

O novo sistema constitucional tributário: as inovações (1)

18 MAI 1988

Francisco de Paula
C. Giffoni (*)

A recente votação do capítulo constitucional tributário em plenário da Assembleia Nacional



Constituinte trará grandes inovações à vigente estrutura tributária brasileira.

O texto resultante da votação em plenário, em termos estritamente técnicos, praticamente ratificou as principais inovações observadas desde a Subcomissão de Tributos, pouco modificadas nas Comissões Temática e de Sistematização. A Emenda nº 2.042, conhecida como "Projeto Centráo", repetiu praticamente a nova estrutura tributária aprovada na Comissão (Projeto "A"). Esse fato em si já antecipava que o novo sistema, amplamente negociado, ganhara efetivamente a preferência da maioria dos constituintes.

De um ponto de vista apenas teórico, as inovações mais importantes visaram diminuir a regressividade potencial do sistema tributário. A regressividade de um sistema tributário depende tanto dos instrumentos disponíveis quanto da efetiva utilização desse instrumental. Em outras palavras, a boa ou má regulamentação da tributação direta e indireta por leis ordinárias e sua execução objetiva é que, na prática, darão a efetiva dimensão da regressividade do sistema tributário. A crítica mais difundida à atual incidência prende-se à grande participação do ICM, com alíquota única, na arrecadação tributária global; à forte participação do Imposto de Renda das pessoas jurídicas em setores oligopolizados, que repassam parcialmente o tributo ao preço final; a pequena participação do Imposto de Renda progressivo sobre os rendimentos pessoais no conjunto da carga tributária nacional. Além disso, é baixa a imposição sobre o patrimônio pessoal, reflexo e medida de capacidade contributiva. A inci-

dência prática do sistema tributário vigente revela-se, em consequência, bastante regressiva em seu conjunto, vista sob o ângulo da distribuição social da carga tributária total. O resultado financeiro desse sistema também é perverso em relação a estados e municípios, beneficiando a União.

As modificações sugeridas e finalmente aprovadas têm a preocupação com o aperfeiçoamento do instrumental disponível, visando reduzir aquela regressividade potencial, bem como reformular a atual estrutura, objetivando a melhoria dos recursos futuros de estados, municípios e macrorregiões econômicas. Este último objetivo, no decorrer dos trabalhos constituintes, transformou-se em determinação predominante no processo decisório constitucional.

Principais modificações na competência tributária da União:

A União permanecerá com a competência exclusiva dos atuais impostos sobre o comércio exterior (importação e exportação), Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), Imposto sobre a Renda de Pessoas Jurídicas e Físicas (IRPJ, IRPF), imposto sobre operações de crédito, câmbio e seguro relativos a títulos ou valores mobiliários (atual IOF) e o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR).

A competência tributária atual sobre serviços de comunicações (atual IUC), sobre a produção, circulação, distribuição ou consumo de lubrificantes líquidos e gasosos e de energia elétrica (atuais IUCL e IUEE), o imposto sobre a extração, circulação, distribuição e consumo de minerais do País (atual IUM)

e o imposto sobre os serviços de transportes, salvo os estritamente municipais (atual ISTR), ficam extintos pelo novo texto constitucional.

A União perderá, portanto, a competência exclusiva sobre cinco impostos, além de compartilhar uma parcela da competência do Imposto de Renda com os estados.

Por outro lado, a União recebeu a competência exclusiva de um novo tributo, até então inexistente na história tributária brasileira, o Imposto sobre Grandes Fortunas, a ser definido em lei complementar. Tal tributo objetiva elevar a carga tributária sobre o patrimônio pessoal e a competência mais apropriada é indiscutivelmente da União. Sua criação obedeceu àquela preocupação de aperfeiçoar os instrumentos tributários, através de um tributo estrutural-

mente não regressivo. Além disso, compensará parcialmente as perdas federais pela extinção dos impostos únicos.

Na prática, a eliminação dos impostos únicos com a expansão da incidência do novo ICM estadual representará um ganho significativo para vários estados produtores/consumidores daquelas atividades, além de reduzir a regressividade do sistema. Para a União, as maiores perdas já simuladas e estimadas não ocorrerão, a princípio, pela extinção desses impostos.

Cabe registrar que os empréstimos compulsórios em razão de calamidade pública, guerra externa ou investimento de caráter urgente e inegável interesse nacional continuam na exclusiva competência da União. Contudo, necessitarão de quórum qualificado de dois terços do Congresso Nacional para a aprova-

ção, além de terem base de cálculo de imposto federal.

Manteve-se a permanência das contribuições parafiscais à Previdência Social na competência exclusiva da União. Tais contribuições têm sido o suporte financeiro do Sistema Previdenciário Nacional e são de relevante participação no conjunto das receitas federais. A competência residual para criação de novos impostos permanece exclusiva da União, não podendo ser cumulativos, nem ter base de cálculo de imposto já existente em qualquer nível de governo. O imposto extraordinário em caso de guerra externa continua sendo de sua exclusiva competência (continua).

(*) Ex-secretário executivo adjunto da Comissão de Reforma Tributária da Seplan/IPEA. Auditor-fiscal do Tesouro Nacional.