve acompanhar o projeto de lei orçamentária anual referente aos benefícios fiscais concedidos, previsto no § 6º do art. 165 da CF. A compensação será efetivada mediante dotação orçamentária a ser consignada na lei orçamentária anual, de acordo com o § 2º do art. 159-A proposto.

O art. 2º estabelece que, caso aprovada, a entrada em vigor da PEC será na data de sua publicação.

Em razão de Requerimento nº 761, de 2009, formulado pelo Senador João Tenório, com base no art. 258 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), foi apensada à PEC nº 4, de 2009, a PEC nº 9, de 2009, as quais passaram a tramitar conjuntamente.

A PEC nº 9, de 2009, cujo primeiro signatário é o Senador JOSÉ AGRIPINO, também é composta de dois artigos.

O art. 1º acrescenta os §§ 5º, 6º e 7º ao art. 159 da CF. O § 5º proposto tem sentido idêntico ao do *caput* do art. 159-A proposto pela PEC nº 4, de 2009.

O § 6º proposto dispõe que a compensação a ser concedida pela União aos Estados, Distrito Federal e Municípios abrangerá os benefícios tributários já concedidos e os que vierem a ser concedidos.

O § 7º explicita que essa compensação abrangerá, inclusive, os benefícios tributários concedidos no período de 1º de janeiro de 2009 e a data de promulgação da Emenda Constitucional à qual a presente PEC, se aprovada, dará origem.

A justificação de ambas as proposições é semelhante. Sustenta-se que a União vem paulatinamente aumentando a tributação mediante o uso das contribuições, cujo produto da arrecadação não são repartidos com os demais entes da Federação, ao mesmo tempo em que concede inúmeros benefícios fiscais no tocante ao IR e ao IPI, que são objeto de partilha com Estados, Distrito Federal e Municípios. Desse modo, a arrecadação tributária da União cresce, mas os demais entes da Federação são injustamente prejudicados. Propõe-se, assim, que toda renúncia fiscal concedida pela União, no tocante a IR e IPI, por prejudicar a arrecadação de Estados, Distrito Federal e Municípios, seja objeto de compensação, no exato montante da subtração da receita que seria repartida.

Não foram apresentadas emendas às proposições em análise.

II – ANÁLISE

De acordo com o art. 356 do RISF, compete a esta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania a emissão de parecer a respeito de proposta de emenda à Constituição.

As proposições foram subscritas pelo número necessário de Senadores, atendendo ao disposto no inciso I do art. 60 da CF. O país não se encontra na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio. Não se inclui como objeto da proposição qualquer dos temas elencados no § 4º do art. 60 da CF. Também não há registro de que a matéria tratada nas PECs tenha sido rejeitada nesta sessão legislativa e não foi invadida a competência legislativa de outros entes federados ou dos demais Poderes da União.

Portanto, as proposições são constitucionais, podendo tramitar.

Não há ressalvas a fazer no tocante à técnica legislativa empregada na PEC nº 4, de 2009.

Quanto à PEC nº 9, de 2009, o § 6º proposto, além de pretender dar efeitos retroativos à norma, não estabelece qualquer limite temporal a essa retroação. Outra falha na técnica legislativa da PEC nº 9, de 2009, é a redação do § 7º proposto, que, se aprovado, viria fazer parte do texto permanente da CF, mas menciona que a compensação abrange, inclusive, benefícios concedidos até “a data de promulgação desta Emenda Constitucional”. Regra de natureza tipicamente transitória como essa deveria constar de dispositivo autônomo da Emenda Constitucional proposta e não de alteração de dispositivo da CF. Por fim, o § 7º parece redundante, tendo alcance abrangido pelo § 6º.

Passemos, então, ao mérito das proposições.

De acordo com a Constituição Federal, o Imposto de Renda e o IPI são tributos de competência da União, razão pela qual ela pode estabelecer isenções ou outros benefícios fiscais. Contudo, parte da arrecadação desses tributos deve ser compartilhada com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. É o que dispõe o art. 159 da CF.

Diante disso, toda vez que a União concede algum tipo de benefício fiscal relativo a IR ou IPI, há impacto financeiro nos Estados, Distrito Federal e Municípios.

As propostas em análise prevêem que a União deve compensar os demais entes da Federação toda vez que conceder subsídio, isenção, redução da base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão que impactem os recursos devidos aos Estados, Distrito Federal e Municípios previstos nos incisos I e II do art. 159 da CF.

De acordo com o § 6º do art. 165 da CF, o projeto de lei orçamentária anual deverá conter demonstrativo referente aos benefícios fiscais concedidos. A PEC nº 4, de 2009, estabelece que o valor da compensação deverá tomar como base esse demonstrativo e ser consignado no orçamento da União para pagamento aos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Desse modo, estará preservada a competência da União para conceder benefícios fiscais relativos a tributos a ela reservados pela Constituição Federal, mas, ao mesmo tempo, estarão protegidos os recursos destinados aos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Ao contrário da PEC nº 9, de 2009, a PEC nº 4, de 2009, não menciona que a mudança constitucional proposta terá efeitos retroativos. Embora não esteja sedimentada a impossibilidade de uma emenda constitucional alterar o direito adquirido e o ato jurídico perfeito, não é de bom alvitre que a mudança proposta atinja valores já partilhados com Estados, Distrito Federal e Municípios. A concessão de efeitos retroativos à mudança constitucional proposta, além de ser passível de controvérsias judiciais, teria um impacto desmedido nos cofres da União.

Desse modo, também sob o aspecto do mérito, a PEC nº 4, de 2009, afigura-se mais adequada que a PEC nº 9, de 2009.

III – VOTO

Ante todo o exposto, somos pela **APROVAÇÃO** da PEC nº 4, de 2009 e pela **REJEIÇÃO** da PEC nº 9, de 2009.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora