

Reformar os tributos

Ass. Const

por Francisca Stella Fogá de São Paulo

Além da proposta de disciplina constitucional tributária elaborada sob a coordenação do ministro do Planejamento, João Sayad, o jurista Afonso Arinos, presidente da Comissão Pré-Constituinte, tem em mãos um projeto encaminhado por Gilberto de Ulião Canto, o único tributarista membro da comissão.

Este projeto foi fruto do trabalho de um grupo de juristas e economistas composto por Alcides Jorge Costa, Carlos Alberto Longo, Carlos da Rocha Guimarães, Geraldo Ataliba, Gilberto de Ulião Canto, Gustavo Miguez de Mello, Hamilton Dias de Souza, Ives Gandra da Silva Martins, Mairo Caldeira Andrade, Marcelo Aurelio Greco e Ruy Barbosa Nogueira.

FORTELECIMENTO DE RECEITA

As duas propostas têm diversos pontos comuns, como a extinção do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) sobre grande número de produtos e a redistribuição das esferas de competência tributária para fortalecer as receitas dos estados e dos municípios. Mas há diferenças de essência. Uma delas, conforme Hamilton Dias de Souza, é o detalhamento das disposições. A proposta da Seplan é enxuta; a encaminhada por Ulião Canto é exaustiva, avalia Dias de Souza.

Para cercar o contribuinte de garantias contra possíveis invasões ao seu patrimônio e para prevenir conflitos entre a União, estados e municípios, Dias de Souza está convencido de que a Constituição precisa ser exaustiva, declinar grande número de princípios. "É o que a experiência tem demonstrado", pondera, ao observar que, mesmo durante os vinte anos de regime autoritário iniciado, a partir de 1964, as disposições constitucionais em vigor, inseridas na Carta de 1967 e na Emenda de 1969, representaram importante garantia aos contribuintes contra cobranças indevidas de tributos.

O PAPEL DA CONSTITUIÇÃO

Dias de Souza pondera também que a Nova República foi norteada desde o início por uma grande preocupação com o império do Direito. No entanto, por necessidades conjunturais, uma verdadeira revolução na economia foi implantada através de decreto-lei. Cabe à Constituição, em sua opinião, enfrentar essa contradição, através da precisão e do detalhamento de regras.

Do elenco de garantias previstas na proposta encaminhada por Ulião Canto, consta uma importante inovação, em relação à tradição brasileira. Está prevista no parágrafo doze do artigo A: nenhuma prestação em dinheiro que não seja sanção por ato ilícito pode ser exigida compulsoriamente se não forem respeitados os princípios tributários, como aumento e cobrança dentro do mesmo exercício. Trata-se, segundo Dias de Souza, de garantia contra possíveis arbitrariedades na fixação do preço público.

A proposta prevê também a extinção do IPI sobre grande número de produtos e estabelece um substitutivo para IPI. Seria um imposto sobre consumos especiais que incidiria somente sobre produtos supérfluos ou de luxo definidos por lei complementar. Poderiam ser pesadamente taxados, por exemplo, automóveis importados, lanchas e perfumes, a critério do Congresso. A tributação recairia não somente sobre o consumo mas também sobre o patrimônio.

MAIOR DISTRIBUIÇÃO DE RECEITAS

De certa forma, algo parecido já existe no Brasil, pondera Dias de Souza. A Taxa Rodoviária Única (TRU) para carros importados atinge até CZ\$ 100 mil por ano, praticamente o preço de um automóvel novo nacional. A proposta encaminhada à Comissão Pré-Constituinte amplia esse conceito e aplica-o a outra forma de tributação, através de um imposto sobre o patrimônio.

Os critérios sobre distribuição de competências e de receitas entre União, estados e municípios são minuciosamente descritos. Partem da filosofia de que devem ser respeitadas as vocações de cada esfera de poder para arrecadar e determinar impostos e de necessidade de redistribuição através de repasses. Uma proposta que fecha

o sistema, segundo Dias de Souza, é a concessão de poderes aos destinatários da arrecadação para responsabilizar o titular da competência para tributar caso não o faça adequadamente. Se, por exemplo, os municípios têm direito a uma parcela da arrecadação do Imposto Territorial Rural e a União e titular da competência para arrecadar o tributo, poderá ser responsabilizada se deixar de cumprir essa tarefa.

Abaixo, a íntegra do anteprojeto:

Art. A — O Sistema Tributário Nacional compreende:

I — os impostos enumerados nos arts. D, E, F e H;

II — as taxas:

a) remuneratórias de despesas com atividades específicas e divisíveis;

1 — pela prática de atos no exercício regular do poder de polícia;

2 — pela prestação efetiva de serviços públicos, ou pela sua colocação ao dispor do sujeito passivo;

b) pelo uso de bens públicos não dominiais;

III — as seguintes contribuições especiais:

a) contribuição de melhoria;

b) contribuições de intervenção no domínio econômico;

c) contribuições sociais para custeio dos encargos previstos nos artigos... (encargos previdenciários, corporativos e outros de natureza assistencial);

d) contribuição por atos de urbanização.

§ 1º — As taxas não terão fator gerador nem base de cálculo próprios de impostos, nem serão graduadas em função de valor financeiro ou econômico de bem, direito ou interesse do sujeito passivo.

§ 2º — O produto da arrecadação das taxas previstas no item II, "a)", e das contribuições destina-se ao custeio das atividades ou das obras públicas que lhes dão fundamento, ressalvada a contribuição de intervenção econômica cuja cobrança constitua a própria intervenção.

§ 3º — As contribuições especiais previstas nas letras "b)" e "c)" não poderão ter fato gerador nem base de cálculos próprios de tributos estaduais e municipais. A prevista na letra "d)" não poderá ter fato gerador nem base de cálculo próprios de tributos federais e estaduais.

§ 4º — A contribuição de melhoria será exigível aos proprietários de imóveis valorizados por obras públicas; terá por limite global o custo das obras, que incluirá o valor de despesas e indenizações devidas por eventuais desvalorizações que elas acarretarem, e por limite individual, exigível de cada contribuinte, o acréscimo de valor que resultar para imóveis de sua propriedade.

§ 5º — Lei complementar nacional estabelecerá normas gerais de direito tributário, disporá sobre conflitos de competência, nessa matéria, entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e regulará as limitações constitucionais ao poder de tributar.

§ 6º — Compete privativamente à União instituir as contribuições enumeradas nas letras "b)" e "c)" do item III deste artigo. Compete privativamente aos Municípios instituir a contribuição referida na letra "d)" do item III deste artigo.

§ 7º — É vedada a cobrança cumulada das contribuições referidas nas letras "a)" e "d)" do item III deste artigo.

§ 8º — Aos Estados não divididos em Municípios competem, cumulativamente, os tributos atribuídos aos Estados e aos Municípios; à União, nos Territórios Federais, os impostos atribuídos aos Estados e, se o Território não for dividido em Municípios, os impostos municipais bem como no Distrito Federal os impostos atribuídos aos Estados e Municípios.

§ 9º — Compete à União instituir empréstimos ou investimentos compulsórios, somente para fazer face aos encargos decorrentes de calamidade pública que exija auxílio ou providências federais, impossíveis de atender com recursos orgânicos disponíveis. O produto da arrecadação será aplicado necessariamente no atendimento da calamidade pública que lhe der causa, e a sua devolução será efetuada com exata correção monetária, em prazo não superior a 5 (cinco) anos, contados da data de sua instituição, sob pena de automática compensação de valor a ser devolvido com qualquer débito do contribuinte, mediante opção deste.

§ 10 — Aos empréstimos e investimentos compulsórios previstos no parágrafo anterior aplicam-se as disposições constitucionais e de leis complementares nacionais sobre matéria tributária, ressalvado apenas o disposto no artigo P.

§ 11 — Lei complementar nacional poderá, atendendo a relevante interesse social ou econômico geral, conceder isenções de impostos, estaduais e municipais.

§ 12 — Nenhuma prestação em dinheiro ou nele conversível, que não constitua sanção por ato ilícito, poderá ser exigida compulsoriamente, sem observância plena das normas sobre instituição, majoração e cobrança de tributos, constantes desta Constituição e de normas gerais de leis complementares nacionais.

Art. B — É vedado à União, aos Estados e aos Municípios:

I — instituir ou aumentar tributo sem que a lei o estabeleça, ressalvadas, quanto ao aumento, as exceções expressas nesta Constituição;

II — estabelecer limitações ao tráfego de pessoas, seus bens, ou mercadorias, por meio de tributos interestaduais ou intermunicipais; e

III — instituir impostos sobre:

a) o patrimônio, a renda ou os serviços uns dos outros;

b) os templos de qualquer culto;

c) o patrimônio, a renda ou os serviços dos partidos políticos e de instituições de educação ou de assistência social, observados os requisitos estabelecidos em lei complementar nacional;

d) livros, jornais e periódicos e outros veículos de comunicação, inclusive audiovisuais, assim como papel e outros insumos, e atividades relacionadas com sua produção e circulação.

Parágrafo único — O disposto na alínea a) do item III é extensivo às autarquias, no que se refere ao patrimônio, à renda e aos serviços vinculados às suas finalidades essenciais ou delas decorrentes; não se estende aos serviços públicos concedidos, nem exonera o promitente comprador da obrigação de pagar impostos devidos sobre imóveis objeto de compra e venda.

Art. C — É vedado:

I — a União instituir tributo que não seja uniforme em todo o território nacional, salvo incentivos tributários instituídos em lei complementar, ou que implique distinção ou preferência em relação a qualquer Estado ou Município;

II — a União tributar a renda das obrigações da dívida pública estadual ou municipal e os proventos dos agentes públicos dos Estados e Municípios, em níveis superiores aos que fixar para as suas próprias obrigações e para os proventos dos seus próprios agentes;

III — aos Estados e aos Municípios estabelecer diferença tributária entre bens de qualquer natureza ou entaves à sua circulação, em razão da respectiva procedência ou destino.

Art. D — Compete à União instituir imposto sobre:

I — importação de produtos estrangeiros;

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

III — propriedade territorial rural;

IV — renda e proventos de qualquer natureza, cujo fato gerador coincidir com o término do exercício financeiro da União;

V — consumos especiais, incidente sobre produtos enumerados em lei complementar nacional;

VI — operações de crédito, câmbio, seguro e relativas a títulos e valores mobiliários;

VII — serviços de transporte e comunicações que, pela sua natureza ou extensão, se desenvolvam ou completem em mais de um Estado;

VIII — produção, importação, circulação, distribuição ou consumo de lubrificantes e combustíveis líquidos ou gasosos e de energia elétrica, imposto que incidirá apenas uma vez, sobre qualquer dessas operações excluída a incidência, sobre elas, de qualquer outro tributo;

IX — extração, circulação, distribuição ou consumo dos minerais do País que forem enumerados em lei, imposto que incidirá apenas uma vez, sobre qualquer dessas operações, excluída a incidência sobre elas, de qualquer outro tributo, excetuado, apenas, o de que trata o item III do Artigo F.

§ 1º — O imposto que trata o item V deste artigo terá alíquotas graduadas em função da essencialidade dos produtos indicados em lei complementar nacional, e não será cumulativo, abatendo-se, em cada operação, o montante correspondente às anteriores.

§ 2º — A lei poderá destinar a receita dos impostos de que tratam os itens II e VI deste artigo à formação de reservas monetárias ou de capital, para financiamento de programas de desenvolvimento econômico.

§ 3º — O imposto que trata o item III deste artigo compor-se-á de uma parcela calculada sobre o valor venal da terra e outra determinada em função inversa da sua utilização e produtividade segundo critérios que serão estabelecidos em lei complementar nacional, tendo em vista induzir o aproveitamento das terras rurais segundo a sua destinação social e o interesse coletivo. O imposto não incidirá, sob qualquer das duas modalidades, sobre glebas rurais de área não excedente a vinte e cinco hectares, quando as cultivar, só ou com sua família, o proprietário, que não tenha a posse nem a propriedade de outro imóvel.

§ 4º — A União poderá, na iminência ou no caso de guerra externa, instituir, temporariamente, impostos extraordinários, compreendidos na sua competência tributária, ou não, os quais serão suprimidos gradativamente, cessadas as causas de sua criação.

§ 5º — A lei poderá delegar ao Poder Executivo a faculdade de aumentar ou reduzir, nas condições e dentro dos limites que estabelecer, as alíquotas dos impostos a que se referem os itens I, II e VI deste artigo.

Art. E — Compete aos Estados instituir imposto sobre:

I — aquisição, a qualquer título, inclusive por usucapião ou cessão, de bens imóveis por natureza ou de direitos reais sobre imóveis exceto os de garantia;

II — doações e transmissões causa mortis de quaisquer bens ou valores;

III — operações relativas à circulação de mercadorias, realizadas por produtores, industriais e comerciantes, imposto que não será cumulativo, abatendo-se em cada operação o montante correspondente à anterior, ocorrida no mesmo ou em outro Estado;

IV — transporte intermunicipal, que não ultrapasse os limites do Estado;

V — propriedade de bens de caráter suntuário, definidos

em lei complementar nacional;

VI — propriedade de veículos automotores, vedada a instituição de impostos ou taxas sobre a respectiva utilização.

§ 1º — O imposto a que se refere o item I deste artigo compete ao Estado onde estiver situado o imóvel, ainda que a transmissão resulte de sucessão aberta no estrangeiro, e incide na hipótese de promessa de compra e venda com cláusula de irrevogabilidade, e respectivas cessões. O imposto a que se refere o item II deste artigo compete ao Estado em que se situado o imóvel, e em se tratando de bens móveis, aquele em que se processar o inventário ou arrolamento ou tiver domicílio o doador.

§ 2º — Os impostos a que se refere o item I deste artigo não incidem sobre a transmissão de bens ou direitos incorporados ao patrimônio de pessoa jurídica em realização de capital, nem sobre a transmissão de bens ou direitos em decorrência de fusão, incorporação, cisão ou extinção de pessoa jurídica, salvo se, no caso de transmissão a pessoa jurídica, a atividade preponderante da adquirente for o comércio desses bens ou a sua locação ou arrendamento mercantil.

§ 3º — As alíquotas dos impostos a que se referem os itens I e II deste artigo não excederão os limites estabelecidos em resolução do Senado Federal.

§ 4º — Lei complementar nacional, relativamente ao imposto referido no item III deste artigo:

a) poderá instituir, além das mencionadas, outras categorias de contribuintes;

b) disporá sobre o regime de abatimento do imposto cobrado nas operações anteriores;

c) estabelecerá mecanismos de compensação financeira entre Estados remetentes e destinatários em razão de operações interestaduais, ou que destinem produtos à exportação.

§ 5º — A alíquota do imposto a que se refere o item III deste artigo será uniforme para todas as mercadorias nas operações internas e interestaduais; o Senado Federal fixará, em resolução, as alíquotas máximas para as operações internas, interestaduais e de exportação. Nas operações interestaduais com consumidor final aplicar-se-á alíquota própria das operações internas, cabendo ao Estado destinatário a parcela correspondente à diferença entre a alíquota aplicada e a alíquota própria das operações interestaduais.

§ 6º — As isenções e demais benefícios fiscais relativos ao imposto a que se refere o item III deste artigo serão concedidas e revogadas nos termos fixados em convênios celebrados por todos os Estados ou pelos integrantes de cada Região Geoeconômica, na forma prevista em lei complementar nacional, e ratificados pelas Assembleias Legislativas.

§ 7º — O imposto a que se refere o item III deste artigo não incidirá sobre as operações que destinem ao exterior produtos industrializados, e outros indicados em lei complementar nacional.

§ 8º — O imposto a que se refere o item III deste artigo incidirá também sobre a entrada, em estabelecimento comercial, industrial ou produtor, de mercadoria importada do exterior pelo seu titular, ou de bens destinados ao seu consumo ou ativo fixo.

Art. F — Compete aos Municípios instituir imposto sobre:

I — propriedade predial e territorial urbana;

II — serviços de qualquer natureza, não incluídos na competência tributária da União ou dos Estados, e que não constituam fase necessária da produção de bens, ou da atividade tributada pelo imposto a que se refere o item IV do artigo E;

III — vendas a varejo;

IV — locação de bens móveis e arrendamento mercantil.

§ 1º — A contribuição por atos de urbanização é exigível a quem promover atos que impliquem aumento de densidade de ocupação de área determinada e será graduada em função do custo da infra-estrutura urbana necessária ao atendimento do acréscimo de demanda resultante dos atos de urbanização praticados.

§ 2º — Lei complementar nacional definirá os atos de urbanização a que se refere o parágrafo anterior, estabelecerá os critérios de aferição dos custos das obras e serviços públicos integrantes da infra-estrutura urbana necessária em decorrência da respectiva realização, e fixará as alíquotas máximas da contribuição.

§ 3º — As alíquotas máximas dos impostos previstos no item III deste artigo serão fixadas em lei complementar nacional.

Art. G — Os contribuintes que utilizarem como matéria-prima minerais do País sujeitos ao imposto a que se refere o item IX do artigo D abaterão o montante desse imposto do imposto a que se refere o item III do artigo E, na forma estabelecida em lei complementar nacional.

Parágrafo único — As empresas que utilizarem combustíveis, lubrificantes e energia elétrica como insumos na fabricação de bens poderão abater o imposto a que se refere o item VIII do art. D do valor devido a título de imposto sobre circulação de mercadorias.

Art. H — A União e os Estados poderão instituir outros impostos além dos que lhes são atribuídos por esta Constituição, desde que não tenham fato gerador ou base de cálculo próprios a qualquer destes. O imposto federal excluirá o estadual idêntico.

Art. I — Pertence aos Estados o produto da arrecadação do imposto a que se refere o item IV do artigo D, incidente, na fonte, sobre rendimentos do trabalho e de títulos da dívida

pública pagos por eles e suas autarquias.

Art. J — Pertencem aos Municípios:

I — o produto da arrecadação do imposto a que se refere o item IV do artigo D, incidente na fonte, sobre rendimentos do trabalho e de títulos da dívida pública, pagos por eles ou por suas autarquias;

II — sessenta por cento do produto do imposto a que se refere o item III do artigo D;

III — quarenta por cento do produto da arrecadação, pelos Estados, dos impostos previstos no artigo H;

IV — cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto a que se refere o item VI do artigo E;

V — vinte por cento do produto de arrecadação do imposto a que se refere o item III do artigo E nos seus Territórios.

Parágrafo único. O produto da arrecadação dos impostos referidos nos itens II e III deste artigo será, após a dedução da parcela ali referida, depositado, dentro do prazo máximo de trinta dias após sua arrecadação, em contas especiais abertas nos respectivos nomes em estabelecimentos oficiais de crédito municipal, se houver, ou indicado pelos Municípios, se não houver.

Art. L — Do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os itens IV e V do artigo D, a União distribuirá:

I — quatorze por cento ao Fundo de Participação dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

II — dezessete por cento ao Fundo de Participação dos Municípios;

III — dois por cento ao Fundo Especial.

Parágrafo único — Para efeito de cálculo da participação no imposto a que se refere o item IV do artigo D, excluir-se-ão as parcelas previstas nos artigos I e J, item I.

Art. M — Do produto da arrecadação dos impostos a que se refere o artigo H quando instituídos pela União, esta distribuirá:

I — trinta por cento ao Fundo de Participação dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

II — trinta por cento ao Fundo de Participação dos Municípios.

Art. N — A União distribuirá aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e aos Territórios Federais:

I — sessenta por cento do produto da arrecadação do imposto único sobre produção, importação, circulação, distribuição ou consumo de lubrificantes e combustíveis líquidos ou gasosos a que se refere o item VIII do artigo D, bem como dos seus adicionais e outros gravames federais relacionados com os produtos nele referidos;

II — sessenta por cento do produto da arrecadação do imposto único sobre energia elétrica a que se refere o item VIII do artigo D;

III — noventa por cento do produto da arrecadação do imposto a que se refere o item IX do artigo D;

IV — setenta por cento do imposto sobre transportes, a que se refere o item VII do artigo D, sendo cinquenta por cento para os Estados, o Distrito Federal e os Territórios Federais, e vinte por cento para os Municípios;

V — cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto a que se refere o item VI do art. D.

Art. O — Lei complementar nacional regulará:

I — os critérios de atribuição e aplicação dos recursos do Fundo Especial a que se refere o item III do artigo L;

II — os critérios de distribuição das participações previstas nos artigos L, M e N, os prazos de entrega dos recursos a cada participante, de sorte que estes sejam recebidos com a máxima brevidade e sem qualquer discriminação estranha às normas legais aplicáveis.

Parágrafo único — Caberá ao Tribunal de Contas da União, com base nas normas da legislação complementar nacional, orientar e fiscalizar a efetiva entrega, dos seus destinatários legais, das participações devidas aos Fundos, a que se referem os artigos L, M e N e das parcelas a que se referem os itens II, III, IV e V do artigo J, promovendo o que for necessário à sua pronta liberação e à responsabilização funcional de quem a retardar indevidamente.

Art. P — É assegurado aos Estados relativamente a União e aos Municípios em relação a Estados e à União o direito de lhes cobrar a parcela a quem tiverem direito, por força de qualquer das formas de participação estabelecidas neste Capítulo, quando ocorrer arrecadação inferior à devida, decorrente de omissão da entidade competente no seu dever de instituir, lançar ou arrecadar o tributo.

Parágrafo único — Os Municípios poderão, fundamentalmente, impugnar o valor adotado para base de cálculo do imposto a que se refere o item III do art. D, quando esta for discrepante da realidade local.

Art. Q — As leis que instituem ou aumentam tributos, bem como as que definem novas hipóteses de incidência, entrarão em vigor não menos de noventa dias após a sua publicação, ressalvadas as relativas aos impostos a que se referem os itens I, II e 5º do artigo D; as contribuições a que se refere a letra "b)" do item III do artigo A; os impostos sobre operações de câmbio, a que se refere o item VI do artigo A; e o empréstimo ou investimento compulsório, a que se referem os §§ 8º e 9º do artigo A.

Art. R — Os impostos serão graduados de acordo com a capacidade econômica dos contribuintes e instituídos segundo critérios que busquem evitar sua regressividade.