

---

# CARTA DE GRAMADO

---



# CARTA DE GRAMADO

## Apresentação

A presente publicação foi realizada em cumprimento a unânime deliberação de plenário efetuada no II Congresso de Direito Tributário em Questão, organizado pela Fundação Escola Superior de Direito Tributário – FESDT, ocorrido na cidade de Gramado, nos dias 19 a 22 de junho de 2003.

Neste evento a FESDT buscou levar a debate, franco e aberto, o texto da PEC nº 41 que trata da *Reforma Tributária*, sem olvidar considerações quanto ao alcance da *Reforma Previdenciária* (PEC nº 40).

Para que as conclusões do evento restassem abalizadas e tivessem repercussão objetiva junto ao Congresso Nacional, o colegiado da Fundação houve por bem convidar autoridades das três esferas federativas, contando com representantes dos poderes executivo, legislativo e judiciário, tudo como forma de compor um quadro de palestrantes a serem somados aos maiores especialistas e doutrinadores nacionais nas áreas previdenciária e tributária.

Foram quatro dias inteiros dedicados a intensos debates, sendo que cabe referir que a FESDT buscou também levar em consideração a experiência internacional, o que foi conquistado com a participação de doutrinadores originários do Mercosul e Europa.

Neste sentido, como dito na abertura do Congresso, a **Carta de Gramado**, em espelhando o pensamento dos congressistas, é uma manifestação científica, com inegável repercussão política, tendo como objetivo único constituir-se em contribuição objetiva à Agenda de discussões das reformas que ora tramitam no Congresso Nacional.

Nosso muito obrigado a todos os congressistas e representantes de entidades civis que participaram de sua edição, sem esquecer a necessidade de público reconhecimento à Comissão Relatora que, com esforço e dedicação, formatou o texto final que mereceu unânime aprovação do Plenário.

Em 2004, no mês de junho, na cidade de Gramado, os gaúchos estarão novamente recepcionando todos os brasileiros e estrangeiros, que venham a se dispor a contribuir para o engrandecimento do Direito Tributário e aperfeiçoamento do Sistema Tributário Nacional.

**Luiz Fernando Rodriguez Júnior**  
Presidente da FESDT

## **CARTA DE GRAMADO**

A Fundação Escola Superior de Direito Tributário – FESDT realizou, em Gramado, Rio Grande do Sul, entre os dias 19 e 22 de junho de 2003, o **II Congresso de Direito Tributário em Questão**. Participaram do evento (relação em anexo) autoridades públicas dos três Poderes, entidades representativas da sociedade civil e expoentes da comunidade jurídica nacional e internacional, que discutiram, particularmente, as propostas das reformas tributária e previdenciária, entre outras questões relevantes da fiscalidade no contexto atual.

Desde o Estado Social, o papel do tributo, nas políticas dos governos, é fundamental. Não é à toa, portanto, que os políticos, a cada eleição, expõem aos eleitores, em geral, **intenções de reforma**, de acordo com os programas dos partidos, *grosso modo*. Por um lado, há os preocupados com a **versão social de justiça tributária**, mediada pela **capacidade contributiva e solidariedade fiscal**, que glorificam o tributo como instrumento de **distribuição das riquezas e de diminuição das desigualdades**. Por outro lado, existem os preocupados com a **versão liberal de ética tributária**, concretizada pela **liberdade econômica** e pelo **direito de propriedade**, que ainda preservam o tributo em sua feição, a certa medida, clássica, fiscal.

A realidade brasileira não foge à regra: recentemente eleito, o Presidente da República, acompanhado pelos Governadores dos Estados, encaminhou ao Congresso Nacional a Proposta de Emenda Constitucional nº 41/2003, que mexe em pontos importantes do sistema tributário, sedimentados no arcabouço jurídico desde a Emenda Constitucional nº 18/65. Na perspectiva do Governo Federal, esta proposta, aparentemente consensual, tem as seguintes **idéias regulatórias**:

1. a otimização da economia, em especial a produção nacional;
2. o estímulo à formalização das relações de trabalho;
3. a ampliação significativa da tributação direta;
4. o aprimoramento da justiça tributária, mediante a concretização da progressividade e da seletividade da tributação;
5. a ampliação do universo de contribuintes;
6. a simplificação do sistema impositivo;
7. a manutenção, no mínimo, dos níveis atuais de arrecadação da União, dos Estados e dos Municípios; e
8. a reversão do quadro denominado de “guerra fiscal”.

Para atender a estes objetivos, a proposta de reforma pretende realizar diversas alterações

no Sistema Tributário Nacional. Por exemplo:

1. inclui, expressamente, o **princípio da progressividade**, nos regimes jurídicos do Imposto Territorial Rural – ITR, Imposto sobre Transmissão *Causa Mortis* e Doações – ITCD e Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis – ITBI;
2. extingue a **reserva de lei complementar**, em relação ao Imposto sobre Grandes Fortunas – IGF;
3. prescreve, como diretriz política, a **não-cumulatividade das contribuições previdenciárias** incidentes sobre a receita bruta, em relação somente aos setores de atividade econômica especificados por lei;
4. torna definitiva a Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira – CPMF, com alíquota máxima de 0,38% e mínima de 0,08%;
5. permite a substituição, total ou parcial, da Contribuição Previdenciária sobre a Folha de Salários, por outra contribuição, incidente sobre a receita ou faturamento, à luz da **não-cumulatividade**; e
6. permite, expressamente, a diferenciação das alíquotas da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL, prescrevendo, em particular, que a alíquota do setor financeiro não poderá ser inferior à mais alta incidente sobre outros setores da economia.

No entanto, a principal inovação relaciona-se com o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS. A PEC nº 41/03 propõe a unificação das 27 (vinte e sete) legislações, vedando a edição de lei estadual autônoma. Neste contexto, a lei estadual limitar-se-ia, tão-somente, à instituição do Imposto, com regulamento único editado por novo CONFAZ. Além disso, o ICMS apresentaria 5 (cinco) alíquotas, fixadas pelo Senado Federal, sendo a mais baixa a para a cesta básica de alimentos. Por sua vez, a iniciativa legislativa seria do Presidente da República, 1/3 (um terço) dos Senadores ou 1/3 (um terço) dos Governadores, aprovada por 3/5 (três quintos) dos membros do Senado Federal. Em relação às operações interestaduais, a cobrança integral do Imposto seria feita no Estado de origem, e recolhida ao Estado de destino a parcela que compete a este. A desoneração das exportações de produtos primários e semi-elaborados, atualmente prevista pela Lei Complementar nº 87/96, seria constitucionalizada, com o *status* de imunidade tributária. Finalmente, proibir-se-ia a concessão de incentivos e benefícios fiscais do ICMS, já a partir da vigência da Emenda Constitucional, como forma de evitar a chamada *guerra fiscal*.

De fato, a PEC nº 41/03 tem aspectos positivos. A unificação das 27 (vinte e sete) legislações realmente tende a homogeneizar a compreensão do ICMS, especialmente em seus detalhes. Já em relação à não-cumulatividade das contribuições previdenciárias incidentes sobre a receita

bruta, atenua o efeito nefasto da incidência em cascata, embora não constitucionalize o princípio. Por outro lado, a inclusão expressa do princípio da progressividade no regime jurídico de impostos reais não deixa de ser medida tendente à justiça fiscal.

Entretanto, muitos foram os inconvenientes apontados neste II Congresso de Direito Tributário em Questão.

A proposta não modifica a estrutura atual do sistema tributário nem mesmo de modo a minimizar os efeitos perversos da cumulatividade dos impostos. Embora estabeleça que lei venha a dispor sobre a forma da não-cumulatividade em contribuições sociais, estas continuarão a incidir na cadeia de produção e consumo, já onerada pelos demais impostos previstos no sistema tributário.

Também o ICMS, IPI e ISS continuarão sendo impostos a incidir sobre a mesma base econômica, sem nenhum mecanismo de compensação entre eles.

Preocupante também é a nova redação do art. 155, § 2º I, que trata do princípio da não-cumulatividade no ICMS, na medida em que aparentemente remete para a lei complementar a definição do instituto, quando hoje já se encontra estabelecido no texto da Carta Magna.

Isto tudo afeta sobremaneira a harmonização do sistema tributário nacional, sobretudo com os demais países do Mercosul. Embora se afirme que esta é a reforma tributária que pode ser politicamente discutida agora, ela é apenas o prelúdio da verdadeira reforma tributária que está para vir.

Por outro lado, mesmo que a premissa seja manter a atual carga tributária e ainda considerando que as alíquotas não se definem na Constituição, há elementos suficientes para afirmar que ela aumentará. Sendo vedada a concessão de isenções do ICMS, todos os produtos que têm isenção, como hortifrutigranjeiros e máquinas e insumos agrícolas, passarão a ser onerados pelo Imposto. Ademais, há Estados que, por exemplo, cobram ICMS sobre óleo diesel com alíquota de 12% (minoria) e outros a 17% ou 18% (maioria). É natural esperar que estas alíquotas sejam niveladas por cima, pois os Estados que cobram com a alíquota maior desejarião manter a mesma arrecadação. Também a introdução da progressividade em impostos patrimoniais é indicador de incremento de ônus fiscal. Enfim, há fortes indicações de que haverá aumento na carga tributária atual.

No tocante à informalidade e à concorrência desleal por sonegação, a proposta não aponta para soluções que venham minimizar tais realidades, preocupação esta manifestada especialmente por segmentos empresariais.

Neste ponto, é bom referir que a norma tributária, como qualquer outra, reclama elevado grau de aceitação voluntária, de modo a tornar viável a repressão do ilícito, que só é sistematicamente administrável em pequena escala.

Na medida em que a legitimidade do sistema diminui, a necessidade de repressão ao ilícito torna-se muito maior do que a capacidade de combatê-lo, fazendo surgir, então, a impunidade, apontada também como causa de sonegação.

Se há unanimidade em afirmar que o sistema tributário é ruim, injusto e iníquo, como

poderia ter ele legitimidade? Se não houver legitimidade, como atender a toda a necessidade de repressão do ilícito? Urge que sejam feitos os reparos necessários, mas sem prejudicar ainda mais a legitimidade do Sistema Tributário Nacional.

Neste sentido, é importante ressaltar a necessidade de também melhor aparelhar e preparar os fiscos, de modo a otimizar a realização da receita tributária legalmente prevista.

A dita “guerra fiscal” entre Estados também não é enfrentada adequadamente. Sua causa primeira, antes mesmo de ter competência para legislar sobre o principal tributo estadual, é ter a possibilidade de renunciar a receitas futuras. Perdurando o princípio de tributação mista nas operações interestaduais (parte na origem e parte no destino), persistirá aquela causa primeira. Os Estados, impossibilitados de renunciar, encontrarão meios orçamentários para devolver a receita arrecadada, tornando inócuas aquela proibição, resultando como positivo apenas uma maior transparência na concessão de tais benefícios. Somente uma efetiva sanção de ordem econômica teria o condão de coibir eventuais desvios dos padrões desejados.

A vontade de fazer o sistema tributário mais evoluído não deve conformar com modificação da Lei Máxima. Antigas questões como a multiplicidade da legislação tributária, falta de critérios exatos sobre a forma de lançamento, bem como a contagem precisa dos prazos de prescrição e decadência, também devem ser objeto de análise.

A reforma proposta não terá a eficácia desejada se ficar no plano puramente constitucional. É necessário que, paralelamente a ela, se faça uma adequação da legislação infraconstitucional aos princípios que devem reger as alterações da Lei Maior.

Também não se pode olvidar que tramita uma proposta de emenda constitucional alterando substancialmente o regime previdenciário vigente. Em painel específico, onde foram apresentadas as razões que justificariam os termos das alterações, tais como necessidade de ampliação do limite de idade para aposentadoria e metodologia de cálculo de proventos e pensões, também foram lançadas muitas objeções, como a falta de uma regra de transição clara e justa, a necessidade de se assegurar algum modo de vinculação de proventos e pensões com os vencimentos dos servidores ativos, a existência de regras que afetam direitos adquiridos, o estabelecimento de tetos, de contribuição e de vencimentos, inadequados para os níveis de contribuição atuais e a incerteza quanto à solidez dos fundos privados de previdência complementar, em face da péssima experiência de outros países que adotaram tal sistema.

Estas circunstâncias, se não modificadas, vão acarretar a desestruturação das carreiras típicas de Estado, com evidente prejuízo para os que mais necessitam e se utilizam dos serviços públicos.

As propostas de reforma, agora, estão nas mãos do Parlamento, que haverá de ter sabedoria para analisá-las, compreensão para aprovar o que seja bom para o País e sensibilidade para mudar o que não se coaduna com os anseios da sociedade.

**Comissão Relatoria**

João Francisco dos Santos Silva, **Coordenador**

Adelino Oliveira Soares

Artur Alves da Motta

Diego Galbinski

Fernando Mombelli

Paulo Zocoli

**Anexo**

**II Congresso de Direito Tributário em Questão**

*Palestrantes*

(pela ordem de apresentação das palestras)

Germano Rigotto

Governador do Estado do Rio Grande do Sul

José Souto Maior Borges

Prof. Honorário da Faculdade de Direito da PUC/SP e da UFPE

Paulo de Barros Carvalho

Prof. Dr. Titular da PUC/SP e da USP

Hugo de Brito Machado

Mestre e Professor Titular da UFC

Ricardo José de Souza Pinheiro

Secretário Adjunto da Receita Federal

Heleno Taveira Torres  
Livre Docente pela USP

Luiz Jair Cardoso  
Superintende da Receita Federal da 10<sup>a</sup> Região

Alejandro Altamirano  
Doutor pela Universidade Austral – Argentina

Ricardo Lobo Torres  
Doutor em Direito Público pela UFRJ

Vasco Branco Guimarães  
Doutor pela Universidade de Lisboa

Eugênio Lágemann  
Doutor e Economia pela Universidade de Heilderberger

Andrés Blanco  
Prof. Titular de Direito Tributário – Uruguai

Luiz Antonio Bins  
Diretor do Departamento da Receita Pública Estadual RS

Nelson Jobim  
Ministro do Supremo Tribunal Federal

Francisco Moesch  
Desembargador do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul

Luiz Flávio Gomes  
Doutor em Direito pela Universidade Cumplutense de Madrid

Cesar Roberto Bitencourt  
Doutor em Direito pela Universidade de Sevilha

Roque Antônio Carrazza  
Doutor em Direito Tributário pela PUC/SP

Paulo Michelucci  
Secretário de Estado da Fazenda do Estado RS

Misabel Abreu Machado Derzi  
Dra. em Direito Tributário pela UFMG

Manoel Felipe Rego Brandão  
Procurador-Geral da Fazenda Nacional

Luis Roberto Ponte  
Secretário de Estado do Desenvolvimento e Assuntos Internacionais do Rio Grande do Sul

José Eduardo Soares de Melo  
Dr. em Direito Tributário pela PUC/SP

Helio Saul Mileski  
Presidente da Associação de Entidades Fiscalizadoras do MERCOSUL

Edvaldo Pereira de Brito  
Doutor em Direito Tributário pela USP  
João Ernesto Aragones Vianna  
Procurador Geral do INSS  
Jair Soares  
Deputado Estadual e ex-Ministro da Previdência  
Delúbio Gomes Pereira da Silva  
Diretor do Departamento dos Regimes de Previdência do Ministério da Previdência Social  
Humberto Ávila  
Doutor em Direito pela Universidade de Munique  
Marcelo Viana Salomão  
Mestre em Direito Tributário pela PUC/SP  
Juarez Freitas  
Doutor e Prof. Titular da PUC/RS  
José Luiz Germano da Silva  
Desembargador Federal TRF 4<sup>a</sup> Região  
Arno Werlang  
Desembargador do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul  
Arno Hugo Augustin Filho  
Secretário-Executivo do Ministério da Fazenda  
Vilson Covatti  
Presidente da Assembléia Legislativa do Estado do Estado do Rio Grande do Sul

*Representantes e entidades representadas*

João Francisco dos Santos Silva  
  
Associação dos Fiscais de Tributos Estaduais do Rio Grande do Sul  
Paulo Caliendo da Silveira  
Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS  
Heitor José Muller  
Federação das Indústria do Estado do Rio Grande do Sul  
Antônio Augusto Falcão  
Ordem dos Advogados do Brasil – Seccional do Rio Grande do Sul – OAB-RS  
Mauro José Hidalgo Garcia  
Associação dos Agentes Fiscais da Receita Municipal de Porto Alegre  
Milton Terra Machado  
Federação das Associações Comerciais e de Serviços do Rio Grande do Sul  
Ademir Milton Piccoli  
Câmara de Indústria e Comércio de Caxias do Sul