



SENADO FEDERAL

PARECER Nº 1.438, DE 2010

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda a Constituição nº 8, de 2003, tendo como primeiro signatário o Senador Paulo Octávio, que aperfeiçoa o Sistema Tributário Nacional e o financiamento da Seguridade Social, estabelece normas de transição e dá outras providências.

RELATOR: Senador **FRANCISCO DORNELLES**

RELATOR “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 justificção, 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 cinquenta 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 seguridade 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. Independe 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 imprevíveis.

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 conseqüências 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.

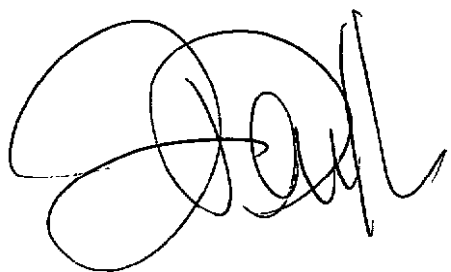
A proposta que integrou o referido relatório não contempla a criação de um imposto sobre movimentação financeira, e muito menos como imposto único. Ao contrário, reformando e simplificando bastante o sistema atual, buscando eliminar os seus problemas e disfuncionalidades, mantém as bases consagradas 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 03 de novembro de 2010.

Senador DEMÓSTENES TORRES, Presidente

, Relator

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA

PROPOSIÇÃO: PEC Nº 8 DE 2003

ASSINAM O PARECER NA REUNIÃO DE 3, 11, 10, OS SENHORES(AS) SENADORES(AS):

PRESIDENTE: Senador DEMÓSTENES TORRES	
RELATORA "AD HOC": SENADORA NIURA DEMARCHI	
BLOCO DE APOIO AO GOVERNO (PT, PR, PSB, PCdoB, PRB)	
SERYS SLHESSARENKO	1. RENATO CASAGRANDE
ALOIZIO MERCADANTE	2. AUGUSTO BOTELHO (S/PARTIDO)
EDUARDO SUPPLY	3. MARCELO CRIVELLA
ANTONIO CARLOS VALADARES	4. INÁCIO ARRUDA
IDELI SALVATTI	5. CÉSAR BORGES
TIÃO VIANA	6. MARINA SILVA (PV)
MAIORIA (PMDB, PP)	
PEDRO SIMON	1. ROMERO JUCÁ
ALMEIDA LIMA	2. RENAN CALHEIROS
GILVAM BORGES	3. GERALDO MESQUITA JÚNIOR
FRANCISCO DORNELLES	4. HÉLIO COSTA
VALTER PEREIRA	5. VALDIR RAUPP
EDISON LOBÃO	6. NEUTO DE CONTO
BLOCO DA MINORIA (DEM, PSDB)	
KÁTIA ABREU	1. EFRAIM MORAIS
DEMÓSTENES TORRES	2. ADELMIRO SANTANA
JAYME CAMPOS	3. NIURA DEMARCHI
MARCO MACIEL	4. JOSÉ BEZERRA
ANTONIO CARLOS JÚNIOR	5. ELISEU RESENDE
ALVARO DIAS	6. EDUARDO AZEREDO
JARBAS VASCONCELOS	7. MARCONI PERILLO
LÚCIA VÂNIA	8. ARTHUR VIRGÍLIO
TASSO JEREISSATI	9. FLEXA RIBEIRO
PTB	
VAGO	1. GIM ARGELLO
PDT	
OSMAR DIAS	1. PATRÍCIA SABOYA

Atualizada em: 27/10/2010

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA SECRETARIA-GERAL DA MESA

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988

Subseção II Da Emenda à Constituição

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;

II - do Presidente da República;

III - de mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

§ 1º - A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio.

§ 2º - A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros.

§ 3º - A emenda à Constituição será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem.

§ 4º - Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado;

II - o voto direto, secreto, universal e periódico;

III - a separação dos Poderes;

IV - os direitos e garantias individuais.

§ 5º - A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa.

Seção III DOS IMPOSTOS DA UNIÃO

Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre:

I - importação de produtos estrangeiros;

II - exportação, para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados;

III - renda e proventos de qualquer natureza;

IV - produtos industrializados;

V - operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários;

VI - propriedade territorial rural;

VII - grandes fortunas, nos termos de 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.

§ 2º - O imposto previsto no inciso III:

I - será informado pelos critérios da generalidade, da universalidade e da progressividade, na forma da lei;

~~II - não incidirá, nos termos e limites fixados em lei, sobre rendimentos provenientes de aposentadoria e pensão, pagos pela previdência social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a pessoa com idade superior a sessenta e cinco anos, cuja renda total seja constituída, exclusivamente, de rendimentos de trabalho. (Revogado pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)~~

§ 3º - O imposto previsto no inciso IV:

I - será seletivo, em função da essencialidade do produto;

II - será não-cumulativo, compensando-se o que for devido em cada operação com o montante cobrado nas anteriores;

III - não incidirá sobre produtos industrializados destinados ao exterior.

IV - terá reduzido seu impacto sobre a aquisição de bens de capital pelo contribuinte do imposto, na forma da lei. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

~~§ 4º - O imposto previsto no inciso VI terá suas alíquotas fixadas de forma a desestimular a manutenção de propriedades improdutivas e não incidirá sobre pequenas glebas rurais, definidas em lei, quando as explore, só ou com sua família, o proprietário que não possua outro imóvel.~~

§ 4º O imposto previsto no inciso VI do *caput*: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

I - será progressivo e terá suas alíquotas fixadas de forma a desestimular a manutenção de propriedades improdutivas; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

II - não incidirá sobre pequenas glebas rurais, definidas em lei, quando as explore o proprietário que não possua outro imóvel; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

III - será fiscalizado e cobrado pelos Municípios que assim optarem, na forma da lei, desde que não implique redução do imposto ou qualquer outra forma de renúncia fiscal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003) (Regulamento)

§ 5º - O ouro, quando definido em lei como ativo financeiro ou instrumento cambial, sujeita-se exclusivamente à incidência do imposto de que trata o inciso V do "caput" deste artigo, devido na operação de origem; a alíquota mínima será de um por cento, assegurada a transferência do montante da arrecadação nos seguintes termos:

I - trinta por cento para o Estado, o Distrito Federal ou o Território, conforme a origem;

II - setenta por cento para o Município de origem.

.....

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

~~I - dos empregadores, incidente sobre a folha de salários, o faturamento e o lucro;~~
~~II - dos trabalhadores;~~

I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

b) a receita ou o faturamento; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

c) o lucro; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

.....

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

.....

§ 5º A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006) (Vide Decreto nº 6.003, de 2006)

.....

Art. 240. Ficam ressalvadas do disposto no art. 195 as atuais contribuições compulsórias dos empregadores sobre a folha de salários, destinadas às entidades privadas de serviço social e de formação profissional vinculadas ao sistema sindical.

.....

ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS

Art. 74. A União poderá instituir contribuição provisória sobre movimentação ou transmissão de valores e de créditos e direitos de natureza financeira. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 12, de 1996)

§ 1º A alíquota da contribuição de que trata este artigo não excederá a vinte e cinco centésimos por cento, facultado ao Poder Executivo reduzi-la ou restabelecê-la, total ou parcialmente, nas condições e limites fixados em lei. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 12, de 1996)

§ 2º A contribuição de que trata este artigo não se aplica o disposto nos arts. 153, § 5º, e 154, I, da Constituição. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 12, de 1996)

§ 3º O produto da arrecadação da contribuição de que trata este artigo será destinado integralmente ao Fundo Nacional de Saúde, para financiamento das ações e serviços de saúde. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 12, de 1996)

§ 4º A contribuição de que trata este artigo terá sua exigibilidade subordinada ao disposto no art. 195, § 6º, da Constituição, e não poderá ser cobrada por prazo superior a dois anos. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 12, de 1996)

.....

Art. 75. É prorrogada, por trinta e seis meses, a cobrança da contribuição provisória sobre movimentação ou transmissão de valores e de créditos e direitos de natureza financeira de que trata o art. 74, instituída pela Lei nº 9.311, de 24 de outubro de 1996, modificada pela Lei nº 9.539, de 12 de dezembro de 1997, cuja vigência é também prorrogada por idêntico prazo. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 21, de 1999)

§ 1º Observado o disposto no § 6º do art. 195 da Constituição Federal, a alíquota da contribuição será de trinta e oito centésimos por cento, nos primeiros doze meses, e de trinta centésimos, nos meses subsequentes, facultado ao Poder Executivo reduzi-la total ou parcialmente, nos limites aqui definidos. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 21, de 1999)

§ 2º O resultado do aumento da arrecadação, decorrente da alteração da alíquota, nos exercícios financeiros de 1999, 2000 e 2001, será destinado ao custeio da previdência social. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 21, de 1999)

§ 3º É a União autorizada a emitir títulos da dívida pública interna, cujos recursos serão destinados ao custeio da saúde e da previdência social, em montante equivalente ao produto da arrecadação da contribuição, prevista e não realizada em 1999. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 21, de 1999) (Vide ADIN nº 2.031-5)

.....

Art. 80. Compõem o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 31, de 2000)

I - a parcela do produto da arrecadação correspondente a um adicional de oito centésimos por cento, aplicável de 18 de junho de 2000 a 17 de junho de 2002, na alíquota da contribuição social de que trata o art. 75 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 31, de 2000)

II - a parcela do produto da arrecadação correspondente a um adicional de cinco pontos percentuais na alíquota do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI, ou do imposto que vier a substituí-lo, incidente sobre produtos supérfluos e aplicável até a extinção do Fundo; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 31, de 2000)

III - o produto da arrecadação do imposto de que trata o art. 153, inciso VII, da Constituição; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 31, de 2000)

IV - dotações orçamentárias; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 31, de 2000)

V- doações, de qualquer natureza, de pessoas físicas ou jurídicas do País ou do exterior; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 31, de 2000)

VI - outras receitas, a serem definidas na regulamentação do referido Fundo. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 31, de 2000)

§ 1º Aos recursos integrantes do Fundo de que trata este artigo não se aplica o disposto nos arts. 159 e 167, inciso IV, da Constituição, assim como qualquer desvinculação de recursos orçamentários. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 31, de 2000)

§ 2º A arrecadação decorrente do disposto no inciso I deste artigo, no período compreendido entre 18 de junho de 2000 e o início da vigência da lei complementar a que se refere a art. 79, será integralmente repassada ao Fundo, preservado o seu valor real, em títulos públicos federais, progressivamente resgatáveis após 18 de junho de 2002, na forma da lei. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 31, de 2000)

RELATÓRIO

DOCUMENTO ANEXADO PELA SECRETARIA-GERAL DA MESA, NOS TERMOS DO ART. 250, PARÁGRAFO ÚNICO, DO REGIMENTO INTERNO.

RELATOR: Senador JEFFERSON PÉRES

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 a ele como alíquota adicional e destinada 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, é remetida para lei complementar a especificação:

- a) das alíquotas máximas;
- b) da desoneração das exportações;
- c) da desoneração de bens de primeira necessidade;
- d) da incidência sobre aplicações financeiras e mobiliárias, inclusive do ouro como ativo financeiro;
- e) do limite até o qual os rendimentos do trabalho assalariado terão a incidência suportada pelo empregador;
- f) das restrições preventivas à evasão tributária, dentre as quais a forma obrigatoriamente nominal e não endossável das ordens de pagamento ou títulos de crédito;
- g) do acréscimo de alíquota incidente sobre saques e depósitos de numerário junto ao sistema bancário;
- h) da divisão de incidência entre os débitos e os créditos bancários;
- i) da obrigatoriedade de liquidação de obrigações jurídicas onerosas por intermédio de contas correntes bancárias à vista, sob pena de invalidade do adimplemento das obrigações;
- j) do procedimento de arrecadação unificada do IMF e da contribuição, bem como do repasse direto e automático aos destinatários de cada parcela;
- k) 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:

- a) vinte por cento ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal;
- b) vinte por cento ao Fundo de Participação dos Municípios;
- c) três por cento às aplicações em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste; e
- d) 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:

- a) os fundos, programas e projetos mantidos com recursos, benefícios ou renúncias decorrentes dos tributos extintos terão suas fontes de financiamento substituídas ou serão interrompidos;
- b) serão ajustados e compatibilizados os direitos e obrigações pendentes, derivados da legislação relativa aos tributos extintos;
- c) será assegurada , sem interrupção, o fluxo e o volume de recursos decorrentes de partilha de receitas com os entes federados.

Na justificativa, 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, é visada redistribuição de encargos, impostos e contribuições com os setores informais.

É ressaltado o progressivo crescimento da carga tributária, e o fato de que, em média, os impostos representem um terço de tudo o que é consumido, chegando, não raro, a cinquenta por cento. O atual modelo sofre pelos irracionais e confusos critérios de concepção tributária. Por exemplo,

mentiona-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 de justificativa, a instrução da PEC nº 474, de 2001, que tramita na Câmara dos Deputados – em especial o parecer do Deputado Carlos Eduardo Cadoca e informações colhidas de diversas fontes, inclusive em 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; alterando as fontes de arrecadação, não modifica, entretanto, as transferências para Estados e Municípios, nem para as entidades privadas do serviço social e de formação profissional. Dentre outras vantagens acessórias, a proposta propicia e universaliza alta produtividade com alíquotas moderadas, dentre outras vantagens.

CONSTITUCIONALIDADE, REGIMENTALIDADE E TÉCNICA LEGISLATIVA

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 qualquer óbice para admissibilidade.

Nos termos do art. 356, do Regimento Interno, a proposta foi encaminhada, em 27 de março de 2003, à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania – CCJ, para que a ela dê parecer no prazo de trinta dias.

II – ANÁLISE

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 seguridade 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 – 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.

Como mencionado no Relatório, os ilustres autores remetem a parte substantiva da justificação para o Relatório prolatado 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, mencionada PEC foi aprovada sem qualquer alteração pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, 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 “imposto único” inspirada nas idéias do Professor Marcos Cintra. Como se recorda, a incidência sobre as transações 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, que ainda persiste, com sua arrecadação servindo, inicialmente à saúde e, posteriormente, a diversos outros fins.

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

O estágio atual da experiência da CPMF oferece condições para sua ampliação. 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. Independe de qualquer obrigação acessória a cargo do contribuinte, visto que todo o procedimento fica a cargo das instituições financeiras.

Hoje, é aceito sem grandes contestações 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 empregadas nos tributos tradicionais.

O Brasil foi pioneiro na utilização, bem sucedida, da rede bancária para efetuar a arrecadação tributária, permitindo formidável comodidade aos contribuintes e economia à Administração Pública. De outra parte, é reconhecido como líder em tecnologia de informatização bancária, adicionando-se a isso a característica de uma organização financeira estruturada em grandes redes nacionais.

A experiência com o Imposto e, em seguida, com a Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira veio demonstrar todas as virtudes que 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 renunciava quando da implantação da CPMF não se confirmou ou, de qualquer maneira, já não provoca o alarmismo exagerado do início. Como bem menciona o Deputado Cadoca, relator na Câmara dos Deputados, *não engendrou desintermediação bancária, não aumentou a preferência por papel moeda, não reduziu a utilização de cheques ou cartões de banco, não inflacionou preços, não encareceu o custo do dinheiro, não prejudicou o investimento,*

não causou reestruturações dramáticas nos ciclos de produção, não aumentou a regressividade da carga tributária e não influiu na competitividade do produto brasileiro.

Quem também assim o afirma, com todas as letras, é um consistente estudo da Secretaria da Receita Federal (*CPMF – Mitos e Verdades sob as Óticas Econômica e Administrativa*) à disposição em sua página na Internet.

Esse estudo, datado de setembro de 2001, analisou, percutientemente, diversos aspectos econômicos e administrativos em torno da CPMF, focando-a a partir da teoria econômica e de seus impactos econômicos. Especificamente, foi considerado o impacto sobre a taxa de juros, sobre as contas públicas, sobre a intermediação financeira, sobre o mercado financeiro; enfrentou a crítica de ineficiência econômica do tributo e lançou várias considerações sob a ótica administrativa.

É interessante pinçar alguns trechos desse trabalho. A respeito do efeito cascata da CPMF, comparativamente a um imposto não cumulativo:

Nesse sentido, vale a pena registrar uma simulação apresentada pelo Deputado Marcos Cintra, que busca avaliar o efeito da aplicação de um imposto sobre o valor agregado (IVA) à alíquota de 17% e de um imposto sobre a movimentação financeira (IMF) à alíquota de 2,7% sobre os custos de produção dos setores econômicos. Ressalte-se que, a essas alíquotas, a arrecadação estimada do IMF seria de R\$ 106 bilhões, enquanto a do IVA somaria R\$ 65 bilhões. Citando apenas alguns exemplos, a carga tributária sobre os custos de produção seria de 29,8% para o IVA e de 8,9% para o IMF no caso da agropecuária; de 22,4% para o IVA e de 7,3% para o IMF no caso do petróleo e gás natural; de 28,2% para o IVA e de 10,4% para o IMF no caso dos alimentos e de 23,7% para o IVA e de 6,9% para o IMF no caso da energia elétrica. Esses números apontam para resultados bastante distintos do senso comum, que apregoa que impostos sobre valor agregado sempre geram uma carga efetiva menor do que impostos em cascata para uma mesma arrecadação.

Sobre o risco de desintermediação financeira:

A crítica da desintermediação financeira pode ser facilmente refutada, pois, como mostra a própria observação da realidade econômica, os agentes não deixaram de realizar transações financeiras em decorrência da CPMF e o sistema bancário brasileiro continua operando normalmente. Isso é reflexo tanto do comportamento da

população brasileira, quanto da alta sofisticação do sistema bancário neste País, bem como de medidas administrativas simples no controle do tributo – por exemplo, a proibição de endossos consecutivos de cheques. Vale a pena comentar que, entre dezembro de 1995 e maio de 2001, a relação entre o Papel-moeda em Poder do Público e M1 teve, inclusive, uma queda de 0,43 para 0,36. Por outro lado, a relação entre Depósitos à Vista e M1 teve um aumento de 0,57 para 0,64. Esses números são indicativos de que a população continua colocando seus recursos financeiros nos bancos à mesma proporção que há seis anos.

Por outro lado, em lugar de haver desintermediação, houve o alongamento do prazo de aplicações financeiras em geral, decorrente tanto da própria queda da inflação e da política de juros altos como da existência da CPMF. As pessoas são incentivadas a deixar seu dinheiro aplicado por mais tempo, não realizando operações de curtíssimo prazo, tão conhecidas dos tempos inflacionários, o que permite alongar o perfil da dívida brasileira. De acordo com a publicação Indicadores Econômicos do Banco Central, o prazo médio em mercado dos títulos públicos federais do Tesouro Nacional, que era de 195 dias em janeiro de 1998, passou para 799 dias em abril de 2001.

Sobre aspectos administrativos:

Em terceiro lugar, é o único imposto a alcançar a economia informal ou ilegal, que, em geral, depende do sistema bancário para sua operacionalização ou da chamada “lavagem de dinheiro” para se auto-justificar. Nesse sentido, a CPMF torna-se mais justa do que os tradicionais impostos sobre a renda que, na prática, são sonogados pelos mais ricos, que têm mecanismos sofisticados de planejamento tributário e impõem ao Estado um alto custo para serem fiscalizados. Não é legítima a afirmação que aqueles que pagam impostos – isto é, os formais – é que são penalizados pela CPMF. Basta verificar alguns dados da Secretaria da Receita Federal ao realizar o cruzamento entre as informações da CPMF e da Declaração de Rendimentos das Pessoas Físicas e Jurídicas para desmentir essa informação. Como exemplo, vale apenas dizer que apenas 7.080 contribuintes, todos pessoas físicas omissas ou isentas e pessoas jurídicas inaptas, imunes, isentas ou declarantes pelo Simples com faturamento declarado de até R\$ 120.000, movimentaram R\$ 172 bilhões em 1998. Desses contribuintes, foram identificados 1.800 “laranjas”, isto é, 25% dos contribuintes fiscalizados. Esse volume de recursos evadidos não pode ser comparado com o valor pago de CPMF pelos trabalhadores formais, que praticamente não giram suas contas bancárias se comparadas às operações da economia informal e ilegal. Afirmar que os contribuintes formais são mais penalizados pela CPMF do que os informais é, no mínimo, um grande desconhecimento dos dados

divulgados pela SRF. Ao final deste trabalho, a Seção 5 apresenta maiores estatísticas que evidenciam o potencial de fiscalização e arrecadação proporcionada pela CPMF.

Em quarto lugar, vale melhor analisar um outro tabu associado ao imposto: o da regressividade. Deve-se notar que a população brasileira alcança 170 milhões de pessoas, dentre as quais apenas 38,5 milhões pagaram CPMF em suas contas bancárias. Entre esses 38,5 milhões, 16,9 são isentos do Imposto de Renda da Pessoa Física e 11,7 milhões são omissos. Por decorrência, cerca de 130 milhões de brasileiros – dentre os quais os 50 milhões que vivem abaixo da linha de pobreza – não pagam CPMF, mas pagam impostos sobre valor agregado sobre tudo que consomem (seja alimentos ou medicamentos), no mesmo montante por produto do que as pessoas mais ricas do País. Isso é, em última instância, conceito de progressividade e não de regressividade.

A conclusão do estudo:

Uma análise ampla e integrada mostra que a CPMF possui diversas características positivas em termos administrativos e econômicos, seja pelo combate à evasão fiscal, seja pelo alongamento do perfil da dívida, por exemplo. Ao mesmo tempo, a própria experiência brasileira tem demonstrado que a maioria das teses pessimistas divulgadas na implementação do imposto não ocorreram: aumento de inflação e desintermediação financeira, por exemplo. Outras questões merecem uma melhor avaliação, como a afirmação de que a contribuição é fortemente regressiva. É óbvio que todas as argumentações e teses aqui apresentadas não fazem da CPMF o “imposto perfeito”. O que se pretende, muito pelo contrário, é justamente mostrar que não existem impostos perfeitos, limpos, plenamente não cumulativos e não distorcivos. Todo imposto impacta os custos finais da economia. Cabe à política tributária compor o ótimo balanceamento entre todas as bases tributáveis em um sistema econômico, minimizando as diversas distorções existentes. No caso brasileiro, a CPMF tem se mostrado como um excelente instrumento na composição desse balanceamento.

O sistema tributário brasileiro atingiu um nível tão elevado de complexidade, de inconsistência técnica, de superposição, de inter-incidências, de cumulatividade entre espécies e de irracionalidade econômica, que o simples bom-senso leva a acreditar que o uso ampliado de uma incidência sobre a movimentação financeira proporcionará menos cumulatividade, menos regressividade e talvez até mais progressividade do que hoje se obtém. O Professor Marcos Cintra defende essa tese com sólidos argumentos técnicos.

No mínimo, portanto, poder-se-ia argumentar, embora não seja o caso, que, pior que está não poderá ficar. A sociedade brasileira clama por uma reforma tributária exatamente como meio de fuga do incrível labirinto, esse cipoal tenebroso, digno dos piores pesadelos de Kafka, que é o nosso sistema tributário. No entanto, a Reforma encaminhada pelo Governo está empacada em impasse técnico e político porque o que se propõe acaba sendo mais do mesmo, ou seja, aprofundamento das complexidades e inconsistências técnicas e econômicas.

A vertiginosa elevação da carga tributária dos últimos quinze anos, em si mesma um problema sério, contribuiu para agravar as iniquidades do sistema.

De um lado, porque o Governo, com a indispensável colaboração do Congresso Nacional, precisou usar toda sorte de artifício legislativo para, mediante a manipulação de alíquotas e bases de cálculo, criação de incidências novas, superposição de incidências etc., aumentar a arrecadação para fazer frente ao aumento de despesas e ao pagamento do serviço da dívida. Por outro, porque a farta e confusa intervenção legislativa tornou o sistema mais complexo, oneroso, difícil de administrar para o Governo e para o contribuinte, e mais regressivo e mais desigual.

Segundo levantamento do Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário, nos dezoito anos de vigência da Constituição de 1988, foram editadas nada menos de 229.616 normas tributárias, nos três níveis de Governo, sendo 26.104 apenas no nível federal. Em média, cada norma tem 11,23 artigos, 2,33 parágrafos, 7,45 incisos e 0,98 alínea. Das normas editadas, estão em vigor 16.142, desdobradas em 181.275 artigos, 422.370 parágrafos, 1.350.497 incisos e 177.649 alíneas. A consequência é a amplificação da insegurança jurídica e dos “custos de conformidade”, como a literatura especializada chama os gastos que os contribuintes incorrem para atender às exigências acessórias do fisco. Na opinião do Professor Marcos Cintra, *a absurda complexidade e o alto custo dos impostos estão entre os principais entraves ao desenvolvimento*.

Impõe-se caminhar no sentido da simplificação e da horizontalização do sistema. Inegavelmente, o imposto sobre transações financeiras se presta muito bem para isso, na medida em que é não-declaratório, de excelente rentabilidade a baixíssimo custo administrativo, de arrecadação automática proporcionada pelo alto grau de informatização do

sistema bancário. E, muito importante, o único capaz de incluir no sistema contributivo o grande espaço econômico (que muitos estimam em um outro PIB brasileiro) em que viceja a informalidade e a sonegação.

Entretanto, o bom senso impõe cautela.

Ainda que reconhecendo a plena validação da CPMF como forma de incidência tributária, advinda da experiência e observação de seus efeitos durante todos esses anos de vigência, tornando-a apta a instrumentalizar passos mais ousados de reforma tributária, deve-se evitar o radicalismo. Não convém e não é necessário promover imediata e completa substituição de um sistema por outro, com todos os inerentes riscos de traumas administrativos e econômicos, bem como de oscilações bruscas no fluxo arrecadatório.

O mais importante, neste momento, é reconhecer a premissa de que a incidência sobre movimentação financeira está aprovada como espécie apta a ocupar lugar de destaque no sistema e, a partir dessa premissa, adotar passos que firmem uma tendência de seu aproveitamento. A análise criteriosa da experiência poderá, em futuro próximo, determinar seu sucesso, aconselhando novos passos, ou a adoção de medidas para correção de rumo. É preferível avançar lenta e seguramente a criar o risco de tumulto, que venha causar recuo determinante do fracasso total da experiência.

Em resumo, trata-se de avançar numa cuidadosa e paulatina substituição do atual sistema por outro, protagonizado pela taxaão das transações financeiras. O grau desse protagonismo somente poderá ser determinado no futuro, à medida que se confirmem as expectativas favoráveis e se corrijam os defeitos porventura notados.

É o que se propõe no substitutivo que apresentaremos ao final.

Como primeiro critério para a montagem do substitutivo, adotou-se a premissa de que, mantidos os atuais parâmetros de incidência que hoje informam a CPMF, a alíquota do futuro Imposto sobre Movimentação Financeira – IMF deve manter-se, no máximo, no limiar de 2% (dois por cento). O ilustre Relator na Câmara dos Deputados estimou que essa seria a alíquota suficiente para substituir todos os tributos federais, porém incidindo duplamente – no débito e no crédito, resultando no total de 4%. Atualmente, a CPMF, a uma alíquota de 0,38%, produz arrecadação anual de pouco mais de

trinta bilhões de reais. Projeção grosseira elevaria essa arrecadação para algo em torno de cento e setenta bilhões, a uma alíquota de 2%.

Estudo recentemente divulgado, da Escola de Economia da Fundação Getúlio Vargas, sob os auspícios da Federação de Serviços do Estado de São Paulo – FESESP (Carga tributária por setor de atividade da economia brasileira e os efeitos macroeconômicos da substituição da contribuição patronal ao INSS por uma CMF) testou exaustivamente, com rigor metodológico e econométrico, várias hipóteses de alíquota, inclusive a de 1,88% (a atual alíquota mais um adicional de 1,5%) anotando razoável suportabilidade do sistema econômico e, em contrapartida, várias vantagens para a maioria dos setores estudados.

No global, ficou evidenciado o potencial crescimento do emprego e do consumo, ainda que com pequena repercussão negativa nos índices de preço e no crescimento do PIB. As conclusões desse Estudo são aqui citados a título subsidiário, considerando que ele é focado em hipótese bem restrita, de substituição da contribuição patronal sobre a folha de pagamento por adicional da CPMF. Entretanto, permitem razoável aproximação com os objetivos visados por esta PEC e pelo substitutivo que será proposto ao final.

Nesse substitutivo, evidenciaram-se como necessárias adaptações redacionais bem como outras pertinentes à técnica legislativa, razão pelo qual nem sempre os dispositivos propostos são encontrados na mesma localização e com a mesma redação. Entretanto, exceto no que respeita às partes da proposta inicial não encampadas, em particular quanto aos impostos e contribuições que seriam eliminados, em essência e substância toda ela está de alguma forma contemplada no substitutivo.

Objetivamente, o substitutivo incorpora, no inciso VIII do art. 153, o imposto sobre movimentação ou transmissão de valores e de créditos e direitos de natureza financeira.

Em contrapartida, são eliminados:

- a) o Imposto sobre Produtos Industrializados, do art. 153, IV (que é substituído por um imposto de consumo que deverá incidir sobre bens selecionados);
- b) o imposto sobre operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários, do art. 153 V; e

c) as contribuições sociais incidentes sobre a receita ou o faturamento, do art. 195, I, b, dispositivo que dá suporte para as Contribuições Sociais para o Programa de Integração Social (PIS) e para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins).

Diferentemente da proposta, que previa, para financiamento da seguridade social, uma contribuição da mesma natureza do imposto sobre movimentação ou transmissão de valores e de créditos e natureza financeira, mediante a aplicação de alíquota adicional, preferiu-se que a destinação de recursos à seguridade, em substituição às contribuições eliminadas, seja feita simplesmente mediante a destinação obrigatória de parte da arrecadação do imposto. Esta pareceu ser a solução mais técnica e mais simples do ponto de vista administrativo.

A substituição do imposto sobre produtos industrializados por um imposto seletivo sobre o consumo, monofásico, segue, principalmente, o critério de eliminar a dualidade de impostos sobre o valor adicionado, eliminando, desta forma, a superposição, a inter-incidência e a competição com o imposto estadual sobre a circulação de mercadorias e serviços.

Embora, modernamente, sejam muito ressaltadas as qualidades do imposto sobre o consumo estruturado em incidências multifásicas sobre o valor adicionado, a doutrina reconhece a preservação de um regime especial de tributação, aplicado a número reduzido de produtos, selecionados geralmente a partir dos seguintes critérios:

- a) elevado potencial tributário, decorrente de uma ampla difusão do consumo e de uma baixa elasticidade-preço da demanda;
- b) elevada concentração da produção, o que torna relativamente simples a tarefa de arrecadação e controle;
- c) ter o seu consumo condenado, do ponto de vista ético, por causar danos à saúde ou ao meio ambiente.

Na maior parte do mundo, os três produtos mais alcançados por impostos seletivos são o fumo, as bebidas alcoólicas e os combustíveis. Seguem-se, como enquadráveis nos critérios acima mencionados, outros como a energia elétrica, as comunicações e os veículos automotores. Contudo, a tendência internacional é a de restringir a cobrança desses impostos a um

número reduzido de produtos de consumo final. Cada caso admite uma alíquota diferente e, até mesmo, um regime tributário distinto, em função da organização da produção e da elasticidade do consumo. A cobrança em um só estágio, geralmente no nível do produtor, é a forma mais utilizada.

No substitutivo, está prevista, inicialmente, a incidência sobre bebidas alcoólicas, fumo e seus derivados, veículos automotores, gás natural e seus derivados, álcool combustível. Por precaução, fica preservada a possibilidade de ampliação da lista com o acréscimo de outros produtos, mediante edição de lei complementar.

O ideal seria simplesmente eliminar o imposto sobre produtos industrializados e reservar a tributação sobre o consumo para o âmbito estadual. Entretanto, não apenas a necessidade de prever uma passagem suave para um modelo tributário em que prepondere o imposto sobre a movimentação financeira, sem desajustes bruscos de arrecadação, mas também a conveniência de uma política nacional de tributação sobre bens nocivos à saúde, como o álcool e o tabaco, recomendam a previsão constitucional para o imposto seletivo. O legislador ordinário sempre poderá aplicar o seu critério razoável, impondo alíquotas menores ou zeradas ou alíquotas maiores, indo até o acréscimo de novos produtos.

A supressão do imposto sobre operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários (IOF), do rol das competências da União decorre da constatação óbvia de sua incompatibilidade com um imposto sobre transações financeiras com alíquotagem ampliada. A lei ordinária poderá adotar temperamentos que aproximem as características desse imposto às do atual IOF, pelo menos no que for considerado imprescindível do ponto de vista de regulação do mercado financeiro. Na verdade, não há como negar que a supressão do IOF atende, também, a consideração de que esse imposto entra na formação do chamado *spread* bancário, influenciando de maneira importante na taxa de juros. Embora, hoje, o IOF tenha função eminentemente arrecadatória (mormente nas suas incidências sobre crédito e seguro), não se deve olvidar que sua criação, na reforma da década de 1960, visava objetivos regulatórios e de formação de reservas financeiras à disposição das autoridades monetárias.

As contribuições decorrentes do art. 195, I, b, (PIS e Cofins) tornaram-se candidatas naturais à substituição pelo imposto sobre transações financeiras em razão do alto grau de complexidade que atingiram, mercê de legislação copiosa e confusa, pródiga em irracionalidade econômica e em

exceções – ao ponto de estarem, ambas, bastante descaracterizadas da concepção inicial. São, hoje, pilar importante da arrecadação federal (em conjunto, a segunda principal fonte do Tesouro) porém afetando de maneira confusa o sistema produtivo e o consumo.

Assim como a proposta inicial, também o substitutivo pretende manter inalterado o volume de transferências e o compartilhamento de receita hoje vigentes. Evidentemente há o risco de desajuste inicial pela simples aplicação das porcentagens previstas. Por isso, é indispensável a regra transitória inserida, reservando à lei complementar o necessário ajuste quantitativo. Apenas no futuro será possível estabelecer, com segurança, o percentual definitivo de rateio dos fundos e das demais transferências.

III – VOTO

Em face do exposto, o voto é pela aprovação da Proposta de Emenda à Constituição nº 8, de 2003, na forma do seguinte substitutivo:

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 8 (SUBSTITUTIVO), DE 2003

Aperfeiçoa o Sistema Tributário Nacional e o financiamento da Seguridade Social, estabelece normas de transição e dá outras providências.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 149.

.....
§ 2º A contribuição de intervenção no domínio econômico de que trata o *caput* deste artigo:

I – não incidirá sobre as receitas decorrentes de exportação;

II – poderá incidir sobre a importação de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados e álcool combustível;

III – poderá ter alíquotas:

.....(NR)”

“Art. 149-B. A lei poderá:

I – condicionar a validade dos negócios jurídicos:

a) à satisfação de obrigações tributárias a eles vinculadas;

b) ao uso da via bancária para o pagamento do ônus financeiro;

II – estabelecer a obrigatoriedade de forma nominal e não-endossável das ordens de pagamento e dos títulos de crédito. (NR)”

“Art. 150.

.....
§ 1º A vedação do inciso III, *b*, não se aplica aos tributos previstos nos arts. 148, I, 153, I, II, e IV; e 154, II; e a vedação do inciso III, *c*, não se aplica aos tributos previstos nos arts. 148, I, 153, I e II; e 154, II, nem à fixação da base de cálculo do imposto previsto no art. 156, I.

.....
§ 8º As vedações expressas no inciso VI, *b* a *d*, não se aplicam ao imposto previsto no art. 153, VIII. (NR)”

“Art. 153.

.....
IV – consumo

.....
V – (Revogado);

.....
VIII – movimentação ou transmissão de valores e de créditos e direitos de natureza financeira.

§ 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 e IV.

§ 2º Os impostos previstos nos incisos III e VIII:

I – serão informados pelos critérios da generalidade e da universalidade, podendo ser progressivos, na forma da lei;

.....
§ 3º O imposto previsto no inciso IV:

I – será seletivo, incidindo sobre bebidas, fumo e seus derivados, veículos automotores, gás natural e seus derivados, álcool combustível e outros produtos especificados em lei complementar;

II – (Revogado);

III – não incidirá sobre produtos destinados ao exterior

IV – (Revogado).

.....
§ 5º O imposto previsto no inciso VIII:

I – incidirá sobre débitos e créditos bancários, representativos de operações de movimentação ou transmissão de créditos e valores de qualquer natureza;

II – terá sua alíquota máxima estabelecida em lei complementar;

III – será ressarcido ao exportador de bens e serviços, na forma da lei, observados os acordos e tratados internacionais de que o Brasil faça parte;

IV – poderá ser objeto de desoneração em relação a bens de primeira necessidade vendidos no varejo, na forma da lei;

V – não incidirá, na forma da lei, sobre depósitos, movimentações e transações relativas a:

a) poupança e aplicações financeiras e mobiliárias, inclusive em ouro como ativo financeiro, na forma da lei;

b) serviços de custódia, de compensação e de liquidação de títulos e valores;

c) securitização de títulos e valores e a aquisição de créditos oriundos de operações praticadas no mercado financeiro;

d) compra e venda de ações, realizadas em bolsas de valores e no mercado de balcão organizado;

e) contratos referenciados em ações ou índices de ações, em suas diversas modalidades, negociados em bolsas de valores, de mercadorias e de futuros;

f) entradas no País e remessas para o exterior de recursos financeiros de investidores estrangeiros, exclusivamente empregados em operações e contratos referidos nas alíneas *d* e *e*;

VI – poderá ser ressarcido ao contribuinte assalariado de baixa renda, nos termos da lei, mediante acréscimo ao salário, soldo ou vencimento;

VII – poderá ter alíquotas progressivas para saques bancários em moeda corrente. (NR)''

“Art. 159. A União entregará:

I – do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre consumo:

a) ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal: vinte e um inteiros e cinco décimos por cento do produto da arrecadação do imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza e o percentual da arrecadação do imposto sobre consumo estabelecido em lei complementar;

b) ao Fundo de Participação dos Municípios: vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento do produto da arrecadação do imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza e o percentual da arrecadação do imposto sobre consumo estabelecido em lei complementar;

c) três por cento do produto da arrecadação do imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza e o percentual do produto da arrecadação do imposto sobre consumo estabelecido em lei complementar, para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, ficando assegurada ao semi-árido do Nordeste a metade dos recursos destinados à Região, na forma que a lei estabelecer;

II – do produto da arrecadação do imposto sobre consumo, segundo o percentual estabelecido em lei complementar, aos Estados e ao Distrito Federal, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados;

..... (NR)”

“Art. 167. São vedados:

IV – a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para a seguridade social, as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 195, § 14, 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo;

..... (NR)”

“Art. 195.

I –

b) (Revogado);

.....
IV – (Revogado).

.....
§ 12. (Revogado)

§ 13. (Revogado)

§ 14. A União destinará, à Seguridade Social, parcela calculada segundo o percentual estabelecido em lei complementar, do produto da arrecadação do imposto referido no art. 153, VIII. (NR)”

Art. 2º Ficam acrescidos, ao texto do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, três artigos com a seguinte redação:

“**Art. 95.** Ficam revogados o inciso V do *caput* e os incisos II e IV do § 3º, do art 153; o inciso I, alínea *b*, o inciso IV e os §§12 e 13 do art. 195 da Constituição Federal”.

“**Art. 96.** O imposto previsto no art. 153, VIII, da Constituição Federal, substitui, para todos os efeitos, desde o termo inicial de sua exigibilidade, a contribuição de que tratam os arts. 74, 75, 80, I, 84, 85 e 90 deste Ato, a qual fica, desde então, extinta.

Parágrafo único. O estabelecimento de alíquotas do imposto de que trata este artigo terá como limite o suficiente para proporcionar arrecadação equivalente aos impostos e contribuições extintos segundo o disposto neste artigo e no art. 95 deste Ato.”

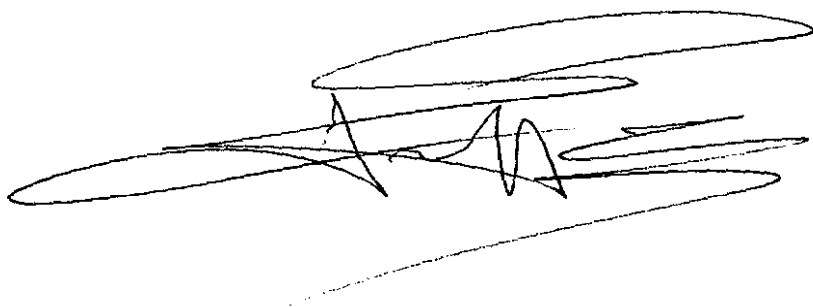
“**Art. 97.** Lei complementar disporá sobre os percentuais de que trata o art. 159, I, *a*, *b* e *c* e II, bem como a forma segundo a qual:

I – os fundos, programas e projetos alimentados com recursos, benefícios ou renúncias, decorrentes dos tributos extintos juntamente com a entrada em vigor do imposto previsto no art. 153, VIII da Constituição Federal, terão suas fontes de financiamento substituídas ou serão suprimidos;

II – serão, assegurados, a cada ente político beneficiário de partilhas constitucionais de receitas federais, sem interrupção, o fluxo e o volume de recursos não inferiores à média dos valores, devidamente corrigidos pelo índice de inflação oficialmente adotado, verificados nos três últimos exercícios financeiros anteriores ao da entrada em vigor do tributo referido no inciso I deste artigo.”

Art. 3º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos a partir do primeiro dia do mês de janeiro do ano subsequente ao período de cento e oitenta dias da publicação.

Sala da Comissão,

A large, stylized handwritten signature in black ink, consisting of several overlapping loops and horizontal strokes.

, Presidente

, Relator

Publicado no DSF de 9/11/2010

Secretaria Especial de Editoração e Publicações do Senado Federal – Brasília – DF

OS:15095/2010