

PARECER Nº , DE 2016

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 92, de 2015, do Senador Roberto Rocha e outros, que *altera os arts. 149, 150, 153, 155, 156, 158 e 161 da Constituição Federal para incluir parâmetros socioambientais no Sistema Tributário Nacional.*

Relator: Senador **JORGE VIANA**

I – RELATÓRIO

Vem a esta Comissão, para exame, a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 92, de 2015, cujo primeiro signatário é o Senador ROBERTO ROCHA. O objetivo da proposição é a inserção de parâmetros socioambientais no Sistema Tributário Nacional.

O art. 1º da PEC altera os arts. 149, 150, 153, 155, 156, 158 e 161, todos da Constituição Federal, para estabelecer o seguinte:

- 1) seletividade socioambiental das contribuições;
- 2) imunidade de impostos sobre serviços de saneamento ambiental, materiais reciclados e itens antipoluentes;
- 3) fixação das alíquotas do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) de forma a estimular a função socioambiental da propriedade;
- 4) orientação dos impostos de competência da União pela seletividade socioambiental e a fixação de alíquotas desses impostos em



SF/16698.05079-69

função da responsabilidade socioambiental das atividades desempenhadas pelo contribuinte;

5) fixação de alíquotas do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) diferenciadas em função do consumo energético e da emissão de gases poluentes por veículo;

6) fixação de alíquotas do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) diferenciadas de acordo com o respeito à função socioambiental da propriedade;

7) consideração de aspectos ambientais para definição dos critérios relativos à distribuição de até um quarto da parcela de receita pertencente aos Municípios relativa ao produto da arrecadação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS); e

8) observância, pela lei complementar que estabelece normas sobre entrega dos recursos de que trata o art. 159 da Constituição Federal, de incentivos aos Estados e aos Municípios quanto à adoção de políticas públicas voltadas à conservação ambiental.

O art. 2º da PEC determina que o Poder Executivo, em até noventa dias contados da data da promulgação da Emenda Constitucional, encaminhe ao Congresso Nacional, com solicitação de urgência para apreciação, projeto de lei complementar que discipline as imunidades a impostos sobre materiais reciclados e sobre bens antipoluentes.

Por fim, o art. 3º da proposição prevê a entrada em vigor do novo texto na data de publicação da Emenda Constitucional.

De acordo com a justificação, o Estado deveria lançar mão de todos os meios lícitos e eficazes destinados à efetivação do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Um desses meios seria a previsão da tributação extrafiscal, por meio da qual seriam incentivados comportamentos ambientalmente responsáveis. Na justificação, afirma-se, ainda, que a PEC objetiva incluir no Texto



Constitucional diretrizes gerais que deveriam guiar a modificação lenta e gradual da legislação tributária.

Não foram apresentadas emendas.

II – ANÁLISE

A PEC nº 92, de 2015, cumpre o mandamento constitucional que determina a apresentação por, no mínimo, um terço dos membros de uma das casas do Congresso Nacional, nos termos do inciso I do art. 60 da Constituição Federal. Cabe destacar, também, que não foram identificados vícios de natureza constitucional, seja de ordem formal, seja de ordem material.

No tocante à técnica legislativa, a proposição observa as regras previstas na Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

A análise de propostas de emenda à Constituição pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) tem assento no art. 356 do Regimento Interno do Senado Federal, que prevê a competência desta Comissão para emitir parecer sobre tais proposições.

A PEC nº 92, de 2015, altera diversos dispositivos da Constituição, a fim de incluir, conforme descreve a ementa, parâmetros socioambientais no Sistema Tributário Nacional. Com a aprovação da proposta, a preservação do meio ambiente passaria a constituir diretriz para a instituição e a fixação de alíquotas de diversos tributos, o que contribuiria para o alcance do meio ambiente ecologicamente equilibrado, objetivo previsto no art. 225 da Constituição Federal.

Pode-se afirmar, nos termos da justificação, que o objetivo dos autores é buscado por meio de três ações: a) introdução da extrafiscalidade ambiental em impostos e contribuições; b) criação de novas imunidades a impostos; e c) inserção de critérios ambientais para definição da repartição de receitas tributárias.

A primeira alteração promovida pela PEC, de sorte a alcançar as mencionadas ações, é a inserção de § 5º ao art. 149 da Constituição, para prever que as contribuições, espécies do gênero tributo, orientar-se-ão pela seletividade socioambiental e terão suas alíquotas fixadas em função da responsabilidade socioambiental das atividades desempenhadas pelo contribuinte. Essa previsão tem por objetivo obrigar o legislador a estabelecer, de um lado, alíquotas mais elevadas para atividades do contribuinte que degradem o meio ambiente e, por outro lado, alíquotas reduzidas para atividades adequadas sob a perspectiva ambiental.

Na prática, é válido dizer que tributos como, por exemplo, a Contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Contribuição para o PIS/PASEP) e a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) teriam de ter suas alíquotas calibradas, de modo a incidir em reduzido patamar sobre a receita auferida em razão de operações com bens ambientalmente adequados e incidir em patamar mais elevado sobre a receita decorrente de transações com bens que degradem o meio ambiente. É, portanto, meritória a inserção do § 5º ao art. 149 da Constituição Federal.

No tocante ao inciso VI do art. 150 da Constituição, a PEC insere três alíneas, a fim de afastar a incidência de impostos federais, estaduais e municipais sobre serviços de saneamento ambiental, materiais reciclados e máquinas, equipamentos e aparelhos antipoluentes. Seria, portanto, ampliada a imunidade a impostos para alcançar serviços e bens que promovam o meio ambiente equilibrado.

A previsão de imunidade afastaria, por exemplo, a cobrança do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) incidente, em tese, sobre serviços de saneamento ambiental. Também em razão da imunidade, o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e o ICMS não poderiam onerar a produção e a circulação de materiais reciclados, máquinas e equipamentos antipoluentes.

Em harmonia com o inciso II do art. 146 da Constituição Federal, a PEC prevê que a regulação das imunidades cabe à lei complementar. Assim, por meio desse veículo legislativo, deveriam ser definidos os serviços, os critérios e os parâmetros para o reconhecimento de



imunidade em razão dos novos dispositivos inseridos no inciso VI do art. 150 da Constituição.

No tocante aos serviços de saneamento, há previsão na PEC de que, enquanto não editada a referida lei complementar, a imunidade abrangeria apenas os serviços de abastecimento de água e de coleta de esgoto.

Em relação a esse bloco de modificações que a PEC promove, entendemos adequado suprimi-lo. Nesse momento de grave crise fiscal, é inoportuno estender imunidades tributárias que afetarão, especialmente, as combalidas receitas estaduais e municipais. As alíneas que a proposição pretende inserir no inciso VI do art. 150 da Constituição Federal afetarão diretamente a receita desses entes federativos, dada a repercussão direta sobre o ICMS e o ISS, e indiretamente, em decorrência da redução de arrecadação de IPI, imposto que, como se sabe, tem seu produto repartido com os referidos entes federativos.

A supressão desse bloco de alterações não prejudica a ideia central da PEC, que é a inclusão de parâmetros socioambientais no Sistema Tributário Nacional. Além disso, pode ficar a critério de Estados e Municípios, respeitadas as regras aplicáveis para cada espécie tributária, a concessão de benefícios fiscais relacionados aos serviços ambientais, aos materiais reciclados e aos equipamentos e máquinas antipoluentes.

Quanto aos impostos federais, a PEC altera o art. 153 da Constituição Federal, para prever que deverão ser orientados, sempre que possível, pela seletividade socioambiental e que deverão ter alíquotas fixadas em função da responsabilidade socioambiental das atividades desempenhadas pelo contribuinte.

Especificamente em relação ao ITR, a PEC altera o inciso I do § 4º do art. 153 da Constituição para prever que deverá ter alíquotas fixadas de modo a fomentar o respeito à função socioambiental da propriedade. Não obstante, o atual texto do mencionado dispositivo, que sustenta a fixação de alíquotas para desestimular a manutenção de propriedades improdutivas, deve ser preservado.



É verdade que muitos poderiam arguir que o respeito à função socioambiental inclui o adequado aproveitamento da propriedade rural e a fixação das alíquotas mediante consideração do grau de utilização do imóvel, nos termos previstos pela Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996. Entretanto, parece-nos mais adequado inserir o texto que determina a fixação de alíquotas de forma a estimular o respeito à função socioambiental sem suprimir a redação da norma que impõe que as mesmas alíquotas objetivem desestimular a propriedade improdutiva.

É importante, assim, manter previsão expressa de que a extrafiscalidade do imposto está relacionada ao fomento à produtividade da propriedade rural, de sorte a evitar eventuais questionamentos sobre a permanência dessa importante função que o ITR pode exercer à luz da Constituição Federal.

A PEC também altera as regras relativas ao IPVA. Atualmente, a Constituição dispõe que as alíquotas do referido imposto devem ser diferenciadas em função do tipo e da utilização do veículo. Com a aprovação da proposição, os Estados terão de fixar alíquotas diferenciadas também em razão do consumo energético e da emissão de gases poluentes. A nova disposição constitucional auxiliará a redução dos níveis elevados de poluição verificados nas grandes cidades, pois estimulará a aquisição de veículos mais modernos sob a perspectiva ambiental, desde que, obviamente, as alíquotas sejam corretamente calibradas segundo o que estará delineado pela Constituição.

O IPTU também mereceu atenção do Constituinte Derivado, pois a PEC insere como parâmetro para fixação de alíquotas pelos Municípios o respeito à função socioambiental da propriedade, em adição à localização e ao uso, critérios atualmente previstos no Texto Constitucional.

Ainda com relação à arrecadação dos Municípios, há previsão de consideração de aspectos ambientais para definição dos critérios relativos à distribuição de até um quarto da parcela de receita pertencente aos Municípios relativa ao produto da arrecadação do ICMS. Como se sabe, 25% (vinte e cinco por cento) da arrecadação desse imposto estadual cabem aos Municípios. Desse percentual, aos menos três quartos são distribuídos na proporção do valor adicionado nas operações realizadas em cada Município e até um quarto é destinado de acordo como que dispuser lei estadual. É sobre

esse um quarto que a PEC exige que a lei estadual considere critérios ambientais com vistas a determinar quanto caberá a cada unidade federativa integrante do Estado. A medida é, a nosso ver, eficaz, pois estimulará os Municípios a manterem mananciais de abastecimento e unidades de conservação, além de promoverem serviços de saneamento ambiental.

Também no que tange à repartição de receitas tributárias, a PEC altera o inciso II do art. 161 da Constituição, a fim de obrigar que a lei complementar que dispõe sobre as normas relativas à entrega de recursos que compõem os Fundos de Participação e que são destinados à aplicação em programas de financiamento das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste objetive incentivar a adoção de políticas públicas voltadas à conservação ambiental pelos Estados e pelos Municípios. Na mesma linha do que sustentamos para os demais dispositivos, a regra em questão é salutar, pois estimula a adoção de práticas ambientalmente adequadas pelo Poder Público.

A PEC, como se nota, promove ampla alteração diretiva no Sistema Tributário Nacional, com impacto em todas as esferas de Governo. Trata-se de proposição essencial para consolidar a formulação de políticas públicas direcionadas à preservação do meio ambiente e, por conseguinte, da saúde da população.

Entendemos que a compreensão mais abalizada no âmbito do direito tributário é a de que a extrafiscalidade pode estar presente em parte significativa dos tributos, e não somente em determinados impostos que têm marcadamente esse caráter. Nessa linha, é válida a utilização de diversas espécies tributárias para estimular comportamentos ambientalmente almejados. Por isso, sustentamos que a PEC nº 92, de 2015, merece ser aprovada pelo Congresso Nacional, desde que observados os ajustes propostos.

III – VOTO

Por todos esses motivos, opinamos pela constitucionalidade, regimentalidade, juridicidade e boa técnica legislativa da Proposta de Emenda à Constituição nº 92, de 2015, e, no mérito, pela sua aprovação com as seguintes emendas abaixo elencadas:



EMENDA Nº – CCJ

Suprimam-se: as alterações promovidas no art. 150 da Constituição Federal; a referência a este dispositivo no texto do art. 1º da Proposta de Emenda à Constituição nº 92, de 2015; e o art. 2º da proposta, renumerando-se o dispositivo seguinte.

EMENDA Nº – CCJ

Confira-se nova redação ao art. 153 da Constituição Federal, na forma do art. 1º da Proposta de Emenda à Constituição nº 92, de 2015, nos seguintes termos:

“Art. 153.

.....

§ 4º

I – será progressivo e terá suas alíquotas fixadas de forma a estimular o respeito à função socioambiental da propriedade e a desestimular a manutenção de propriedades improdutivas;

.....

§ 6º Sempre que possível, os impostos previstos neste artigo orientar-se-ão pela seletividade socioambiental e terão suas alíquotas fixadas em função da responsabilidade socioambiental das atividades desempenhadas pelo contribuinte.” (NR)

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

