



**INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS – IAB
COMISSÃO DE DIREITO FINANCEIRO E TRIBUTÁRIO**

INDICAÇÃO Nº 031/2020

PROPOSTA DE ALTERAÇÕES NO SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL (ANEXO I) — PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL (ANEXO II)

AUTOR DA PROPOSTA: ALEXANDRE DA CUNHA RIBEIRO FILHO

PARECER DO GRUPO DE TRABALHO¹ DA CDFT QUE ANALISOU COMENTÁRIOS SUBMETIDOS PELOS MEMBROS DA COMISSÃO SOBRE A PROPOSTA OBJETO DA INDICAÇÃO Nº 031/2020

RELATOR: LUIZ GUSTAVO DE FRANÇA RANGEL

EMENTA: Sistema Tributário Nacional. Alterações de competência de espécies tributárias. Proposta de Emenda Constitucional. Racionalização. Criação do Imposto sobre Prestação de Serviços de Comunicação Eletrônica/Telecomunicação. Provável enfraquecimento dos estados/DF e municípios decorrente da redução da capacidade de arrecadação desses entes políticos. PEC tendente a debilitar a autonomia dos entes federativos. Vícios de inconstitucionalidade. Ofensa ao pacto federativo, protegido por cláusula pétrea. Parecer contrário ao seguimento da proposta.

Palavras-chave: Reforma tributária. Serviços de comunicação eletrônica. Imposto. Constituição Federal. Cláusulas pétreas.

SENHOR PRESIDENTE DA COMISSÃO,

Cuida o presente parecer da apresentação e análise dos comentários oferecidos pelos Membros desta Comissão acerca da proposta de autoria do Dr. Alexandre da Cunha Ribeiro Filho, que pretende ver alterados diversos dispositivos que compõem o Sistema Tributário Nacional que tratam da competência das espécies tributárias, bem assim submeter ao Congresso Nacional proposta de introdução de Emenda Constitucional instituindo um imposto federal sobre a prestação de serviços de comunicação eletrônica e de telecomunicação, objetivando uma distribuição harmônica da totalidade dos tributos brasileiros entre as diversas esferas de

¹ Compõem o grupo de trabalho os Drs. Arnaldo Rodrigues da Silva Neto, Jorge Eduardo Braz de Amorim, Luiz Gustavo de França Rangel e Ricardo Mafra Treu.

Governo, colocando em prática aquilo que o autor considera como "premissas fundamentais de uma Reforma Tributária Justa, a saber: diminuição da carga tributária; melhor distribuição entre os entes da Federação, e melhor repartição do produto da arrecadação dos tributos nacionais."

Afirma ainda o autor, na sua Justificativa, que todas as propostas de revisão do Sistema Tributário Nacional, desde a promulgação da CF/88, incluindo as das PECs 45/2019, 110/2019 etc, "persistem no equívoco da tributação regressiva (tributação dos consumidores)."

DA PROPOSTA DO AUTOR

Além das várias trocas de competência das espécies tributárias entre os diversos entes federativos, segundo o autor, com o objetivo de afastar, em tese, o enfraquecimento da arrecadação de qualquer um deles (ANEXO I), a proposta contempla ainda a aprovação de uma Emenda Constitucional instituindo: i) o 'Imposto sobre Serviços de Comunicação Eletrônica/Telecomunicações', de competência exclusiva da União; ii) um imposto sobre a circulação de mercadorias e sobre as prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal, de competência dos EE/DF, e iii) um imposto sobre serviços de qualquer natureza, de competência dos MM, não compreendidos na esfera de competência da União (ANEXO II).

Não se trata, na verdade, da criação de mais um tributo, como esclarece o autor na introdução da sua proposta de emenda constitucional, mas sim de uma forma de racionalizar o STN diante da ampliação dos serviços de comunicação eletrônica.

Sumariamente, as mudanças propostas no ANEXO I são as seguintes:

- i) Impostos Federais — exclusão do Imposto sobre Grandes Fortunas; retirada do IPI, que passaria a ser da competência dos EE/DF; retirada do ITR, que seria repassado para a competência dos MM; inclusão do ITCMD.
- ii) Impostos Estaduais — retirada do ITCMD e do ICMS sobre as prestações de serviços de comunicação eletrônica e de telecomunicação, que passariam para a competência exclusiva da União; inclusão do IPI.
- iii) Impostos Municipais — retirada do ISS sobre as prestações de serviços de comunicação eletrônica e de telecomunicação, que passariam para a competência exclusiva da União; inclusão do ITR.

A proposta mantém as disposições que tratam da contribuição previdenciária, previstas no art. 40; das contribuições sociais, conforme o art. 194 e seguintes; das taxas, e do empréstimo compulsório, previsto no art. 148, todos da CRFB.

DOS COMENTÁRIOS DOS MEMBROS DA CDFT

Embora sejam dignos de louvor os nobres objetivos da PEC em análise, sob o ponto de vista constitucional, s.m.j., há de se admitir a presença de vícios incontornáveis que a torna inviável.

Isto porque, a transferência da competência tributária, dos EE/DF para a União, relativa ao imposto sobre a prestação de serviços de comunicação eletrônica/telecomunicação, bem assim ao ITCMD, s.m.j., implicaria uma substancial transferência de recursos em favor da União, levando a um enfraquecimento daqueles entes subnacionais, decorrente da perda de arrecadação.

As repartições de competências e de receitas tributárias configuram um dos pilares da autonomia dos Entes políticos, por isso, nos dizeres do Ministro Carlos Velloso², não pode emenda constitucional suspendê-las ou afastá-las, porque, se o fizer, ofenderá o pacto federativo, enfraquecendo-o.

Para ilustrar a dimensão do que se está a falar, basta considerar, a título de exemplo, a situação concreta do Estado do Rio de Janeiro. Segundo dados recentes obtidos diretamente do Sinfrerj³, a arrecadação de ICMS da atividade 'telecom', abrangendo todas as suas espécies, no período janeiro-junho de 2021, alcançou a marca de R\$ 1,765 bilhões, representando cerca de 7,28% do total da arrecadação desse estado neste 1º semestre de 2021. Anualizando esse valor, num singelo cálculo aritmético, pode-se inferir que a arrecadação anual de ICMS do E. do RJ sobre todas as operações da atividade econômica 'telecom' gira em torno de R\$ 3,53 bilhões!

Assim, pode-se antever facilmente que haveria sérias resistências por parte dos EE/DF à ideia de abrirem mão dessas significativas receitas de ICMS oriundas das operações de 'telecom', pela via da transferência da competência tributária dos EE/DF para a União.

Nem se pode afirmar, aprioristicamente, que esses valores arrecadados de ICMS oriundos das operações de 'telecom', em nível nacional, seriam compensáveis com o IPI na mesma proporção da respectiva arrecadação de ICMS de cada unidade federativa oriunda dessas operações, mediante a mera transferência da competência tributária do IPI da União para os EE/DF. Isto porque, dada a característica territorial do IPI, somente haveria incidência e arrecadação compensatória deste imposto quando se tratasse de um estado suficientemente industrializado.

Cabe ainda mencionar outras questões polêmicas que ressurgiriam com a criação do imposto sobre as prestações de serviços de comunicação eletrônica e de telecomunicação, com o decorrente reacendimento das (calorosas) discussões doutrinárias do fim do século passado, de resto, superadas, sobre o que vem a ser 'serviço de comunicação', a natureza do 'serviço de valor adicionado' (= serviço prestado pelos provedores de acesso à Internet), já que este não é

² STF, ADI-MC 926-5, voto do Ministro Carlos Velloso, Tribunal Pleno, DJe 06.mai.94.

³ Sindicato dos Auditores Fiscais do Estado do Rio de Janeiro.

considerado um serviço de telecomunicação pela LGT (art. 61, *caput* e § 1º, da Lei nº 9.472/1997), além da própria discussão acerca do que seria afinal o referido *serviço de comunicação eletrônica* do título do novo tributo.

Mas não é só. A troca da competência desse imposto dos EE/DF para a União traz à tona outras questões relevantes, igualmente polêmicas, decorrentes dessa situação de *bipartição de competências* instituída pela PEC.

Assim é que, se considerarmos uma operação de comércio eletrônico indireto (= que envolve circulação de mercadorias), competiria à União fiscalizar o cumprimento das obrigações tributárias concernentes à prestação de serviço de comunicação/telecomunicação, enquanto que aos EE/DF de origem e destino, o imposto referente à operação relativa à circulação de mercadorias e da prestação de serviços de transporte interestadual/intermunicipal, previsto na mesma PEC.

Nessa linha, parece previsível que a ideia da bipartição de competências constituirá não só um elemento complicador para os legisladores no disciplinamento desses dois tributos, como também prenuncia complexos problemas para as administrações tributárias estaduais, já que poderão ter as suas ações fiscais comprometidas pelas dificuldades de acesso a informações cujas fontes são os prestadores de serviços de comunicação eletrônica e/ou telecomunicação, não mais sob a circunscrição dos EE/DF, caso fosse adotada a PEC em exame.

Para finalizar este item, e retomando o exemplo da operação de venda online da mercadoria: como o fisco estadual iria auditar a partição da receita tributária entre os estados de origem e destino? Ou ainda: como iria checar a veracidade dos dados informados da operação?

ISS — Igualmente, a transferência de competência tributária dos MM para a União sobre a prestação de serviços de comércio eletrônico/comunicação, s.m.j., parece representar um provável enfraquecimento dos MM que cobram aquele imposto, e em assim sendo, a PEC pode ser considerada como uma medida que tende a abolir a forma federativa de Estado, o que é vedado pela CRFB, conforme previsto no art. 60, § 4º, I (cláusulas pétreas), e impossibilitaria a referida proposta.

A omissão daqueles MM em cobrar o ISS sobre a prestação de serviços de comércio eletrônico/comunicação realizada em seus territórios não deve legitimar a alteração da competência para criar, fiscalizar e arrecadar tributos. Talvez a medida mais acertada seja a busca de solução em sede judicial, exigindo dos munícipes o cumprimento de obrigação estatuída na CRFB e não uma simples mudança legislativa com o fim de acomodar a omissão de entes políticos.

ITR — A exemplo do IPI, também no ITR, dada a característica territorial dessa espécie tributária, a transferência da competência para os MM não resolve a questão do desequilíbrio da arrecadação, eis que tal medida não beneficia os MM mais urbanizados.

ITCMD — Do mesmo modo que o imposto sobre a prestação de serviços de comércio eletrônico/comunicação, entende-se que a competência dessa espécie tributária não deve ser transferida para a União, mantendo-se, portanto, a competência dos EE/DF, sob pena de expô-los ao risco de enfraquecimento por perda de arrecadação. Até porque, a fiscalização e o controle sobre os cartórios onde são registrados os imóveis e as transmissões de bens ou riquezas, bem assim os cartórios de registro de falecimentos, situam-se por assim dizer no âmbito da competência dos EE/DF.

IGF — Entende-se que não seja pertinente a inclusão do Imposto sobre Grandes Fortunas no item A, 1, III, dos Impostos Federais, visto que as grandes fortunas não guardam conformidade com a renda ou os proventos, eis que 'grandes fortunas' resultam da acumulação de riqueza, ou seja, de ganhos obtidos pelo emprego do capital ou do trabalho, não constituindo, portanto, 'renda ou proventos de qualquer natureza'. Entretanto, opina-se que o fato gerador 'Grandes Fortunas' deveria constar da proposta como um item à parte, destacado dos demais⁴.

CONCLUSÃO

Caso ocorra enfraquecimento dos EE/DF por perda de arrecadação, a PEC objeto da Indicação nº 031/2020 pode ser considerada como uma medida que tende a abolir a forma federativa de Estado, o que é vedado pela Constituição Federal.

Vale dizer, não é admissível Emenda Constitucional que desvirtue a forma federativa de Estado criada pela CFRB, pautado na organização descentralizada e na rígida repartição de competências entre o governo federal e os subnacionais.

A federação é a forma de Estado em que há mais de uma esfera de poder sobre a mesma população (divisão em Entes federativos). Os Entes não tem soberania, são autônomos entre si (art. 1º da CRFB). Ou seja, cada Ente tem certo grau de liberdade no que diz respeito ao interesse público local.

Desse modo, não pode tal conjunto ser desfigurado por emenda constitucional que ofenda o pacto federativo, retirando dos entes políticos fatos geradores que lhes foram conferidos pela CF/88 originária e transferindo-os para a União Federal, sem contraprestação justa de modo a

⁴ O sentido de parte da Nota que acompanha a lista dos tributos federais mereceria melhor esclarecimento, caso a CDFT acolha a proposta do autor, eis que ali consta como excluído o Imposto sobre Grandes Fortunas, ao mesmo tempo que integra o item A, 1, III.

ocorrer o enfraquecimento da autonomia dos Entes federativos e, conseqüentemente, a forma federativa de Estado, o que é vedado.

Em suma, a redução substancial da capacidade de arrecadação dos EE/DF, a depender de um estudo mais profundo que confirmasse os indícios desse desequilíbrio, retiraria a autonomia dos entes federados, implicando amesquinhamento da federação, razão pela qual opina-se pelo não seguimento da proposta do autor.

É o parecer.

Rio de Janeiro, 02 de agosto de 2021

Luiz Gustavo de França Rangel
Relator