

PARECER N° , DE 2009

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 8, de 2003, cujo primeiro signatário é o Senador PAULO OCTÁVIO e que *aperfeiçoa o Sistema Tributário Nacional e o financiamento da Seguridade Social, estabelece normas de transição e dá outras providências.*

RELATOR: Senador FRANCISCO DORNELLES
RELATORA AD HOC: Senadora NÍURA DEMARCHI

I – RELATÓRIO

Segundo sua própria ementa, a Proposta de Emenda à Constituição – PEC nº 8, de 2003, *aperfeiçoa o Sistema Tributário Nacional e o financiamento da Seguridade Social, estabelece normas de transição e dá outras providências.*

Tendo como primeiro subscritor o Senador PAULO OCTÁVIO, na realidade a PEC objetiva muito mais que um simples aperfeiçoamento do sistema tributário: mediante a introdução do chamado “imposto único”, tem a finalidade de operar uma completa revolução na estrutura tributária, pelo menos da União.

O art. 1º explicita que:

Esta proposta de emenda constitucional tem por escopo introduzir, no arcabouço fundamental do sistema tributário nacional, a figura do Imposto Cidadão, incidente sobre movimentações e transações financeiras, sob a dupla forma jurídica de imposto arrecadatório genérico e de contribuição social para o financiamento da seguridade social.

De início, são introduzidas algumas alterações na Seção II do Capítulo I do Título VI, a qual trata especificamente das *Limitações do Poder de Tributar*:

- a) o princípio da anterioridade é ampliado para proibir a cobrança de tributos no mesmo exercício em que haja sido publicada a lei instituidora ou majoradora e com menos de cento e oitenta dias da publicação da lei;
- b) o novo imposto criado não é afetado pela imunidade dos templos de qualquer culto, dos partidos políticos, das entidades sindicais, das instituições de educação e de assistência social sem fins lucrativos e dos livros, jornais, periódicos e papel para sua impressão;
- c) a criação de novos tributos, bem como a elevação de alíquota do novo imposto criado fica sujeita a aprovação prévia por referendo (sic).

Na parte mais substantiva da PEC, é introduzido no art. 153, III, substituindo o imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza, o *imposto sobre movimentação ou transmissão de valores e de créditos e direitos de natureza financeira* (IMF).

Com exceção dos impostos sobre o comércio exterior, são eliminados todos os demais impostos federais (sobre produtos industrializados – IPI, sobre operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos e valores mobiliários – IOF, sobre a propriedade territorial rural – ITR e sobre grandes fortunas).

É suprimida, também, a Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira – CPMF, de que tratam os arts. 74, 75 e 80 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT.

Paralelamente, é introduzida no art. 195, I, contribuição social com a mesma denominação e natureza do IMF, cobrado junto com este,

como alíquota adicional, e destinado ao financiamento da seguridade social, além do abono e do seguro-desemprego.

Essa contribuição substitui todas as contribuições patronais de financiamento da seguridade social (sobre a folha salarial, sobre a receita ou o faturamento e sobre o lucro), assim como a contribuição do salário-educação (art. 212, § 5º) e as contribuições para custeio das entidades privadas de serviço social e de formação profissional vinculadas ao sistema sindical (art. 240).

É conferida imunidade, em relação à nova contribuição (IMF), aos segurados da previdência social que paguem a contribuição sobre o salário, hoje existente.

Conforme parágrafos introduzidos no art. 153 da Constituição, o IMF será informado pelos critérios da generalidade e da universalidade, podendo ser progressivo em razão do somatório agregado, periodicamente, das movimentações realizadas por pessoa física.

Além disso, em relação ao IMF e à contribuição a ele associada, dependerá de lei complementar a especificação:

- das alíquotas máximas;
- da desoneração das exportações;
- da desoneração de bens de primeira necessidade;
- da incidência sobre aplicações financeiras e mobiliárias, inclusive do ouro como ativo financeiro;
- do limite até o qual os rendimentos do trabalho assalariado terão a incidência suportada pelo empregador;
- das restrições preventivas à evasão tributária, entre as quais a forma obrigatoriamente nominal e não endossável das ordens de pagamento ou títulos de crédito;
- do acréscimo de alíquota incidente sobre saques e depósitos de numerário junto ao sistema bancário;
- da divisão de incidência entre os débitos e os créditos bancários;

- da obrigatoriedade de liquidação de obrigações jurídicas onerosas por intermédio de contas correntes bancárias à vista, sob pena de invalidade do adimplemento das obrigações;
- do procedimento de arrecadação unificada do IMF e da contribuição, bem como do repasse direto e automático aos destinatários de cada parcela;
- das normas impeditivas do desvio da parcela relativa à contribuição para emprego estranho às suas finalidades.

A PEC prevê, também, a partilha do produto da arrecadação do IMF, destinando o total de quarenta e quatro por cento da seguinte forma:

- 1) vinte por cento ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal;
- 2) vinte por cento ao Fundo de Participação dos Municípios;
- 3) três por cento às aplicações em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste; e
- 4) um por cento aos Estados e Distrito Federal, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados (nenhum Estado poderá receber, individualmente, mais de vinte por cento do total), sendo que vinte e cinco por cento da quota de cada um deverá ser entregue aos Municípios.

A proposta prevê que lei complementar venha a promover a transição para a nova estrutura tributária, dispondo sobre a forma como:

- 1) os fundos, programas e projetos mantidos com recursos, benefícios ou renúncias decorrentes dos tributos extintos terão suas fontes de financiamento substituídas ou serão interrompidos;
- 2) serão ajustados e compatibilizados os direitos e obrigações pendentes, derivados da legislação relativa aos tributos extintos;

3) será assegurada, sem interrupção, o fluxo e o volume de recursos decorrentes de partilha de receitas com os entes federados.

Na justificação, a proposta é apresentada como geradora da oportunidade de ampla discussão sobre o modelo tributário brasileiro, iniciando pela esfera da União o processo gradual da reforma. A simplificação dos tributos da União, além de desburocratizar e reduzir custos, deve vir a coibir fraudes, a sonegação e a corrupção fiscal. Mediante fórmulas de recolhimento insonegáveis, visa-se à redistribuição de encargos, impostos e contribuições com os setores informais.

É ressaltado o progressivo crescimento da carga tributária, além do fato de que os impostos representam, em média, um terço de tudo o que é consumido, chegando, não raro, a cinqüenta por cento. O atual modelo sofreria com irracionais e confusos critérios de concepção tributária. Por exemplo, menciona-se o absurdo de o custo do empregado para a empresa ser de 120% e o *disparate que constitui, por exemplo, os 35% de arrecadação do PIS, só referente aos meses de dezembro e janeiro.*

Os autores evocam, como dados técnicos para justificar a proposição, a instrução da PEC nº 474, de 2001, que tramita na Câmara dos Deputados – em especial, o parecer do Deputado Carlos Eduardo Cadoca, além de informações colhidas de diversas fontes, inclusive de audiências públicas. Ressaltam, ainda, que a adoção da proposta significará a substituição de mais de uma dezena de impostos federais, mantendo a receita anual na ordem de R\$ 208 bilhões. Ademais, apesar de alterar as fontes de arrecadação, a PEC não modifica as transferências para Estados e Municípios, nem para as entidades privadas do serviço social e de formação profissional. Entre outras vantagens acessórias, a proposta universalizaria a incidência tributária, com alta produtividade e alíquotas moderadas.

II – ANÁLISE

A PEC nº 8, de 2003, satisfaz todos os requisitos de admissibilidade determinados pelo art. 60 da Constituição.

Com efeito, está subscrita por mais de um terço dos membros do Senado Federal, e não se vislumbra em seu conteúdo nenhuma proposta tendente a abolir a forma federativa de Estado, o voto direto, secreto, universal e periódico, a separação dos Poderes nem qualquer direito ou garantia individual.

Outrossim, não se observa a vigência, no momento, de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio.

Está vazada em técnica legislativa compatível, embora revele necessidade de aperfeiçoamentos de ordem redacional.

Também no que respeita ao Regimento Interno do Senado Federal, a PEC nº 8, de 2003, não sofre óbice algum para admissibilidade.

A proposta de reforma tributária sob análise é radical.

Está centrada na imediata e completa eliminação de praticamente todos os tributos da União (mantidos apenas os incidentes sobre o comércio exterior), inclusive aqueles destinados ao financiamento da segurança social, e sua substituição pelo imposto sobre movimentação ou transmissão de valores e de créditos e direitos de natureza financeira.

Esse novo tributo – na verdade, o propalado imposto único, incidente sobre movimentações financeiras – é denominado de “Imposto Cidadão” logo no art. 1º, introdutório da proposta, embora tal denominação não seja repetida na redação sugerida para o inciso III do art. 153, que seria o dispositivo sede da nova espécie tributária.

Conforme acima mencionado, os ilustres autores remetem a parte substantiva da justificação para o relatório proferido pelo Deputado Carlos Eduardo Cadoca perante a Comissão Especial da Câmara dos Deputados na tramitação da PEC nº 474, de 2001, cujo texto, de autoria do então Deputado Marcos Cintra, é idêntico ao da proposta sob exame.

Por oportuno, cabe a informação de que, apensada à PEC nº 183, de 1999, a citada PEC foi aprovada pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania daquela Casa, assim como pela Comissão Especial, e se encontra no Plenário, aguardando inclusão em pauta.

A proposta representa uma variação, desta vez restrita ao âmbito federal, do modelo de “imposto único”, inspirada nas idéias do

Professor Marcos Cintra. Como se recorda, a incidência sobre as movimentações financeiras, que era o cerne do imposto único, acabou sendo aproveitada na criação do Imposto sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira, posteriormente Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira (CPMF), com sua arrecadação servindo, inicialmente, à saúde e, posteriormente, a diversos outros fins. A CPMF já não mais persiste, considerando que o Congresso Nacional decidiu pela sua não prorrogação além de 31 de dezembro de 2007.

A incidência sobre movimentações financeiras acabou sendo introduzida paulatinamente no sistema tributário, proporcionando a remoção de arestas jurídicas, técnicas e econômicas, ao tempo que foi sendo aculturada pela sociedade brasileira.

A experiência do uso da CPMF não foi de todo fracassada. Desmentindo os maus augúrios lançados no início, ela revelou-se como fórmula arrecadatória simples, suave, automática, confiável, previsível, eficaz, minimamente sonegável, de custo diminuto, de consentimento fácil. Independente de qualquer obrigação acessória a cargo do contribuinte, visto que todo o procedimento fica a cargo das instituições financeiras.

Muitos até passaram a aceitar que a movimentação financeira corresponde, com razoável aproximação, às bases usuais representativas da circulação da riqueza no sistema econômico, tais como a receita, os rendimentos, o faturamento, os quais são comumente empregados nos tributos tradicionais.

A experiência com o Imposto e, em seguida, com a Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira veio demonstrar todas as virtudes que dela se esperava, principalmente aquelas relacionadas ao rendimento fiscal aliado aos inegáveis aspectos de simplicidade – tanto para o contribuinte quanto para a administração – e de insonegabilidade.

Aliás, mais que insonegabilidade, a nova espécie tributária veio proporcionar ferramentas poderosas para coibir a sonegação de outros tributos, no mesmo passo que trouxe ao Erário a contribuição de milhões de agentes econômicos que atuam na informalidade e são obrigados a utilizar-se da rede bancária para movimentar seus negócios.

De outra parte, todo o espectro de riscos que se prenunciava quando da implantação da CPMF não se confirmou ou, de qualquer maneira, já não provoca o alarmismo exagerado do início. Como se recorda, cogitava-se muito quanto a questões relacionadas, por exemplo, à desintermediação bancária, ao aumento da preferência do público por papel moeda, ao aumento da regressividade global do sistema tributário, entre outras.

Tudo isso é reconhecido, e não se nega a validade da experiência com a CPMF.

Todavia, essa experiência, com a utilização de uma alíquota reduzida, não chancela a ousadia de transformar, abruptamente, a tributação sobre movimentações financeiras no único imposto federal. Basta mencionar que a alíquota experimentada como a CPMF teria de ser elevada em cerca de quinze vezes para permitir o mesmo nível de arrecadação que hoje a União obtém com o sistema em vigor. Quem pode garantir que a desintermediação bancária, bem como outros problemas que se temiam e que não se observaram a uma alíquota de 0,38%, não ocorreria com a alíquota de 6%?

A substituição pura e simples de todos os tributos federais pelo imposto único representaria um salto no escuro, com a possibilidade de consequências econômicas, políticas e sociais imprevisíveis.

Uma decisão como essa precisaria ser amparada em amplos e profundos estudos e debates, com ênfase nos aspectos econométricos e sociais, capazes de deixar entrever todas as possíveis consequências da transição e as formas de administrá-las.

O sistema tributário brasileiro, ainda que, atualmente, deturpado por intervenções pouco racionais, remonta à reforma de 1965, que dotou o País, pela primeira vez na sua história, de um sistema lógico e estruturado em bases estritamente econômicas. O sistema foi construído com fundamento em diagnósticos do funcionamento da economia, do aparelho produtivo, dos fluxos de bens e serviços, de renda e de fatores de produção; da formação de poupança e de investimento.

A principal diretriz na montagem do sistema pode ser sintetizada na premissa de que todo fato gerador de imposto deve assentar-se num fato econômico de produção ou circulação de riqueza (ou, em alguns casos, a sua estocagem sob a forma de patrimônio). Evidentemente,

o fato econômico reveste-se de expressão e instrumentação jurídica – mas é a natureza econômica que fornece a racionalidade para o sistema. Por isso, a Reforma de 1965 extinguiu todos os impostos que tinham expressão jurídica (por exemplo, o antigo Imposto do Selo) mas não tinham base econômica.

O imposto sobre movimentações financeiras sofre, parcialmente, desse pecado. Uma movimentação financeira não corresponde, necessariamente, a um fato econômico, embora se possa argumentar que isso ocorre majoritariamente. Não há estudos demonstrativos do grau de representatividade econômica da massa de movimentações financeiras que se observa no sistema bancário. Essa inconsistência econômica das movimentações financeiras pode não ter causado sérias distorções quando experimentado com uma alíquota baixa, mas nada garante que o mesmo aconteça quando se multiplicar essa alíquota por quinze.

O mesmo se pode dizer quanto à cumulatividade e à regressividade, cujos efeitos correriam o risco de ser exponencialmente aumentados com a nova alíquota.

Note-se que os próprios autores não conseguem equacionar, a contento, todos os efeitos e consequências da implantação do novo imposto. Tanto que remetem essa tarefa para a lei complementar. Essa é uma operação de alto risco, pois não se tem a mínima idéia de como os problemas serão resolvidos na lei complementar. Na melhor das hipóteses, ainda que se deseje desconstitucionalizar o sistema, seria necessário conhecer previamente as propostas de solução a constar do texto da lei.

Assim, na ausência de estudos técnicos convincentes, o Senado Federal não deve assumir a responsabilidade de aprovar uma proposta de alto risco como essa, embora tentadora do ponto de vista de simplificação do sistema.

Além disso, importa dizer que a Comissão de Assuntos Econômicos já se preocupou com a matéria relativa ao sistema tributário. Tanto que, por requerimento do Senador TASSO JEREISSATI, foi instalada, em 12 de abril de 2007, a Subcomissão Temporária de Reforma Tributária, que aprovou, em dezembro de 2008, seu relatório, apresentando as bases para a construção de um novo sistema tributário no País.

A proposta que integrou o referido relatório não contempla a criação de um imposto sobre movimentação financeira, e muito menos como imposto único. Ao contrário, reformando e simplificando bastante o sistema atual, buscando eliminar os seus problemas e desfuncionalidades, mantém as bases consagradas de tributação – renda e patrimônio, circulação de bens e serviços, além das contribuições especiais.

III – VOTO

Diante de todo o exposto, VOTO pela rejeição da Proposta de Emenda à Constituição nº 8, de 2003.

Sala da Comissão, 3 de novembro de 2010

Senador DEMÓSTENES TORRES, Presidente

Senadora NÍURA DEMARCHI, Relatora