

Voto Vista

Indicação n. 095/2011 – Proposta de Emenda
Constitucional n. 159, de 2007. Alteração do
§ 4º do art. 177 da Constituição Federal

A ilustre Dra. Teresa Cristina Pantoja, Vice-Presidente do IAB e membro da sua Comissão Permanente do Direito de Petróleo, do Gás Natural e dos Biocombustíveis, designada relatora da Proposta de Emenda Constitucional n. 159, de 2007, de autoria do Deputado Assis do Couto, que altera a redação do § 4º do art. 177 da Constituição Federal, proferiu Parecer manifestando-se pela inconstitucionalidade da Proposta por violar o princípio da capacidade contributiva e por sua inconveniência sob o prisma da política fiscal.

O § 4º, adicionado ao art. 177 pela Emenda Constitucional n. 33, de 2011, autoriza à instituição de contribuição de intervenção no domínio econômico relativa às atividades de importação ou comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados e álcool combustíveis e seus derivados, atendidos os requisitos dos seus incisos I e II.

O inciso I estabelece que a alíquota da contribuição pode ser (a) diferenciada por produto ou uso e (b) reduzida e restabelecida por ato do Poder Executivo, não se aplicando o disposto no art. 150, III, b, da Constituição – ressalte-se que o § 4º deixa à legislação infraconstitucional a fixação da alíquota da contribuição.

O inciso II dispõe que os recursos arrecadados serão destinados ao: (a) pagamento de subsídios a preços ou transporte de álcool combustível, gás natural e seus derivados e derivados de petróleo; (b) financiamento de projetos ambientais relacionados com a indústria do petróleo e do gás; e (c) financiamento de programas de infraestrutura de transporte.

A Proposta do Deputado Assis do Couto objetiva alargar o § 4º do art. 177 para incluir todas as espécies de biocombustíveis, mediante substituição na expressão “álcool combustíveis” pela expressão “biocombustíveis e seus derivados”.

Na Justificativa da Proposta, o Deputado Assis do Couto disserta sobre a matriz energética brasileira, sua importância para a economia nacional e seus efeitos ao meio ambiente, consignando que: (a) à época da adição do § 4º ao artigo 177 da Constituição “não se tinha clara a possibilidade de introdução, na matriz energética, de outros biocombustíveis, como o biodiesel”; (b) “A emissão de gases poluentes na atmosfera, principalmente aqueles originados do uso de combustíveis fósseis, tem provocado o aquecimento da atmosfera e desencadeado um processo de mudanças climáticas, com gravíssimos impactos sobre a agricultura”; (c) “A produção de combustíveis limpos, originados da agricultura, tem se mostrado alternativa viável que não impacta a atmosfera e influi decisivamente na redução do aquecimento global”, mas que “a simples produção de um combustível limpo nas emissões não lhe dá a qualidade de sustentabilidade exigida nos termos atuais, se desconsiderar-se os problemas do seu processo produtivo”, sendo que “os cuidados com o meio ambiente e o trabalho nessas culturas são aspectos essenciais para o caráter efetivamente sustentável desses combustíveis”.

Em síntese, o autor da Proposta deseja que parte da arrecadação da contribuição prevista no § 4º do art. 177 da Constituição Federal seja destinada a financiamentos de projetos que mitiguem os efeitos socioambientais decorrentes da produção de biocombustíveis. Como o conceito de biocombustível abrange outros tipos de produtos além do “álcool combustíveis e seus derivados”, propõe a substituição dessa expressão pela de “biocombustíveis e seus derivados”.

Em seu Parecer, a ilustre Relatora da Indicação n. 095/2011 opõe-se à Proposta **porque dela poderá resultar aumento da carga tributária, pelo reflexo no preço dos combustíveis, já tão elevada no País**. Ressalta a existência do ICMS Combustíveis, de competência estadual, cuja alíquota varia entre 18% e 27%, o que significa a existência de dois tributos

idênticos (um federal, outro estadual). Conclui, pelas considerações expostas no seu Parecer, que a alteração do § 4º do art. 177 da Constituição Federal, por alargar o campo de incidência da contribuição nele prevista, poderá ensejar nova imposição tributária com afronta ao princípio constitucional da capacidade contributiva.

Em sessão plenária, alguns membros do IAB arguíram que a Proposta de Emenda Constitucional n. 159/2007 **não elevaria a carga tributária, mas apenas alargaria a esfera de distribuição dos recursos arrecadados** com a contribuição prevista no § 4º do art. 177 da Constituição Federal. Ou seja, parte dos recursos passaria a poder ter por destinação atividades relacionadas a outros tipos de biocombustíveis, além do álcool combustível. Presente o referido § 4º e a alteração proposta pelo Deputado Assis do Couto, pareceu-me inicialmente que a ilustre Relatora da Indicação n. 095/2011 não teria sido feliz na análise da Proposta, inferindo que ela, por si só, poderia importar em aumento da carga tributária. Por essa razão, **pedi vista para analisar a questão.**

Não deixam de ter razão aqueles que observaram que a Proposta não eleva diretamente a carga tributária. Realmente não eleva por si a carga tributária, pois o § 4º do art. 177 da Constituição Federal contém princípios sobre a contribuição de intervenção no domínio econômico nele prevista, delegando à lei ordinária a fixação da alíquota da contribuição. Entretanto, **penso que razão forte tem a Relatora da Indicação n. 095/2011, precisamente porque o § 4º é norma em aberto, permitindo que o legislador ordinário defina a alíquota em função dos interesses e pressões setoriais e regionais.** Ora, na medida em que o § 4º passe a destinar os recursos da arrecadação da contribuição para um maior leque de interessados, de duas, uma: ou reduzir-se-ão as parcelas hoje destinadas a determinados interessados, o que possivelmente causará reação política adversa, ou se terá que elevar a arrecadação para atender ao setor biocombustíveis com um todo, hipótese em que **o consumidor é que arcará com essa elevação através do preço dos produtos finais e, por via oblíqua, o princípio da capacidade tributária estará comprometido.**

É importante lembrar que a contribuição de que trata o referido § 4º do art. 177 da Constituição Federal foi instituída pela Lei n. 10.336, de 2011, incidindo sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível – recebendo a denominação de CIDE. Pelo seu artigo 1º-A, adicionado pela Lei n. 10.866, de 2014, os Estados-membros e o Distrito Federal participam da arrecadação da contribuição, mediante repasse da União, o que já sinaliza que cada um desses membros da Federação tem legítimo interesse em preservar sua participação na arrecadação; e, dependendo de onde são exploradas as atividades geradoras de produtos biocombustíveis, a atual situação de repartição da parcela da arrecadação que cabe àqueles entes pode sofrer modificação.

A Lei n. 10.336 define (no art. 4º) que a base de cálculo da CIDE é a unidade nela adotada para (a) gasolina e suas correntes, (b) diesel e suas correntes, (c) querosene de aviação e outros querosenes, (e) óleos combustíveis [*fuel-oil*], (f) gás liquefeitos de petróleo, inclusive de gás natural e de nafta, e (g) álcool etílico combustível. **Essa norma legal terá que ser modificada**, para ser adaptada à eventual alteração do § 4º do art. 177 da Constituição Federal, caso aprovada a Proposta do Deputado Assis de Couto.

A alíquota da CIDE não foi fixada pela Lei n. 10.336 na base de percentual sobre o valor ou preço de cada produto, mas sim por valor em moeda nacional por metro cúbico, tonelada ou teor do produto, segundo sua espécie (art. 5º). A função extrafiscal da CIDE, apontada pela ilustre Relatora, é confirmada pela constante alteração de alíquota promovida pelo Poder Executivo mediante decreto (Decretos ns. 5.060/2004, 7.591/2011 e 7.764/2012), o que, a meu ver, gera insegurança jurídica aos contribuintes.

Evidentemente que não se está contra a alteração do § 4º do art. 177 da Constituição Federal, conforme a Proposta do Deputado Assis do Couto, que, aliás, reconhece que aprovada a Proposta, **a legislação infraconstitucional também deverá ser alterada**. É nessa consequência que precisamente reside a probabilidade de elevação da carga tributária, a que se opõe, pelos fundamentos expostos no seu Parecer, a ilustre Relatora.

Penso que o IAB não deveria simplesmente aprovar a Proposta do Deputado Assis do Couto porque ela, por si só, não importa em elevação da carga tributária e deixar os contribuintes da CIDE (e, por via reflexa, os consumidores pelo aumento do preço final dos produtos) à mercê do arbítrio do Poder Legislativo Federal de elevar a carga tributária para atender à alteração do § 4º do art. 177 da Constituição Federal.

A meu ver, a questão desse arbítrio que se pretende dar ao Poder Executivo poderia ser objeto de estudo profundo do IAB, através da sua Comissão Permanente do Direito de Petróleo, do Gás Natural e dos Biocombustíveis, inclusive tendo presente o ICMS-Combustível mencionado no Parecer da Relatora, não se descartando eventual formulação de proposta que confira maior segurança jurídica tributária aos contribuintes, pois **se hoje o § 4º é alterado para alargar o campo de incidência da CIDE, amanhã nova medida da espécie poderá ser adotada, sem preocupação com a capacidade contributiva dos contribuintes.**

A esse respeito estou elaborando Indicação que pretendo oportunamente submeter ao Plenário desta Casa, na expectativa de seu acolhimento. Voto, portanto, pela aprovação do Parecer da ilustre Relatora, movido pela indispensável segurança jurídica dos contribuintes e pela estabilidade da nossa legislação tributária.

Rio de Janeiro, 14 de agosto de 2012