

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO 31, DE 2007

Altera o Sistema Tributário Nacional, unifica a legislação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação, dentre outras providências.

Autor: Virgílio Guimarães e outros

Relator: Sandro Mabel

VOTO EM SEPARADO AO PARECER DO RELATOR

1. Relatório

A Proposta de Emenda à Constituição 233/2008, de iniciativa do Poder Executivo, é a segunda proposta do Governo Lula de reformar o Sistema Tributário. A primeira foi feita em 2003, tendo como resultado a aprovação parcial de alguns dispositivos, tais como a continuidade - agora permanente - da DRU (Desvinculação da Receita da União) e a prorrogação da CPMF até 2007, entre outros. A parte principal da proposta de 2003 – a unificação nacional das regras do ICMS – acabou retornando à Câmara bastante modificada pelo Senado. Do conteúdo não aprovado resultou a apresentação de nova PEC, pelo relator, deputado Virgílio Guimarães, e outros (PEC 31, de 2007). Por essa razão, a presente PEC 233 tramita, desde abril de 2008, apensada à chamada PEC remanescente (PEC 31/2007), sendo agora relatada pelo deputado Sandro Mabel.

O relator apresentou à Comissão Especial, no dia 29 de outubro passado, seu parecer de mérito, concluindo pela aprovação da PEC na forma de um substitutivo alterando de modo significativo a proposta original. Por outro lado, deve-se ter em conta que a atual conjuntura de crise financeira mundial torna significativamente mais difícil a realização desta ou de qualquer outra reforma constitucional de um tema tão politicamente sensível como o sistema tributário. No entanto, a própria conjuntura de crise também exige dos legisladores um esforço extra de negociação e conciliação para tornar possível esta reforma.

1.1. A proposta do Poder Executivo: a PEC 233

A PEC 233/2008 é uma proposta aparentemente mais modesta que a feita pelo Poder Executivo em 2003. Suas principais características são a chamada neutralidade e o gradualismo. A neutralidade garante que as alterações propostas não modifiquem a atual situação de carga tributária e a partição das receitas entre a União e os demais entes federados. Basicamente, ela reduz o número de contribuições sociais, fontes de receita do orçamento da Seguridade Social, fundindo as existentes em um novo imposto sobre valor adicionado; cria uma única base de receitas composta pelo imposto de renda (incorporando a atual CSLL), IPI e do novo IVA-Federal (em substituição às atuais COFINS, PIS e contribuição do salário-educação), a partir da qual será feita a partição de receitas para os entes federados (incluindo um novo Fundo Nacional de Desenvolvimento, em substituição aos atuais fundos regionais e o do IPI-Exportação) e para o orçamento da Seguridade Social; e torna os ICMS estaduais em um imposto federal, cabendo aos Estados sua arrecadação.

O gradualismo é assegurado, em especial, por conta do novo ICMS, cujas várias etapas de implementação – lei complementar e resolução, proposta do novo Confaz (Conselho Fazendário Nacional) sobre as alíquotas e a resolução do Senado que as aprove – podem fazer com que os efeitos da PEC só se façam a partir de 2014.

Quanto ao ICMS, a PEC 233 volta a propor sua unificação, só que agora sob a forma de um imposto federal sobre valor adicionado (o novo ICMS), cabendo aos Estados sua arrecadação e uma competência tributária remanescente, apenas para legislar sobre aspectos de administração tributária, a arrecadação. A principal inovação nas regras do ICMS, que já constava da proposta de 2003, é a mudança do local de tributação, que passa da origem da transação para o destino. Há a previsão de que o novo ICMS, estabelecido por lei complementar federal, conviverá com os atuais ICMS estaduais por um período de transição estimado em oito anos, fazendo com que essa parte da reforma se estendesse até 2017 ou mais.

A “neutralidade” e o gradualismo da PEC 233 foram adotados no intuito de facilitar a tramitação e a aprovação da reforma, já que minimiza o atrito interfederativo e as diferentes demandas de setores insatisfeitos com suas cargas tributárias. No entanto, a modéstia da proposta esconde também duas alterações fundamentais na estrutura constitucional fundada em 1988.

1.1.1. As mudanças na Seguridade Social

A primeira delas é a virtual destruição do orçamento da Seguridade Social, juntamente com o orçamento fiscal e o orçamento de investimento das estatais, conforme a natureza tripartite do sistema fiscal da Constituição. Serão substituídos pelo IVA-Federal (IVA-F) as contribuições sociais COFINS e PIS, enquanto que a CSLL passa a integrar o imposto de renda da pessoa jurídica, que será proporcionalmente majorado, desaparecendo todas as fontes próprias de receita da Seguridade Social, exceto as contribuições patronal e do empregado sobre a folha de pagamento e sobre rendas de concurso de prognóstico. A Seguridade Social passará a depender da transferência de parte da receita formada por todos os impostos federais. Também será incorporado ao IVA-F a atual contribuição do salário-educação.

Embora a transferência estipulada garanta, *grosso modo*, o valor da atual receita do orçamento da Seguridade Social, este perde a suas fontes próprias, deixando de ser um orçamento independente, transformando-se, *de facto*, em mais um tipo de despesa financiada por receita vinculada. A alteração tem profundo significado político e estratégico, desvirtua o desenho do sistema fiscal originário da Constituinte de 1988 e torna vulnerável o financiamento da Seguridade Social no futuro, fazendo reaparecer dentro da Seguridade a disputa fratricida pelos recursos da transferência constitucional entre as funções de Previdência, de Saúde e de Assistência Social.

Em virtude da oposição da Bancada a essas alterações no orçamento da Seguridade Social, foi apresentada uma emenda (nº 48) à PEC, assinada por Jô Moraes (PCdoB-MG) e Rita Camata (PMDB-ES), que, ao tempo em que atende aos princípios de neutralidade e simplificação da PEC, mantém a integridade do orçamento da Seguridade Social, tornando as atuais contribuições sociais – que atendem a diversidade de fontes de financiamentos – mais simples de serem arrecadadas, transformando-as em alíquotas incidentes sobre os diferentes impostos e integrando definitivamente o seguro-desemprego na Seguridade. Embora o parecer considere a emenda 48 aprovada na forma do substitutivo, não há no texto nenhuma disposição que atenda, nem parcialmente, ao objetivo colimado pelas autoras da emenda.

1.1.2. O novo ICMS

A segunda grande alteração fundamental diz respeito à redução drástica da competência tributária dos Estados no que diz respeito ao ICMS, sua principal fonte de receita. Ao tornar tal competência tributária apenas residual – no que tange à administração tributária do imposto federal denominado “novo ICMS” – a PEC 233 atenta claramente contra a cláusula pétrea da federação. Ressalte-se que a competência tributária própria constitui a essência de qualquer ente estatal, sendo a própria base da federação.

Assim como sem fontes próprias, a Seguridade Social deixa de existir como orçamento, sem a parcela mais significativa de sua competência tributária os entes federados também deixarão de ter vida autônoma, tornando-se quase que departamentos do Poder Federal.

Desse modo, passando por ser uma tentativa pragmática de viabilizar uma reforma tributária, a PEC 233 acaba por transformar o desenho da Constituição e a própria essência da Federação.

1.2. O substitutivo

O texto do relator avança mais que a proposta original em relação a diversos aspectos tópicos, suavizando, por exemplo, a perda da competência tributária dos Estados, mas mantém a supressão das fontes próprias do orçamento da Seguridade Social, reduzindo, de imediato, a receita da Educação.

O substitutivo toma rumo distinto do que orientou a PEC original, violando em diversos pontos o objetivo de realizar uma reforma neutra em termos de ganhos e perdas de recursos. Ele eleva as receitas dos municípios e reduz o financiamento da Educação ao

extinguir, sem compensação imediata a receita do salário-educação que se pretende extinguir.

Ao infringir o princípio da neutralidade que governa a PEC, o substitutivo pode enfrentar mais resistências, no entanto, ele é mais pragmático ao distribuir benefícios para Estados, municípios e, especialmente, aos grandes contribuintes, arregimentando um forte apoio no Congresso e na mídia.

Quanto a oportunidade da reforma tributária, o parecer defende ser possível realizá-la mesmo em tempo de crise. Segundo o relator, isso é possível “porque, para o Brasil, tal crise não é endógena”, mas derivada e disporíamos de “um sistema financeiro sólido e bem regulado e devemos aproveitar o ensejo para reforçar a competitividade de nosso sistema produtivo e ganhar posições durante a crise”, diminuindo o chamado o custo-Brasil e eliminando gargalos.

Quanto ao ICMS, por exemplo, ele se orienta para um maior gradualismo, reduz a perda de competência tributária dos Estados, oferecendo-lhes mais garantias contra possíveis perdas de receitas. Assim, o parecer oferece mais conforto aos entes federados, naturalmente mais cautelosos em enfrentar regras novas e ainda não testados em relação ao seu principal tributo. Uma dessas garantias consiste em incluir no próprio substitutivo todas as regras necessárias à implementação gradual do novo ICMS, tornando a reforma, auto-aplicável. O prazo de transição para o novo ICMS foi também estendido, estando previsto, pelo menos, para 12 anos após a promulgação da Emenda Constitucional.

O parecer considera ser mais importante agora “concretizar medidas imediatas de desoneração dos investimentos e da folha de salários, redução da cumulatividade, regularização do fluxo de aproveitamento de créditos, mecanismo de aproveitamento automático de créditos acumulados, atenuação do impacto regressivo da tributação do consumo sobre as menores rendas mediante tratamento favorecido dos alimentos de primeira necessidade”.

Além dos assuntos principais, o substitutivo introduz alterações a outras matérias inéditas, como cálculo de royalties sobre minérios, garantias ao contribuinte e outras com o objetivo de ampliar sua sustentação.

1.3. Parte permanente:

Royalties sobre mineral. Cobrança de royalties sobre exploração mineral (exceto petróleo, gás etc.) para Estados e Municípios (art. 20, § 1º): a base de cálculo do royalty passa a ser o faturamento bruto; hoje esta base não é explicitada, fazendo com que as empresas mineradoras interpretem a incidência do royalty sobre o valor líquido. Enquanto não for estipulada a alíquota sobre essa nova base do faturamento bruto, ela será de 3% (art. 27, I, do substitutivo). Essas disposições não constavam do texto original da PEC 233.

Essa explicitação sobre a base de cálculo elevará os atuais rendimentos de royalties estaduais e municipais. Essa é uma inovação positiva, mas que, naturalmente, contará com a oposição das empresas mineradoras.

Garantia dos contribuintes. São três as “garantias ao contribuinte” introduzidas no texto do substitutivo, nenhuma delas constava da PEC 233:

Ação judicial somente após decisão administrativa (art. 129): determina que apenas depois de proferida sentença definitiva na esfera administrativa será possível ao fisco iniciar a ação penal pública contra o contribuinte inadimplente.

Código de Defesa do Contribuinte (art. 146): determina que lei complementar estabeleça os direitos dos contribuintes frente aos fiscos federal, estaduais e municipais, garantindo-os “contra o abuso de poder e outros desvios funcionais”. Para dar efetividade ao dispositivo, prevê também um “dispositivo fatal, no final da emenda, que condiciona toda a deflagração da reforma à tramitação preferencial e simultânea de projeto de Código de Defesa do Contribuinte” (art. 15 do substitutivo).

Anistia ou remissão de tributos: essas duas concessões poderão ser feitas mediante transação, nos limites e condições autorizados em lei federal, estadual, distrital ou municipal, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2º, XII, ‘g’ (art. 150, § 6º-A). Ou seja, será possível resolver contenciosos fiscais mediante negociação direta entre os fiscos e o contribuinte.

Essas três disposições revelam a grande prioridade dada pelo substitutivo ao tema que o relator denomina de “defesa do contribuinte” contra o Estado. Por um lado deve arregimentar forte apoio no Congresso e na mídia, mas pode também estabelecer procedimentos e salvaguardas que prejudiquem o combate à sonegação e à elisão fiscal, vindo a premiar ou até incentivar o contribuinte relapso ou de má-fé.

Novo ICMS estadual. O ICMS estadual, a ser cobrado principalmente na origem, terá suas alíquotas estabelecidas por lei complementar federal, mas sua instituição permanece sendo competência de cada Estado, também mediante lei complementar (art. 155). O enquadramento das mercadorias e serviços nas alíquotas será procedido por resolução do Senado, que poderá aprovar ou rejeitar, sem alteração, proposta subscrita por um terço de governadores (9 Estados) de todas as regiões ou elaborada por órgão colegiado que conta com representantes de todos os Estados, semelhante ao atual Conselho Fazendário Nacional – Confaz.

A lei complementar definirá também quais as mercadorias e serviços cujas alíquotas poderão ser majoradas ou reduzidas por lei estadual, bem como os seus limites e condições (art. 155, V).

O imposto pertencerá ao Estado de destino, cabendo ao de origem a alíquota de 2%. É possível se utilizar uma câmara de compensação para troca de créditos mútuos, podendo esta câmara “ser implementada por tipo de mercadoria ou serviço ou por setor de atividade econômica” (art. 155, VII).

O prazo de transição para o novo ICMS está previsto em 12 anos após a promulgação da Emenda. Porém, esse prazo poderá ser estendido, caso haja atraso no processo de transição (art. 30, VI e seu parágrafo único, do substitutivo). Até o final da transição continuará a vigor o antigo e o novo ICMS, no que couber. O art. 6º do substitutivo

estabelece a gradação para as alíquotas praticadas durante a transição, que são diferenciadas por região do país.

O substitutivo mantém ainda a supressão do dispositivo constitucional que hoje permite ao ICMS diferenciar a alíquota em função da essencialidade da mercadoria ou serviço (art. 30, II do substitutivo – cláusula revogatória). Essa revogação, apesar de polêmica, é coerente com o novo sistema de fixação de algumas poucas alíquotas por lei federal, eliminando uma fonte de dissensão entre os Estados.

Nas disposições transitórias, o substitutivo garante a validade de todos os benefícios fiscais já concedidos pelos Estados em seus respectivos ICMS, mesmo que estes tenham sido concedidos sem a necessária aprovação do Conselho Fazendário Nacional – Confaz. Essa polêmica concessão é justificada pelo relator pela necessidade de conferir garantia jurídica aos contribuintes beneficiados, que, considerados beneficiários de boa fé, não poderiam ser prejudicados por erro do Estado que concedeu benefícios com vício. Ademais, o reconhecimento da legalidade de todos os benefícios já concedidos evitaria um enorme volume de demandas judiciais, cujo montante tornaria inviável o pronunciamento da Justiça.

Apesar da engenhosidade do mecanismo adotado para viabilizar o novo ICMS, persistem os problemas de operacionalidade e implementação. A previsão de processos complexos como a aprovação de lei complementar com as alíquotas básicas, e a aprovação do enquadramento das mercadorias e serviços por meio de resolução do Senado pode ocasionar grande demora ou mesmo impasses advindos da existência de vetos cruzados, impostos pelos diversos entes federados. Quanto à questão do ICMS, a implementação da emenda constitucional parece-nos mais difícil do que a própria aprovação da PEC.

Partição da receita do novo ICMS com os municípios. A parcela do ICMS pertencente aos municípios se mantém nos atuais 25% da receita. O critério de distribuição é também mantido, sendo três quartos do total proporcional ao valor adicionado arrecadado em cada município e o restante conforme determine a lei estadual. Mas se estabelece um limite máximo para o valor distribuído pelo critério da arrecadação do valor adicionado: este não poderá exceder a uma “proporção maior que quatro vezes a correspondente à de sua população na população do Estado” (art. 155, parágrafo único, I).

Partição das receitas da União. A partição entre entes federativos, Seguridade Social e Educação será feita sobre as receitas do imposto de renda, do IPI e do novo IVA-Federal (art. 159). O relator afirma que a partição é “neutra” em relação à distribuição de receita acontecida no exercício de 2007 pelo menos em relação ao FPE, FPM e a Seguridade Social – não alterando o já recebido. Já o novo Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR) parece maior que a soma dos atuais Fundos regionais que substitui.

O esquema de partição de receitas será calculado, primeiro, retirando-se as parcelas destinadas aos Estados e municípios, resultando nas seguintes alíquotas sobre a arrecadação conjunta do imposto de renda, IPI e o novo IVA-Federal:

Alíquota	Destinação
11,1%.	Fundo de Participação dos Estados (FPE)
11,6% e mais 0,5% no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano. Total de 12,1%.	Fundo de Participação dos Municípios (FPM)
2,91% no total, sendo: 1,5% para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, por meio de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, sendo metade para o semi-árido; 0,5% para aplicação em programas de desenvolvimento econômico e social, segundo diretrizes estabelecidas pelos organismos regionais a que se refere o art. 43, § 1º, II, assegurados, no mínimo, noventa por cento nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste; 0,11% para transferência a fundos estaduais, para aplicação em investimentos voltados ao desenvolvimento econômico das áreas menos desenvolvidas do País nas Regiões Sul e Sudeste; 0,8% para transferência a fundos estaduais e distrital de desenvolvimento das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, para aplicação em investimentos em infra-estrutura voltados para a manutenção e atração de empreendimentos do setor produtivo, incluindo subvenções econômicas e financeiras, na forma da lei estadual ou distrital.	Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR)
0,9%, sendo: 75% dele (0,675%) para os Estados; e 25% (0,225%) diretamente aos municípios, segundo as mesmas regras estabelecidas para o rateio do ICMS.	Fundo de Equalização de Receitas (FER)
39,7%	Seguridade Social
6,5%	Seguro-desemprego
2,3%, sendo que 29% dele serão entregue pela União da seguinte forma: 75% dele para os Estados; e 25% diretamente aos municípios, segundo as mesmas regras estabelecidas para o rateio do ICMS.	financiamento de investimentos em infra-estrutura de transportes. (A parte entregue aos Estados e municípios será deduzida da parcela da União referente à CIDE-Combustível, que tem a mesma destinação para infra-estrutura de transporte).
Alíquota a ser fixada por uma lei complementar, além das atuais fontes de financiamento do Fundeb.	Fundeb

Seguridade Social. Mantém a extinção da COFINS, da CSLL, do PIS e da contribuição do salário-educação, substituindo-os pela criação do IVA-Federal (Cofins, PIS e salário-educação) e imposto de renda (CSLL) (art. 5º do substitutivo).

Assim como faz a PEC, o financiamento da Seguridade Social passa a ser feito indiretamente, por meio da parcela correspondente a 39,7% das receitas do imposto de renda, do IPI e do novo IVA Federal (art. 159, II, a). Já o imposto sobre Grandes Fortunas passa a ser contribuição social da Seguridade, nos termos em que uma lei venha a instituí-la (art. 195, V), reconstituindo, contraditoriamente, uma fonte própria para a Seguridade Social.

Parte da contribuição previdenciária patronal (sobre a folha) poderá ser substituída por uma alíquota adicional do IVA-Federal, de modo a gerar receita proporcional (art. 195, § 13). Essa receita será considerada da Previdência Social, e não será partilhada com os entes federados nem servirá de base à despesa mínima com a educação (art. 212).

Apesar do que dispõe o dispositivo anterior, o art. 4º do substitutivo estabelece outro mecanismo para começar a reduzir de imediato a contribuição patronal sem compensação tributária. Lei poderá estabelecer a redução de um ponto percentual ao ano, entre o 2º e o 7º ano após a promulgação da Emenda, fazendo a contribuição patronal cair dos atuais 20% para 14% sobre a folha. Essa redução de receita só poderá ser compensada por transferência de receita patrimonial da União para a Previdência Social. Para esse fim, o dispositivo determina que o Fundo previsto pelo art. 250 da Constituição (Emenda 20, de 1998) – nunca implementado – poderá ser “integrado por bens, direitos e ativos de qualquer natureza”, de modo a gerar a receita de compensação. O Poder Executivo terá 90 dias para propor uma fonte de financiamento para que este fundo suporte a redução da contribuição patronal. Caso até o início da redução ainda não haja tal fonte de financiamento, ainda assim esta será mantida.

Novas contribuições destinadas à manutenção ou expansão da seguridade social poderão ser criadas, *por lei complementar*, desde que não tenham fato gerador ou base de cálculo próprios dos impostos ou contribuições discriminados na Constituição, bem como, mediante lei, outras fontes de financiamento (art. 195, § 4º).

Inclui os “cerealistas” na categoria dos contribuintes patronais (agroindústria, produtor rural, cooperativa rural e associação desportiva) que “podem ficar sujeitos à contribuição sobre a receita, o faturamento ou o resultado de seus negócios, em substituição à contribuição” sobre a folha (art. 195, § 12).

A extinção das fontes próprias do orçamento da Seguridade Social pela PEC já foi, em parte, comentada acima, e justificada sua inconveniência.

Estranhamente, o parecer considera a emenda 48 como aprovada, nos termos do substitutivo. Entendemos que o substitutivo não contempla, nem parcialmente, a emenda Jô Moraes-Rita Camata. A emenda foi, de fato, desconsiderada e rejeitada sem nenhuma argumentação, no relatório, que a justificasse.

O substitutivo contempla um mecanismo para reduzir a alíquota da contribuição patronal da Previdência, prevendo como compensação uma elevação proporcional do IVA-Federal (ver art. 195, § 13).

Mas, alternativamente, o art. 4º do substitutivo prevê uma outra forma de iniciar, de imediato, uma redução da contribuição patronal de 6 pontos percentuais ao longo de seis anos. Só que esta redução não poderá ser compensada por outra elevação tributária. Pretende o dispositivo que a compensação seja feita com recursos oriundos de um fundo a ser constituído por “bens, direitos e ativos” da União. A criação desse fundo está previsto no art. 250 da Constituição, incluído pela Emenda 20, de 1998, que nunca foi regulamentado. Ora, esse mecanismo do art. 4º é completamente inexecutável. Isso porque a compensação pela perda de receita da contribuição patronal – R\$ 55 bilhões em 2007 – é absolutamente impraticável por meio desse fundo, pois exigiria um aporte de “bens, direitos e ativos” da ordem de centenas de bilhões de reais. O resultado dessa desoneração só pode ser a elevação do déficit da Previdência, fragilizando politicamente a manutenção futura dos benefícios.

A transformação do imposto sobre Grandes Fortunas em contribuição social. Além de ser uma incongruência do parecer frente ao objetivo da PEC e do próprio substitutivo, é também uma inovação inconveniente. A dificuldade em regulamentar tal tributo, confirmado pelos 20 anos de tentativa infrutífera de colocá-lo em discussão no Congresso, e a conveniência de dar a esse tributo uma complementaridade ao imposto de renda, aconselham a mantê-lo, tal como é hoje, como um imposto.

Na verdade, o melhor seria incorporar a receita dele advinda na base de partilha com os entes federados; talvez até vinculando essa partilha aqueles entes federados que viessem a deduzir do valor devido pelo contribuinte ao IGF aquilo já pago ao imposto sobre herança (transmissão causa mortis e doação) e outros impostos sobre o patrimônio.

A previsão de partilha da receita do IGF com os entes federados e de sua complementaridade com o imposto causa mortis e com o imposto de renda daria mais força a sua aprovação, neutralizando também o argumento contrário de sua dupla incidência sobre o patrimônio do contribuinte.

Educação. Mantém a extinção da contribuição do salário-educação (art. 5º do substitutivo), cuja arrecadação será feita como parte do IVA-Federal. Porém, ao contrário da PEC, não há compensação da receita perdida pelo IVA-Federal, nem transferência de recursos da partilha de receita para as atividades de educação básica atualmente por ele financiadas (em 2007, foram R\$ 7 bilhões, sendo metade dos Estados). O substitutivo apenas prevê instituição de uma alíquota na partilha de receita da União, a ser fixada por lei complementar, e destinada “ao financiamento da educação básica”.

Limitação da carga tributária. Previsão de limitação da carga tributária do imposto de renda, do imposto federal sobre o valor adicionado e do ICMS, mediante redução linear de alíquotas ou, alternativamente, redução das alíquotas dos alimentos, produtos de higiene e limpeza e outros de consumo popular (art. 16 do substitutivo). O artigo 16 prevê que lei complementar discipline o mecanismo.

1.4. Parte transitória e final:

Fundeb. Adequação redacional do art. 60 à nova estrutura dada pelo substitutivo (art. 60), incluindo também a fonte adicional de receita a ser determinado por lei complementar sobre as receitas do IR, IPI e IVA-Federal (ver art. 159, II, d).

Extingue COFINS, salário-educação e CSLL a partir da vigência dos respectivos impostos que os substituem (art. 30 do substitutivo).

Extingue o adicional de rotatividade de mão de obra de que trata o § 4º do art. 239 (art. 30, III, b do substitutivo).

Tendo sido extinto o PIS, o dispositivo já ficaria prejudicado, mas o adicional deveria ser mantido pela adição específica de uma elevação da alíquota do IVA-Federal aplicável às empresas enquadradas, sendo o produto de sua arrecadação destinada ao financiamento do seguro-desemprego, nos termos da lei.

Extinção da cobrança na origem do ICMS. A extinção da atual cobrança principalmente na origem do ICMS estadual se dará após o período de transição de 12 anos (art. 30, VI, a), desde que cumpridos os prazos de transição para o novo ICMS.

Extinção da alíquota adicional de 2% do ICMS para o Fundo da Pobreza estadual (art. 30, VI, c do substitutivo). Essa alíquota adicional de ICMS sobre “produtos supérfluos” está prevista no art. 82, § 1º, do ADCT, como fonte de financiamento de Fundo de Combate à Pobreza que os Estados tiveram que criar por força da Emenda Constitucional 31, de 2000. Essa extinção se dará também após 13 anos de promulgação dessa Emenda, desde que cumpridos os prazos de transição para o novo ICMS.

2. Voto

Entendemos que há, sem dúvida, um grande esforço da parte do Poder Executivo e desta Comissão Especial em oferecer à sociedade melhoras no sistema tributário. No entanto, como sempre, haverá ganhadores e perdedores. Nesta análise preliminar, os municípios e os grandes contribuintes aparecem como os mais beneficiados. Tendo eliminado parte da perda de autonomia que a Proposta de Emenda à Constituição 233/2008 impunha aos Estados, o maior prejudicado parece ser o sistema de Seguridade Social, não pela perda de recursos, mas pela redução significativa da autonomia orçamentária, que, na prática, retira-lhe o status especial que lhe foi dado pela Constituinte de 1988. Outro setor prejudicado é a educação, que inexplicavelmente não teve assegurada, de imediato, a compensação pela perda da receita da contribuição do salário-educação, que se pretende extinguir.

Especificamente quanto ao novo ICMS, a complexidade política de aprovação e de implementação da reforma dificilmente pode ser subestimada. Apesar da engenhosidade do mecanismo adotado para viabilizar o novo ICMS, persistem os problemas de operacionalidade e implementação. A previsão de processos complexos, como a aprovação de lei complementar com as alíquotas básicas, e a aprovação do enquadramento das mercadorias e serviços por meio de resolução do Senado, pode ocasionar grande demora ou mesmo impasses advindos da existência de vetos cruzados,

impostos pelos diversos entes federados. Quanto à questão do ICMS, a implementação da emenda constitucional parece-nos mais difícil do que a própria aprovação da PEC.

Queremos concluir este voto recomendando à Comissão Especial a adequação do texto do substitutivo de modo a minimizar as perdas e alcançar melhoras de forma mais rápida. Propomos as seguintes alterações ao substitutivo:

- Adotar a redação da emenda 48 (Jô Moraes e Rita Camata) como solução à questão de reduzir o número de tributos, simplificar o planejamento tributário dos contribuintes, mantendo a autonomia do orçamento da Seguridade Social e seu adequado financiamento;
- Dar nova redação ao dispositivo do imposto sobre Grandes Fortunas, mantendo-o como tributo do orçamento fiscal, incluindo sua arrecadação na partilha de receita da União, e dando-lhe natureza complementar ao imposto de renda ou até mesmo de outros impostos sobre o patrimônio;
- Rejeitar o art. 15 do substitutivo que introduz cláusula de obrigatoriedade de apreciação de lei complementar para instituir o chamado “código de defesa do contribuinte”;
- Prever uma alíquota na partilha da receita destinada a compensar a perda de arrecadação pela extinção do salário-educação;
- Rejeitar o art. 4º do substitutivo que prevê um mecanismo de redução da contribuição patronal, financiado por aportes a um fundo previsto no art. 250 da Constituição, por ser nocivo a solidez financeira da Previdência; a redução da alíquota deve ser financiada pela adequada elevação da alíquota do IVA-Federal;
- Complementar a supressão do § 4º do art. 239 que cria uma adicional do PIS para as empresas que tenham índices de rotatividade de mão-de-obra acima da média, expresso no art. 30, III, *b* do substitutivo, pela adição de um dispositivo que mantenha este adicional no novo IVA-Federal.

É o nosso voto.

Sala da Comissão, 18 novembro de 2008.

Deputado Chico Lopes
PCdoB-Ceará