



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador RONALDO CAIADO

VOTO EM SEPARADO

Perante a COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 96, de 2015, do Senador Fernando Bezerra Coelho e outros, que *outorga competência à União para instituir adicional sobre o imposto de que trata o inciso I do art. 155, destinado ao financiamento da política de desenvolvimento regional.*

I – RELATÓRIO

Vem à análise desta Comissão a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 96, de 2015, de autoria do Senador Fernando Bezerra Coelho e de outros Senadores, que outorga competência à União para instituir adicional ao Imposto sobre Transmissão *Causa Mortis* e Doação (ITCMD), previsto no art. 155, inciso I, da Constituição Federal.

A proposição é composta de três artigos. Por meio do primeiro dispositivo, inclui-se o art. 153-A na Constituição Federal, de modo a outorgar competência à União para instituir o referido adicional, nominado de Imposto sobre Grandes Heranças e Doações. O art. 1º da proposta ainda estabelece, entre outras normas, a destinação do produto da arrecadação ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR), a progressividade de alíquotas em função da base de cálculo e a alíquota máxima, que não poderá ser superior à mais elevada do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física (IRPF).

O segundo dispositivo cuida de excepcionar os recursos a serem arrecadados com o novo imposto da Desvinculação de Receitas da União (DRU), cuja previsão está expressa, ainda que sem produção de efeitos, no art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).



SF/16976.03679-11



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador RONALDO CAIADO

Por fim, o último dispositivo cuida apenas da cláusula de vigência e do momento a partir do qual a nova exação poderá ser cobrada.

Na justificção, os autores sustentam que a finalidade da PEC é criar fonte de recursos que possa viabilizar a operacionalização do FNDR, que subsidiará a Política Nacional de Desenvolvimento Regional. Para demonstrar viabilidade, afirmam os autores que somente quatro estados cobram o ITCMD pela alíquota máxima de 8% fixada pela Resolução nº 9, de 1992, editada por esta Casa Legislativa, o que evidencia, na visão dos proponentes, a não utilização adequada do potencial arrecadatório desse imposto.

No dia 31 de março deste ano, o Senador Roberto Rocha, Relator da matéria, apresentou relatório com voto favorável à proposta, com duas emendas. Na visão do nobre Senador, a PEC merece reparos, de sorte a afastar vício de iniciativa, consistente na criação de fundo cuja competência para apresentação é do Presidente da República, e não dos parlamentares. Além disso, o Relator sustenta a necessidade de exclusão do dispositivo que excepciona da DRU os recursos arrecadados com a nova exação, pois a regra do ADCT que cuida da desvinculação exauriu efeitos no final de 2015.

II – ANÁLISE

Saudamos o Senador Roberto Rocha pela tentativa de sanear a proposição, dada a relevância do tema, porém entendemos que a matéria apresenta grave e inarredável vício de inconstitucionalidade. Sua Excelência questionou a iniciativa da proposição, mas sustentamos que o mérito é também totalmente comprometido.

A PEC nº 96, de 2015, pretende expurgar dos estados uma fatia da manifestação de riqueza que é de sua competência tributar, que é a transmissão de bens em razão de herança ou de doação. Não podemos concordar com isso, não só pelo despropósito como também pela inconstitucionalidade.

O vício que sustentamos se refere à vulneração do pacto federativo, cláusula pétrea prevista no inciso I do § 4º do art. 60 da Constituição de 1988. Ao concordarmos com a possibilidade de instituição



SF/16976.09679-11



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador RONALDO CAIADO

de um adicional sobre o ITCMD, estaremos impossibilitando os estados de elevarem suas alíquotas, especialmente no caso de alterarmos a alíquota máxima do referido imposto, atualmente fixada em 8% pela Resolução do Senado Federal nº 9, de 1992. Notem que a elevação da alíquota máxima é um pleito dos estados, como revelam as notícias, no final do último ano, de que o Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), órgão composto pelos Secretários de Fazenda dos Estados, proporia ao Senado a majoração do limite para até 20%.

A carga tributária efetiva, considerando a elevação para até 20% da alíquota máxima e o teto que poderia ser cobrado pela União, no percentual de até 27,5%, segundo prevê a PEC, tornaria confiscatória, ao menos no modelo brasileiro, a tributação sobre heranças e doações.

Ainda que se sustente que a criação do adicional não inviabilizaria esse aumento, estamos convictos de que a proposta é inconstitucional e, no mérito, inadequada. Se há algum aumento da carga tributária sobre heranças e doações, deve este ser aproveitado pelos estados, e não pela União. Estamos enfrentando, nos últimos tempos, um avanço arrecadatório inimaginável dos cofres federais sobre a riqueza dos cidadãos e das empresas, sem que o produto gerado tenha sido repartido com Estados e Municípios. Para completar o despropósito, a União concedeu diversas desonerações relativas a impostos que têm arrecadação compartilhada, o que contribuiu indiscutivelmente para a quebra de autonomia financeira dos entes subnacionais, em quadro de verdadeiro desastre nas contas públicas.

A preservação das riquezas que cabe a cada ente tributar é tão cara ao federalismo brasileiro que a autorização conferida à União pelo inciso I do art. 154 da Constituição Federal para instituir novos impostos afasta a possibilidade de que recaiam sobre os fatos econômicos já tributados por meio dos impostos previstos no Texto Constitucional.

É evidente que o adicional é um imposto novo, devendo, portanto, sujeitar-se à vedação constitucional que obsta a criação de novos impostos que tenham fato gerador e base de cálculo idênticos aos de outro imposto já previsto na Constituição Federal. Não há no ordenamento jurídico um adicional cuja competência para instituição não seja do mesmo ente competente para instituir a obrigação principal. O que se tem é uma



SF/16976.03679-11



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador RONALDO CAIADO

subversão do sistema de federalismo fiscal, que outorgou a riqueza proveniente de heranças e doações aos estados e não à União.

É absolutamente injusto que o financiamento da solução para as enormes desigualdades regionais que a União não consegue resolver seja patrocinado pela tomada de parcela da base tributável que cabe aos Estados. A União deve buscar equacionar esse problema, que atrapalha o crescimento brasileiro, por meio de outros caminhos, como sinalizou, ainda que de forma atabalhoada, por meio da Medida Provisória nº 683, de 13 de julho de 2015, que instituiu o denominado Fundo de Desenvolvimento Regional e Infraestrutura (FDRI). Por ser mal construída, a medida provisória acabou tendo seu prazo de vigência encerrado sem a conversão em lei.

Mesmo que superada a questão constitucional que levantamos, o que admitimos apenas pelo amor ao debate, devemos repelir a proposta em razão da negatividade que esse fenômeno de bitributação de heranças e doações provocaria. A PEC não está adequadamente estruturada de maneira a identificarmos a alíquota efetiva, ante a exótica incidência de duas exações diferentes, provenientes de dois entes distintos, sobre o mesmo fato gerador, sem que uma carga tributária possa ao menos ser deduzida da outra.

A PEC também não apresenta balizas para que o legislador possa definir o que vem a ser “grandes heranças e doações”. Será que “bens e direitos de valor elevado” podem ser definidos com critério único, consideradas as diferentes regiões do País? E que parâmetros poderia o legislador adotar para preencher esses conceitos indeterminados? Quantas discussões judiciais nortearão esse assunto? Sem dúvida, contribuiremos para o aumento da litigiosidade no campo tributário. Parece-nos que a pretensão da Proposição é instituir um tributo incidente sobre grandes fortunas “transmissíveis”.

Além disso, a progressividade que a PEC prevê pode ficar comprometida. Como fazer a graduação de alíquotas, em razão da base de cálculo, se os entes competentes são distintos?

Temos a obrigação, ainda, de ressaltar que o aumento da tributação sobre o patrimônio, nos termos previstos na PEC, é aviltante em um País sem serviços públicos adequados. É desprovido de lógica comparar



SF/16976.03679-11



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador RONALDO CAIADO

a tributação de países desenvolvidos com a brasileira, pois naqueles há benefícios concedidos aos cidadãos que eventualmente podem justificar a carga tributária, o que, definitivamente, não acontece no Brasil.

Estamos convictos de que é chegada a hora de o Senado assumir seu papel de defender os Estados e impedir a União de avançar sobre receitas potenciais que não são de sua alçada. A tributação incidente sobre heranças e doações pode ser utilizada pelos Estados para recompor suas contas públicas. Por isso, ao invés de ficarem dependendo da aplicação de recursos da União, devem os Estados decidir o quanto querem tributar essas riquezas, conforme seja a vontade política que impere em cada esfera federativa. Preservaremos, assim, o que ainda resta de autonomia financeira dos Estados, valor que confere algum sentido à ideia real de federalismo.

A majoração do imposto sobre herança vai além de prejudicar o já frágil equilíbrio federativo no País. Impostos sobre herança são impostos ruins do ponto de vista econômico, tanto é assim que uma eventual majoração das alíquotas iria na contramão do que se observa atualmente.

Nada menos que treze países ou jurisdições eliminaram o imposto sobre herança desde o ano 2000, grupo que inclui países emergentes, como Macau, Rússia, República Tcheca, Eslováquia, países ricos como a Áustria, Hong Kong e Singapura, chegando a países ricos com estado de bem-estar social extremamente avançado, como a Suécia e Noruega (que aboliram o imposto em 2005 e 2014, respectivamente). Mesmo os Estados Unidos, país que apresenta uma das maiores alíquotas (de até 40%), vêm gradualmente aumentando a faixa de isenção, passando de cerca de meio milhão de dólares em 2000 para US\$ 5,5 milhões em 2015.

Há várias justificativas para reduzir, ou mesmo eliminar, o imposto sobre herança. Algumas são de ordem prática. As pessoas se movem e, quanto mais ricos forem, maior a probabilidade de se mudarem de país em função de benefícios tributários. O caso do ator francês Gérard Depardieu ganhou notoriedade, quando adquiriu nacionalidade russa para se livrar dos impostos de seu país natal. Recentemente, o fundador da marca de móveis sueca Ikea retornou para seu país, após décadas vivendo na Suíça, onde o tratamento tributário era mais amigável. Não podemos também desprezar a possibilidade de remeter recursos para o exterior sem declará-los.



SF/16976.03679-11



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador RONALDO CAIADO

Uma coisa de que o Brasil não precisa no momento é exportar nosso escasso capital para outros países. Pelo contrário, deveríamos aproveitar a discussão para buscar formas de reduzir a tributação sobre heranças e sobre o capital em geral, estimulando a vinda de empresários para o País.

Outra questão de ordem prática é sobre a transmissão de empresas. Tendo em vista a alíquota máxima atual do Imposto sobre a Renda, de 27,5%, e mesmo ignorando as alíquotas estaduais, o que se pode esperar de uma economia em que o Estado se torna “sócio” de mais de um quarto do patrimônio das pessoas? Países como a Alemanha, que possuem alíquotas elevadas (a alíquota para heranças com valor acima de 26 milhões de euros é de 30% para descendentes ou ascendentes diretos, podendo chegar a 50% para quem não possui laço de parentesco), permitem, por exemplo, reduções substanciais ou mesmo isenções do imposto para a transmissão de empresas.

Dependendo das faixas de tributação, o ITCMD pode simplesmente tornar desastrosa a transferência de quotas de milhares de pequenas e médias empresas no Brasil. Isso porque, frequentemente, essas empresas compõem a maior parte do patrimônio do falecido, e os herdeiros não teriam como pagar o imposto sem ter de se desfazer de parte significativa de seus patrimônios.

Passemos agora a analisar a majoração do ITCMD sob o ponto de vista conceitual. A economia brasileira optou por um modelo de crescimento que levou à estagnação. Tomemos o ano de 2014 como exemplo: a taxa de desemprego atingiu o mínimo histórico, o nível de ocupação da capacidade instalada estava elevado, estávamos à beira de um racionamento de água e energia. Ou seja, a economia estava operando em uma situação que os economistas chamam de pleno emprego. Estava a pleno vapor!

Em um país emergente normal, com desemprego baixo, utilização plena do capital instalado, sem enfrentar guerras ou desastres naturais, o crescimento seria de, no mínimo, 4%. Entretanto, quanto crescemos naquele ano? Zero! Ou seja, políticas equivocadas fizeram com que o Brasil perdesse a capacidade de crescer.



SF/16976.03679-11



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador RONALDO CAIADO

Uma eventual aprovação da PEC nº 96, de 2015, agravaria dois dos principais motivos que levaram nossa economia à estagnação: a elevada carga tributária e a baixa taxa de poupança.

O Brasil possui uma das cargas tributárias mais elevadas do mundo, em torno de 35%. Esse valor chega a superar a média da carga tributária dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), de 34,3% em 2014. A OCDE reúne 33 países, incluindo praticamente todos os países da Europa Ocidental, Estados Unidos, Canadá, Japão e países emergentes mais ricos, como Coreia do Sul, Israel e Chile. Ou seja, o Brasil tem carga tributária de países ricos, mas oferece serviços de países pobres. A disparidade fica gritante quando comparamos com países emergentes e latino americanos, cuja carga tributária média foi de 27% e 28% em 2015, respectivamente.

O argumento subjacente ao aumento do ITCMD, de que a alíquota brasileira é baixa, além de não encontrar respaldo nos fatos, pois há vários países que possuem alíquotas mais baixas do que a nossa, é falacioso. Temos de olhar para a carga tributária total, que é elevadíssima. Se focarmos em cada tributo, isoladamente, e se quisermos tornar sua alíquota comparável à dos países que adotam alíquotas mais altas, criaremos um monstro: não somente seremos os “campeões” em cada modalidade, como teremos a carga tributária mais elevada do mundo, aumentando ainda mais as já grandes distorções existentes.

A discussão sobre o aumento do ITCMD (bem como de qualquer tributo), só faria sentido dentro de um amplo debate sobre reforma tributária. Por exemplo, a tributação sobre rendimentos e juros é elevadíssima no Brasil. Ora, um patrimônio é formado justamente pelos juros e lucros obtidos sobre a parcela da renda que foi poupada. Ao tributar o



SF/16976.03679-11



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador RONALDO CAIADO

patrimônio, estamos, portanto, tributando a poupança, bem como bitributando os juros que essa poupança gerou.

Chegamos então ao segundo grande obstáculo para o desenvolvimento do Brasil: a baixa taxa de poupança. A taxa de poupança do Brasil é sistematicamente abaixo de 20% do Produto Interno Bruto (PIB), tendo atingido o mínimo de 14,4% em 2015. Trata-se de um valor abaixo da média da América Latina (20%), das economias emergentes (30%), e substancialmente abaixo dos países emergentes da Ásia, que poupam nada menos do que 35% de seu PIB. Não é por menos que são os países que mais rapidamente crescem no mundo. Isso porque poupança é sempre igual ao investimento. Um país que poupa pouco também investirá pouco e, conseqüentemente, crescerá pouco.

Um aumento do ITCMD terá claro efeito deletério sobre a formação de poupança nacional. Principalmente porque o conceito de “bens e direitos de valor elevado” é bastante vago e pode abranger parcela substancial dos potenciais poupadores. Afinal, para um governo que define como classe alta famílias com renda *per capita* acima de R\$ 1.019, o conceito de “bens e direitos de valor elevado” pode abranger até imóveis de classe média localizados em bairros melhores das grandes cidades.

O Brasil encontra-se em uma situação que requer, urgentemente, medidas que aumentem a poupança nacional, e não que a reduzam.

Por fim, a despeito das nobres intenções da PEC sob análise, não acreditamos que ela será eficaz na redução das disparidades regionais da renda. O problema do Brasil não é falta de receitas governamentais, pois, como dissemos, o governo já arrecada mais de 35% do PIB. Os problemas



SF/16976.03679-11



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador RONALDO CAIADO

são políticas mal desenhadas, ineficazes e a corrupção. Aumentar a carga tributária em nada contribuirá para resolver tais problemas. O resultado será o governo retirar os recursos que atualmente destina para o desenvolvimento regional e transferi-los para outros usos, mantendo a questão regional sem solução.

III – VOTO

Ante o exposto, em razão de inconstitucionalidade material, e pelo mérito, votamos pela rejeição da PEC nº 96, de 2015.

Sala da Comissão, em de de 2016.

Senador RONALDO CAIADO

