

A Constituição e o sistema tributário

Economia

p. A26

ALCIDES JORGE COSTA

Nos debates realizados e nos artigos escritos sobre o capítulo tributário do projeto de Constituição que a Constituinte discute, um aspecto que não tem sido bem compreendido é o da extinção dos impostos únicos sobre energia elétrica, combustíveis líquidos e gasosos, lubrificantes e minerais do país. Em certos setores tem-se visto a extinção destes impostos como fator de aumento insuportável da carga tributária sobre os produtos a que ora se aplicam. Muitos Estados divisam uma nova e suculenta fonte de arrecadação, uma vez que passam a sujeitar-se ao ICM produtos até então fora de seu campo de incidência. Uns e outros estão enganados.

É útil recordar que havia, no Brasil, um imposto sobre vendas e consignações, primeiro cobrado pela União e, a partir da Constituição de 1934, pelos Estados e que este imposto era altamente cumulativo e regressivo. Ao lado deste imposto, existia o de indústrias e profissões, também cumulativo e até 1946 cobrado pelos Estados.

Foi neste quadro que, em 1939, o Conselho Nacional do Petróleo, afirmando existir uma tributação asfixiante sobre combustíveis e lubrificantes líquidos, propôs a instituição de um imposto federal único sobre estes produtos. O pedido foi atendido, incluindo-se o carvão mineral nacional neste regime. Era o período do Estado Novo e tudo se fez através de leis constitucionais e decretos-leis que o presidente da República expediu.

Talvez por idênticas razões, à energia elétrica foi concedida, em 1940, isenção do imposto de vendas e consignações ao qual estava sujeita. E a Constituição de 1946, por fim, manteve o regime do imposto único para lubrificantes e combustíveis líquidos ou gasosos, ao mesmo tempo em que submeteu a energia elétrica e os minerais do país a regime idêntico.

A época, justificava-se a existência deste tipo de imposto. A reforma tributária de 1966 substituiu o imposto de vendas e consignações, cumulativo, pelo ICM, não cumulativo como diz a própria Constituição. Nessa reforma, não se atentou para o fato de, sendo o ICM não cumulativo, os chamados impostos únicos passaram a desempenhar um papel econômico quase oposto ao que lhes inspirou a criação. Integram o preço dos produtos e somam-se ao ICM, aumentando a carga tributária de



maneira pouco visível. Mais ainda: na exportação de produtos industrializados, o ICM que incidiu sobre os respectivos insumos é devolvido ao exportador. Ninguém exporta imposto. Mas os impostos únicos, que também recaíram sobre os produtos exportadores ou suas matérias-primas, não são devolvidos. Há um encarecimento dos produtos, compensado por incentivos à exportação, subsídios que têm trazido dificuldades ao Brasil.

Justifica-se a proposta de extinção dos impostos únicos, passando os produtos a eles sujeitos a integrar o campo de incidência do ICM. Como este imposto é não cumulativo, equivalendo a um imposto de igual alíquota na venda ao consumidor final, o tributo que incidir sobre energia elétrica, combustíveis e lubrificantes e minerais do país utilizados na produção, será abatido do ICM devido nas fases posteriores de comercialização. Ou seja, há uma impossibilidade lógica de que a inclusão da energia elétrica, combustíveis, lubrificantes e minerais no campo do ICM seja causa de

aumento da carga tributária. Pelo contrário, esta carga será diminuída.

Pela mesma razão, os Estados não terão nenhum acréscimo notável de receita. Este acréscimo existirá apenas na medida em que as operações de fornecimento de energia elétrica, combustíveis, lubrificantes e minerais se façam a consumidor final e não a industrial ou comerciante. É claro que esta hipótese não ocorre com minerais mas terá um certo volume com o consumo de combustíveis, lubrificantes e energia elétrica por particulares. Qualquer aumento de arrecadação virá deste setor. Mesmo neste caso, é apressado afirmar que a tributação atingirá níveis intoleráveis. Isto sucederá apenas se os legisladores estaduais forem insensatos, presumindo-se que as leis federais são sempre sensatas, o que não é muito exato. E preciso não esquecer que as alíquotas do ICM não serão necessariamente uniformes, o que permitirá a fixação de alíquota razoável para estes produ-

tos, nos fornecimentos a particulares.

Ainda importante é a existência de fundos alimentados por estes impostos. Estes fundos criam núcleos de poder e alimentam interesses que, embora legítimos, uns e outros, tenderão a opor-se a qualquer mudança, por mais que o bom senso a indique como aconselhável. Os fundos serão substituídos por dotações orçamentárias que o Legislativo determinará, deixando de existir vinculações perenes a certos fins.

Apenas para encerrar estas considerações, a arrecadação da União pouco sofrerá com a eliminação destes impostos únicos. Sessenta por cento do produto da arrecadação dos impostos sobre energia elétrica, combustíveis e lubrificantes líquidos e gasosos já são distribuídos a Estados e municípios, o mesmo acontecendo com 90% da arrecadação do imposto sobre minerais e é por esta razão que a arrecadação da União será pouco afetada.