

EMENDA Nº - CCJ
(à PEC nº 45, de 2019)

Dê-se a seguinte redação ao art. 153 da Constituição Federal, nos termos do art. 1º da Proposta de Emenda à Constituição nº 45, de 2019:

“**Art. 153.**

.....

VIII – produção, comercialização ou importação de bens e serviços prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente, nos termos da lei complementar.

§ 1º É facultado ao Poder Executivo, atendidas as condições e os limites estabelecidos em lei, alterar as alíquotas dos impostos enumerados nos incisos I, II, IV e V.

.....

§ 6º

.....

II – não integrará a sua própria base de cálculo nem a dos tributos previstos nos arts. 155, II, 156, III, 156-A e 195, V;

.....

IV – será não cumulativo, compensando-se o imposto devido pelo contribuinte com o montante cobrado sobre todas as operações nas quais seja destinatário de bem, material ou imaterial, direito e serviço, excetuadas exclusivamente as consideradas de uso ou consumo pessoal, nos termos da lei complementar, e as hipóteses previstas nesta Constituição;

V – poderá incidir uma única vez, nas hipóteses estabelecidas em lei complementar;

VI – será avaliado a cada três anos, nos termos do § 16 do art. 37, de forma que os resultados alcançados, as hipóteses, bens e serviços tributados sejam auferidos com base em mecanismos de Análise de Impacto e Resultado Regulatório.” (NR)

JUSTIFICAÇÃO

O imposto seletivo, na forma proposta pela reforma tributária, tem como principal característica a extrafiscalidade, na medida em que objetiva incentivar determinadas práticas e induzir comportamentos por meio do aumento do custo tributário dos produtos e serviços que afetam à saúde dos indivíduos e o meio ambiente, desestimulando o consumo desses bens e serviços.

Assim sendo, a função do imposto seletivo, nos termos apresentados na PEC 45/2019, consiste no aumento do preço do produto ou do serviço caracterizados como prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente para que as opções de consumo sejam induzidas para outros produtos menos prejudiciais. Ou seja, o que se pretende é criar um desestímulo ao consumo de produtos e serviços que gerem externalidades negativas.

Dessa forma, o consumidor irá sopesar, no ato do consumo, se os custos compensam a aquisição do produto ou serviço e o imposto seletivo terá um papel decisivo nessa escolha.

Como forma adequada de regulamentação da incidência do imposto, propõe-se a edição de lei complementar cujo objetivo será dispor sobre a incidência do imposto, regulamentando quais serviços e produtos adquiridos e consumidos são atentatórios à proteção e cuidados com a saúde pública e ao meio ambiente.

A exigência de lei complementar para definir o campo de incidência do novo imposto está alinhada com o papel desse instrumento legislativo no Sistema Tributário Nacional, como se verifica na redação do art. 146, inciso III, alínea “a” da Constituição Federal, que expressamente reserva para a lei complementar a função de estabelecer normas gerais em direito tributário e delimitar tributos sem hipóteses de incidência fixadas constitucionalmente, como ocorre com os empréstimos compulsórios, o imposto sobre grandes fortunas e os tributos na competência residual.

É que o imposto seletivo, nos termos delineados pela PEC 45/2019, funciona como um adicional de IVA, sem apontamento objetivo da materialidade de incidência, havendo amplitude e abstração no conceito de produtos e serviços contrários à proteção e cuidados com a saúde pública e ao meio ambiente. Isto é, trata-se de um conceito jurídico indeterminado, que, inclusive, pode ser objeto de majoração por ato infralegal e sem observância do princípio da anterioridade anual.

Ainda, a utilização de lei complementar para veiculação de bens e serviços prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente trará maior rigidez aos

parâmetros ou ao rol estabelecido pelo legislador, com ganho de segurança jurídica para os contribuintes.

Em relação à observância do princípio da legalidade para alteração de alíquotas, sugere-se a alteração no § 1º do art. 153. Diferentemente dos demais impostos listados no parágrafo, para os quais a exceção à regra da legalidade se justifica pela necessidade de agilidade na sua utilização conjuntural, o imposto seletivo possui um efeito estrutural, vocacionado a modificações profundas no perfil de consumo da população, e não a reagir imediatamente a mudanças circunstanciais. Além disso, a utilização de técnicas de intervenção por indução não gera impactos substanciais imediatos, razão pela qual não haveria necessidade de se excepcionar esse imposto do regime de legalidade.

Isso porque o princípio da legalidade consiste em umas das principais limitações ao poder de tributar, incluída no rol de direitos e garantias individuais, devendo ser observada pelo poder constituinte reformador.

Igualmente, é necessário modificar a previsão constante no inciso II do § 6º do art. 153 proposto pela PEC 45/2019.

A reforma tributária tem como pilares a simplificação e a transparência. Portanto, visando atingir esses objetivos, é importante que a nova sistemática de incidência sobre o consumo contemple tributos que estruturalmente sejam fáceis de aferir e, conseqüentemente, permitam a população visualizar a verdadeira carga tributária incidente sobre os serviços e os produtos adquiridos e consumidos.

Nesse sentido, a instituição de tributos que incidam uns sobre os outros, ou que tenham a mesma materialidade de outros tributos com o mesmo propósito constitucional, geram distorções, prejudicam a transparência fiscal e trazem a indesejada complexidade que vivenciamos no atual sistema.

Para evitar que o imposto seletivo apresente os mesmos problemas estruturantes do atual regime tributário, a presente proposta estabelece a sua exclusão das bases de cálculo do ICMS, do ISS, do IBS, da CBS e da sua própria base.

A modificação proposta pela nova redação do inciso II do § 6º do art. 153 visa tornar a apuração do imposto seletivo objetiva, evitando erros, sobreposições, trazendo clareza sobre a carga tributária decorrente dessa incidência.

A inclusão de um tributo na base de outro tributo, ou dele mesmo, conhecido como cálculo por dentro, torna difícil a percepção do seu real aumento ou redução, bem como acarreta aumentos indiretos não

previstos e não percebidos pela população, em sentido oposto ao princípio da transparência fiscal que passará a nortear o Sistema Tributário Nacional.

A inclusão dos incisos IV e V ao § 6º do art. 153 da Constituição Federal busca trazer flexibilidade na estruturação do imposto seletivo sobre determinados produtos. O arquétipo constitucional do imposto seletivo será não cumulativo, nas hipóteses em que incida ao longo da cadeia, ou poderá ser monofásico, nos termos da lei complementar.

Pretende-se evitar um crescente custo tributário do imposto seletivo sobre a cadeia, com base em uma incidência em cascata, utilizando-se de técnica de não cumulatividade semelhante àquela do Imposto e da Contribuição sobre Bens e Serviços. Além disso, franqueia-se ao legislador a utilização da tributação monofásica para determinadas produtos, com ganho de simplificação.

Além disso, é inafastável a previsão constitucional para assegurar que o legislador observe regras, mecanismos e procedimentos para definir as hipóteses, bens e serviços tributados pelo imposto seletivo.

Na condição de instrumento de política pública, o imposto seletivo deve observar os ditames do art. 37, § 16, da Constituição Federal de 1988. A revisão periódica dos efeitos do benefício é medida para garantir a sua eficiência indutora e evitar que se torne um mero sobrecusto sobre bens e serviços cuja demanda possui elevado grau de inelasticidade e não varia significativamente com técnicas indutoras.

Entre tais medidas, a Análise de Impacto Regulatório (AIR) e Análise de Resultado Regulatório (ARR) são instrumentos internacionalmente reconhecidos como essenciais no desenho de políticas regulatórias e tributárias. A AIR, por exemplo, promove medidas para assegurar que antes da instituição do tributo e a fixação de sua alíquota, serão previamente observadas regras de transparência e de participação dos agentes afetados, de maneira que sejam adequadamente definidos os objetivos e estimativas que a tributação pretende alcançar, como: os benefícios da redução do consumo de determinados bens; a compensação dos efeitos por esse gerados; e os impactos nas condições de concorrência com outros produtos substitutos.

A ARR, por sua vez, guarda importantes instrumentos para avaliar se os objetivos e estimativas da tributação foram alcançadas, permitindo investigar a ocorrência de efeitos colaterais e/ou impremeditados durante o período da cobrança do imposto. Além disso, garante aos contribuintes os meios para apurar e questionar a eficiência da medida extrafiscal *vis-à-vis* os custos suportados pela sua incidência.

Nesse sentido, é importante destacar que a OCDE reiteradamente sugeriu medidas de análise de impacto e resultado regulatório nas políticas tributárias e regulatórias no Brasil. Aliás, a respeitada *International Chamber of Commerce Brazil* (ICC) também consignou a importância desses instrumentos no aprimoramento do Sistema Tributário Nacional.

A presente emenda, portanto, visa constitucionalizar a obediência às boas práticas no âmbito do Sistema Tributário Nacional, promovendo eficiência, proporcionalidade e isonomia tributária na regulamentação desse novo imposto, em defesa da livre concorrência, da atração de investimentos e dos contribuintes.

Sala da Comissão,

Senador EFRAIM FILHO