



Consultoria Legislativa do Senado Federal

COORDENAÇÃO DE ESTUDOS

REFORMA TRIBUTÁRIA: A PEC Nº 233, DE 2008

Alberto Zouvi
Fernando Antônio Gadelha da Trindade
José Patrocínio da Silveira
Josué Alfredo Pellegrini
Ricardo Nunes de Miranda

TEXTOS PARA DISCUSSÃO **44**

ISSN 1983-0645

Brasília, julho / 2008

Contato: *conlegestudos@senado.gov.br*

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade dos autores e não reflete necessariamente a opinião da Consultoria Legislativa do Senado Federal.

Os trabalhos da série "Textos para Discussão" estão disponíveis no seguinte endereço eletrônico:

http://www.senado.gov.br/conleg/textos_discussao.htm

A reforma da estrutura tributária brasileira é um tema presente na agenda econômica nacional pelo menos desde 1995. Desde então, várias propostas foram apresentadas, notadamente as de autoria do Poder Executivo Federal. Recentemente, nova tentativa desse Poder foi empreendida por meio do envio ao Congresso Nacional da Proposta da Emenda Constitucional (PEC) 233 (PEC 233). A Consultoria Legislativa do Senado Federal, como nas demais ocasiões, tomou a iniciativa de se debruçar sobre a PEC, o que resultou no Texto para Discussão que agora se apresenta.

O Texto é dividido em 10 partes. Em vista da complexidade do assunto, cinco consultores participaram dos trabalhos. A primeira parte, de autoria do Consultor Josué Pellegrini, trata do diagnóstico que fundamentou a arquitetura da PEC. A segunda e a terceira partes, produzidas pelo Consultor Alberto Zouvi, abordam as mudanças pretendidas nos tributos federais, sendo a tributação da folha de salários considerada separadamente. Na quarta e quinta partes, o Consultor José Patrocínio da Silveira analisa o formato proposto para o ICMS e a fase de transição, ainda com a vigência do ICMS atual. A sexta parte, elaborada pelo Consultor Fernando Antônio Gadelha da Trindade, aborda as possíveis inconstitucionalidades da PEC. A sétima parte, do Consultor Josué Pellegrini, verifica os possíveis efeitos sobre a carga tributária. A oitava parte, também do Consultor Josué Pellegrini, trata das modificações pretendidas no sistema de partilhas e vinculações da arrecadação federal. A nona parte, feita pelo Consultor Ricardo Nunes de Miranda, aborda as alterações previstas na política de desenvolvimento regional.

A PEC 233 tramita atualmente na Câmara dos Deputados (CD). Após a aprovação na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), encontra-se à espera do parecer do relator na Comissão Especial¹. Desse modo, o presente texto considera apenas as modificações feitas na CCJC.

¹ Situação de tramitação em julho de 2008.

1. RAZÕES QUE LEVARAM À PROPOSTA DE REFORMA TRIBUTÁRIA

As razões que levaram à proposta de reforma tributária do Poder Executivo Federal, veiculada na Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 233, podem ser extraídas de documento, doravante denominado *Cartilha do Ministério da Fazenda*². Os principais objetivos são reduzir a complexidade e a cumulatividade características da estrutura tributária brasileira e eliminar a guerra fiscal entre os Estados. Em que pese a ênfase conferida a esses pontos, incluem-se também entre os objetivos a desoneração da folha de salários e a mudança na política de desenvolvimento regional e no sistema de partilhas e vinculações da arrecadação federal.

A complexidade diz respeito especialmente aos tributos indiretos. A esfera federal possui quatro tributos indiretos, com três regimes diferentes, e a estadual apresenta 27 legislações distintas para o Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS). Há, ainda, o Imposto de Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ) e a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) que incidem sobre o lucro das empresas. Essa complexidade implica em enormes custos burocráticos e contenciosos com os fiscos federal e estaduais. Estudo recente do Banco Mundial aponta o Brasil como último colocado, entre 177 países, dispostos em ordem crescente de número de horas por ano destinadas pelas empresas ao atendimento de obrigações tributárias acessórias.

Além da complexidade, há o problema da cumulatividade de vários tributos, o que resulta em organização ineficiente da estrutura produtiva, aumento do custo dos investimentos e das exportações e favorecimento das importações. A *Cartilha do Ministério da Fazenda* calcula que a incidência cumulativa ainda restante na economia brasileira em 2006 seja de 1,9% do PIB, cerca de R\$ 43,8 bilhões.

Existe também o encarecimento dos investimentos por conta da demora na recuperação dos créditos dos tributos pagos quando da aquisição de bens destinados ao ativo permanente (ICMS, Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – COFINS e Contribuição para o Programa de Integração Social – PIS). A *Cartilha do Ministério da Fazenda* estima que esse diferimento representa uma elevação do custo do ativo em 8,2%.

A forma atual de cobrança do ICMS nas transações interestaduais, em que a parte preponderante do imposto é devida ao Estado de origem, traz outra sorte de problemas para as empresas. Além de dificultar a devolução aos exportadores do ICMS pago em outros Estados, gera enorme incerteza na avaliação do retorno do investimento produtivo. As empresas podem ser afetadas pelos incentivos concedidos aos seus concorrentes depois de realizar os seus investimentos, e mesmo as empresas que recebem os incentivos não sabem se estes serão questionados no Poder Judiciário ou em outros Estados.

Há, por fim, o ônus excessivo dos tributos sobre a folha de salários das empresas, o que resulta em desemprego e informalidade. Esses ônus (FGTS, inclusive) podem corresponder a 50% da folha das empresas.

² Disponível no endereço eletrônico <http://www.fazenda.gov.br/portugues/documentos/2008/fevereiro/Cartilha-Reforma-Tributaria.pdf>.
Último acesso em julho de 2008.

Uma forma de avaliar o impacto da reforma tributária sobre a economia brasileira é estimar os efeitos sobre o crescimento econômico. A Cartilha do Ministério da Fazenda estima o impacto decorrente da desoneração da folha salarial e do investimento e da redução da cumulatividade. O resultado conjunto encontrado é de um PIB 10,9% a 12,2% superior ao que haveria sem a reforma, depois de esgotados todos os efeitos. Supondo-se que esses efeitos se processem linearmente ao longo de vinte anos, o PIB cresceria meio ponto percentual a mais por ano nesse período. Embora ilustrativo, esse tipo de exercício parte normalmente de hipóteses bastante simplificadoras e, por isso, deve ser visto com cautela.

2. SIMPLIFICAÇÃO DOS TRIBUTOS FEDERAIS

Extinguem-se, no segundo ano após a promulgação da emenda constitucional (EC) resultante da PEC, os seguintes tributos, listados em ordem decrescente de arrecadação em 2007:

- a) Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (R\$ 102,5 bilhões);
- b) Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (R\$ 34,4 bilhões);
- c) Contribuição para o Programa de Integração Social (R\$ 22,9 bilhões);
- d) Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico Relativa à Atividade de Importação ou Comercialização de Petróleo e seus Derivados, Gás Natural e seus Derivados e Álcool Combustível – CIDE-Combustíveis (R\$ 7,9 bilhões);
- e) Contribuição Social do Salário-Educação (R\$ 7,1 bilhões);
- f) Contribuição Adicional (ao PIS) da empresa cujo índice de rotatividade da força de trabalho superar o índice médio de rotatividade do setor; esse tributo, destinado a financiar o seguro-desemprego, nunca foi instituído.

A extinção do PIS não alcança a Contribuição para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP), instituída pela Lei Complementar nº 8, de 3 de dezembro de 1970, que fica mantida, provavelmente porque onera apenas o setor público. Com efeito, a Contribuição para o PASEP é devida mensalmente pelas pessoas jurídicas de direito público interno (União, Estados, Distrito Federal, Municípios e seus fundos e autarquias), à alíquota de 1% (um por cento) incidente sobre o valor mensal das receitas correntes arrecadadas e das transferências correntes e de capital recebidas. A arrecadação em 2007 foi de R\$ 3,8 bilhões.

A PEC 233 atribui competência à União para, em substituição à Cofins, ao PIS, à Cide-Combustíveis e ao Salário-Educação, criar imposto sobre operações com bens e prestações de serviços, ainda que as operações e prestações se iniciem no exterior.

Esse imposto vem sendo designado de Imposto sobre Valor Adicionado Federal (IVA-F), com as seguintes características:

- a) não-cumulatividade: não incidirá em cascata, eliminando a cumulatividade hoje existente no PIS/Cofins e na Cide-Combustíveis;

- b) não-geração de crédito nas operações e prestações desoneradas: assim, operações e prestações sujeitas a alíquota zero, isenção, não-incidência e imunidade não darão direito a crédito, salvo determinação contrária em lei;
- c) incidência nas importações, tal como hoje se dá com PIS/Cofins e Cide-Combustíveis;
- d) não-incidência nas exportações, em obediência à máxima econômica de que não se deve exportar tributos;
- e) integração do imposto na própria base de cálculo: a chamada alíquota “por dentro”, adiante comentada.

A hipótese de incidência do IVA-F é a operação com bens e prestações de serviços. A prestação de serviço é definida como toda e qualquer operação que não constitua circulação ou transmissão de bens. Essa definição, calcada no art. 5º do Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado vigente em Portugal, considera a prestação de serviço uma operação. A definição parece romper com a doutrina e jurisprudência do direito tributário brasileiro que distinguem, em consonância com o direito civil, as prestações (obrigações de fazer) das operações (obrigações de dar). Novas definições dão ensejo a questionamentos da exigência do imposto nas esferas administrativa e judicial, até que a jurisprudência venha novamente a se consolidar.

Vê-se que a base de incidência é, potencialmente, a mais ampla possível: produção, importação, circulação, transmissão e comercialização interna de bens e serviços, inclusive dos bens e serviços hoje sujeitos aos demais tributos indiretos, a saber: Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI); ICMS (especialmente energia elétrica, serviços de telecomunicações, derivados de petróleo, combustíveis e minerais do País) e Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS). Essa bitributação é constitucional. No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (Adin) 939/DF, o Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu que a restrição contida no art. 154, I, in fine da Constituição Federal (CF) não se aplica à criação de um novo imposto através de emenda constitucional, como é o caso.

Por ser um imposto, o art. 146, III, “a” da CF exige a edição de lei complementar que defina o fato gerador, a base de cálculo e o contribuinte do IVA-F. O imposto e suas alíquotas poderão ser criados por lei ordinária, que especificará, por exemplo, a sistemática de débitos e créditos para a apuração do valor adicionado. A desconfiança dos contribuintes, sobretudo as empresas prestadoras de serviço que não puderam aderir ao Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições devidos pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Simples Nacional), em relação a eventual aumento de carga tributária, poderá precipitar a discussão desses diplomas legais paralelamente à apreciação da PEC.

O IVA-F poderá também ser objeto de tratamento diferenciado e favorecido para as microempresas e para as empresas de pequeno porte, inclusive mediante regimes especiais ou simplificados. Assim, poderá ser incluído no Simples Nacional, que hoje contempla PIS e Cofins, os quais seriam extintos pela reforma.

Como já observado, a aplicação da alíquota do IVA-F será por dentro, tal qual o ICMS. Essa técnica escamoteia a aplicação de uma alíquota efetiva maior (a alíquota de 18% por dentro, por exemplo, tem o mesmo efeito da alíquota de 21,95% aplicada por fora). Os

IVAs da Argentina e dos países da União Européia adotam a cobrança por fora, que dá ao consumidor final, quem de fato arca com o pagamento do tributo, a percepção exata do percentual do imposto embutido na operação.

O IVA-F sujeitar-se-á ao princípio da noventena (anterioridade mitigada), só podendo ser cobrado após decorridos noventa dias da data em que haja sido publicada a lei que o instituiu ou aumentou. Não se sujeitará ao princípio da anterioridade plena (ou anual). Assim sendo, eventual medida provisória (MPV) que o instituir ou majorar produzirá efeitos no exercício financeiro seguinte, ainda que não convertida em lei até 31 de dezembro do ano em que editada, desde que decorrida a noventena.

Há respeitáveis doutrinadores que sustentam ser inconstitucional essa exceção ao princípio da anterioridade plena. Isso porque o STF, ao apreciar a citada ADIn 939/DF, proposta contra a criação do IPMF, deixou claro que as limitações ao poder de tributar constituem direitos fundamentais das pessoas enquanto contribuintes e, portanto, cláusulas pétreas. Essa opinião pela inconstitucionalidade prevaleceu, após votação de destaque aprovado por apertada maioria, no parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados sobre a admissibilidade da PEC. Assim, segundo o substitutivo adotado pela Comissão, o IVA-F, respeitada a noventena, só poderá ser cobrado no exercício financeiro seguinte àquele em que haja sido publicada a lei que o instituir ou aumentar, em obediência ao princípio da anterioridade plena.

A Exposição de Motivos (E.M.) nº 16, do Ministro da Fazenda, de 26 de fevereiro de 2008, enuncia a possibilidade de, na regulamentação do IVA-F, desonerar completamente os investimentos. No caso do atual PIS/Cofins, a apropriação dos créditos sobre bens de capital se dá em 12 meses (art. 1º da Medida Provisória nº 428, de 12 de maio de 2008, editada no âmbito da Política de Desenvolvimento Produtivo). A Cartilha do Ministério da Fazenda aduz que o ajuste relativo aos créditos só se efetivaria após a criação do IVA-F. Outra desoneração anunciada na E.M. é em relação aos chamados “bens de uso e consumo”, que são os bens e serviços não diretamente incorporados ao produto final. Nessa categoria inclui-se, por exemplo, a graxa. O material não é considerado insumo pela Instrução Normativa da Secretaria da Receita Federal nº 404, de 12 de março de 2004 (art. 8º, I, “b” e § 4º) e sua aquisição não dá direito a crédito de PIS/Cofins. Segundo a E.M., tal vedação não subsistirá na vigência do IVA-F.

Por pressão da Zona Franca de Manaus, o IPI foi mantido. Segundo o documento do Ministério da Fazenda, apenas por suas funções regulatórias, a saber:

- a) tributação seletiva, com alíquotas elevadas, de fumo e bebidas;
- b) utilização como instrumento de política industrial, como é o caso da Lei de Informática;
- c) utilização como instrumento de política regional, por meio da manutenção dos benefícios existentes para a Zona Franca de Manaus.

A CSLL será absorvida pelo IRPJ. Em decorrência, o IRPJ poderá ter adicionais de alíquota por setor de atividade econômica. A unificação dos dois tributos é medida racional, pois a base de cálculo de ambos tem origem no lucro líquido contábil. A previsão de adicional de alíquota por setor de atividade econômica servirá, por exemplo, para acolher a incidência mais elevada de CSLL sobre as instituições financeiras (art. 17 da Lei nº 11.727, de 23 de junho de 2008), hoje admitida com fulcro no § 9º do art. 195 da CF.

Atendendo à preocupação com o controle da carga tributária decorrente da transformação, fusão e incorporação dos tributos mencionados anteriormente, o art. 9º da PEC faculta à lei complementar estabelecer limites e mecanismos de ajuste da carga tributária relativa ao IVA-F e ao IRPJ, nos exercícios financeiros em que forem implementadas as alterações propostas.

O Anexo II especifica os dispositivos da Constituição Federal (CF) – consideradas as alterações propostas – e da PEC que viabilizam a simplificação dos tributos federais sob comento.

A PEC manteve o Imposto sobre Grandes Fortunas, de competência da União, previsto no art. 153, VII, da CF desde sua promulgação em 1988, mas até agora não criado por lei complementar. As principais dificuldades são duas: a) a definição de grande fortuna; e b) o aspecto confiscatório do imposto, que incidiria todo ano sobre o estoque do patrimônio e não sobre sua variação, acarretando a corrosão da riqueza do contribuinte.

Também incólume ficou a competência exclusiva da União de instituir, mediante lei ordinária, contribuições sociais gerais (art. 149 ab initio da CF) e, mediante lei complementar, contribuições sociais de custeio da seguridade social (art. 195, § 4º, da CF). Assim, não há vedação constitucional à recriação de contribuições para a seguridade social ora extintas pela PEC.

A PEC plasma, no texto constitucional, a competência da União para, em sede de tratados internacionais a serem submetidos ao Congresso Nacional nos termos do art. 49, I, da CF, instituir isenções de tributos de competência dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. O STF já decidiu, em 2001, no julgamento da ADIn 1.600, que a vedação do art. 151, III, da CF dirige-se à União enquanto pessoa jurídica de direito público interno, mas não enquanto representante do Estado brasileiro na negociação de tratados internacionais.

3. PERSPECTIVAS DE REDUÇÃO DA TRIBUTAÇÃO INCIDENTE SOBRE A FOLHA DE SALÁRIOS

A extinção da Contribuição Social do Salário-Educação, mediante substituição por uma destinação da arrecadação do IVA-F significa um alívio de 2,5% sobre a folha de salários das empresas.

O art. 11 da PEC prevê que o Presidente da República encaminhará projeto de lei, no prazo de noventa dias da promulgação da Emenda Constitucional, definindo reduções gradativas da alíquota da contribuição previdenciária patronal sobre a folha de salários, a serem efetuadas do segundo ao sétimo ano subsequente ao da promulgação da emenda. A Cartilha do Ministério da Fazenda alude à redução de 20% para 14%, implementada ao ritmo de um ponto percentual por ano, mas adverte: para evitar que a mudança se reflita em um aumento do déficit da previdência, serão adotadas medidas – ainda em estudo – para compensar este impacto.

O art. 13, I, “d”, da PEC revoga expressamente a alínea “b” do inciso I do art. 195 da CF, a qual prevê a receita e o faturamento como base de cálculo das contribuições para a seguridade social. A PEC ressalva, contudo, os atuais regimes de contribuição à previdência social que se valem dessas bases em substituição à incidência sobre a folha de salários. Assim, agroindústria, produtor rural pessoa física ou jurídica, consórcio simplificado de produtores rurais, cooperativa de produção rural e associação desportiva poderão continuar

sujeitos a contribuição previdenciária sobre a receita, o faturamento ou o resultado de seus negócios. Entretanto, a contribuição passará a incidir também sobre a receita, o faturamento ou o resultado decorrente de exportação.

A substituição parcial da contribuição previdenciária patronal sobre a folha de salários far-se-á por aumento da alíquota do IVA-F e concomitante destinação de um percentual da arrecadação do imposto ao financiamento da previdência social.

4. SIMPLIFICAÇÃO DO ICMS

4.1 – Antecedentes

No que respeita à simplificação do ICMS, a PEC retoma muitos pontos da PEC nº 62, de 2007, da CD, oriunda da anterior PEC da Reforma Tributária (nº 41, de 2003), de iniciativa do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, aprovada no Senado Federal sob o nº 74, de 2003, e devolvida à Casa iniciadora, por conta das alterações feitas no Senado.

Embora aprovada na CCJC da CD e na Comissão Especial ad hoc, a PEC nº 62, de 2007, então de nº 285, de 2004, não chegou a ser discutida em Plenário e teve sua tramitação paralisada em maio de 2005, em meio à crise do mensalão e à dificuldade de se chegar a um consenso com os Estados.

A PEC 233 contém, contudo, inovações que dizem respeito, sobretudo, à competência legislativa e à transição ordenada e gradual do atual para o novo ICMS, com vistas ao desmonte paulatino da guerra fiscal.

4.2 – Unificação da Legislação

A principal medida de simplificação é a unificação das vinte e sete legislações estaduais em uma única. O imposto mantém a mesma designação e passa a ser de competência conjunta dos Estados e do Distrito Federal (DF), mediante instituição por lei complementar, cuja iniciativa cabe:

- a) a um terço dos membros do Senado Federal, desde que haja representantes de todas as Regiões do País;
- b) a um terço dos Governadores de Estado e DF ou das Assembléias Legislativas, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros, desde que estejam representadas, em ambos os casos, todas as Regiões do País;
- c) ao Presidente da República.

A regulamentação também será única, devendo ser editada por um órgão colegiado dos Estados e do DF, nos moldes do atual Conselho Nacional de Política Fazenda (CONFAZ).

4.2.1 – Uniformização da Jurisprudência

Em função da peculiaridade do modelo proposto, com suas regras nacionais sendo aplicáveis diretamente pelos Estados e DF e julgadas nas respectivas justiças estaduais, prevê-se alteração no art. 105 da CF, conferindo-se ao Superior Tribunal de Justiça (STJ) a competência para o tratamento das divergências entre os tribunais estaduais na aplicação da lei complementar e da regulamentação do novo ICMS. A expressão “lei complementar e regulamentação” parece sugerir “legislação”. É de observar que, nos termos do art. 96 do Código Tributário Nacional (CTN), a expressão “legislação tributária” compreende as leis, os tratados e as convenções internacionais, os decretos e as normas complementares que versem, no todo ou em parte, sobre tributos e relações jurídicas a eles pertinentes. E, conforme preceitua o art. 100 do CTN, são normas complementares, entre outros, os atos normativos expedidos pelas autoridades administrativas, os convênios celebrados entre a União, os Estados, o DF e os Municípios.

Assim, parece lícito inferir que o STJ será o guardião não só das leis e decretos (regulamentos *stricto sensu*) como também dos atos complementares, baixados pelas autoridades administrativas, inclusive o Confaz, como instruções normativas, portarias, resoluções, atos declaratórios e outros.

4.3 – Características Básicas do Novo ICMS

O novo ICMS, como está sendo chamado, tem a mesma abrangência em termos de mercadorias e serviços do atual. Suas principais características são:

- a) não-cumulatividade, nos termos da lei complementar;
- b) não-geração de crédito nas operações e prestações desoneradas, salvo determinação em contrário na lei complementar;
- c) incidência sobre importações, na esteira do ICMS atual, cabendo o imposto ao Estado de destino da mercadoria, bem ou serviço, nos termos da lei complementar;
- d) incidência sobre o valor total da operação ou prestação, quando as mercadorias forem fornecidas ou os serviços forem prestados de forma conexa, adicionada ou conjunta com serviços não sujeitos ao ISS;
- e) não-incidência sobre as exportações, o ouro – ativo financeiro – e a comunicação por radiodifusão sonora e de sons e imagens de recepção livre e gratuita, nos moldes do ICMS atual;
- f) as isenções ou quaisquer incentivos ou benefícios fiscais serão definidos: (1) pelo Confaz, desde que uniformes em todo território nacional; (2) pela lei complementar, para atendimento às micro e pequenas empresas, e para hipóteses relacionadas a regimes aduaneiros não compreendidos no regime geral, ou seja, os regimes aduaneiros especiais e os aplicados em áreas especiais.

4.4 – Alíquotas do Novo ICMS

A definição de alíquotas se dará em quatro instâncias:

- a) o Senado Federal baixará resolução, de iniciativa de um terço dos Senadores ou de um terço dos governadores, aprovada por três quintos de seus membros, estabelecendo as alíquotas aplicáveis (provavelmente 4 ou 5 alíquotas), inclusive a alíquota-padrão aplicável a todas as hipóteses não sujeitas a outra alíquota.
- b) também por resolução, aprovada pela maioria de seus membros, o Senado Federal definirá o enquadramento de mercadorias e serviços nas alíquotas diferentes da alíquota padrão, aprovando ou rejeitando as proposições do Confaz;
- c) o Confaz poderá reduzir e restabelecer a alíquota atribuída a determinada mercadoria ou serviço, desde que a alíquota resultante corresponda a uma das estabelecidas pelo Senado em “a”;
- d) lei complementar definirá as mercadorias e serviços que poderão ter sua alíquota aumentada ou reduzida por **lei estadual**, bem como os limites e condições para essas alterações, não se aplicando nesse caso as regras mencionadas em “a” e “b”. Segundo a E.M. nº 16/MF, *essa previsão resguarda um espaço de autonomia para os Estados terem gerência sobre o tamanho de suas receitas, preservando um poder de recomposição de arrecadação que será importante na transição do modelo, evitando a necessidade de estabelecer as alíquotas pelo topo. A Cartilha do Ministério da Fazenda esclarece que este mecanismo permitirá equacionar o problema de produtos com elevada participação nas receitas estaduais e alíquotas muito diferenciadas entre os Estados, como é o caso do óleo diesel, cuja alíquota varia de 12% a 25%.*

Na vigência do novo ICMS, não haverá alíquotas interestaduais e internas. Haverá simplesmente alíquotas uniformes por mercadorias e serviços aplicáveis às operações e prestações, internas e interestaduais, e às importações.

A PEC admite diferenciação de alíquota em função de quantidade e tipo de consumo, por exemplo, com a energia elétrica. Mesmo nesse caso, as alíquotas serão, em regra, uniformes em todo o território nacional.

4.5 – Apropriação da Receita do Imposto nas Operações e Prestações Interestaduais

O regime de apropriação da receita do atual ICMS derivada das operações e prestações interestaduais é misto, uma vez que uma parte, em regra, maior, fica com o Estado de origem, e a outra parte, em regra, menor, fica com o Estado de destino. A exceção – de monta – se dá com as operações relativas a petróleo, inclusive lubrificantes, combustíveis

líquidos e gasosos dele derivados e energia elétrica, cuja receita é inteiramente apropriada pelo Estado de destino.

A PEC propõe inversão no critério de apropriação. O Estado de origem ficaria com a menor parte – a parcela do imposto equivalente à incidência de dois por cento – e o Estado de destino com a maior parte – a parcela do imposto equivalente à incidência da alíquota aplicável menos a parcela equivalente à incidência de dois por cento. Duas exceções são previstas, em que o imposto pertencerá integralmente ao Estado: a) de origem, nas operações e prestações sujeitas a incidência inferior a 2%; e b) de destino, nas operações com petróleo, inclusive lubrificantes, combustíveis líquidos e gasosos dele derivados, e energia elétrica.

A consagração do princípio do destino é, na avaliação do Ministério da Fazenda, a forma mais segura de eliminar a guerra fiscal. Entretanto, a mudança imediata no sistema de transações interestaduais não é viável politicamente, dado seu forte impacto na distribuição de receita entre os Estados e a impossibilidade de extinção abrupta dos incentivos (veja-se, a esse respeito, o Anexo VI, que exhibe simulação de efeitos da adoção da alíquota de 2% na origem). Por essa razão, propõe-se uma transição gradual para a tributação do ICMS no destino, reduzindo-se a alíquota na origem progressivamente e completando-se o processo no oitavo ano após a aprovação da reforma tributária, com a criação do novo ICMS, conforme a Tabela 1, inserida no subitem 5.1 deste Estudo.

A lei complementar poderá estabelecer que o ICMS seja integralmente cobrado no Estado de origem, o qual fica obrigado a transferir o montante devido ao Estado de destino, por meio de uma câmara de compensação. Essa providência coibirá um tipo de sonegação muito comum hoje em dia – que é a permanência no próprio Estado de uma mercadoria cuja nota fiscal foi emitida como se fosse uma operação interestadual (com alíquota mais baixa). Para imprimir maior eficácia ao princípio de destino e ao modelo de cobrança no Estado de origem, a PEC insere regra no art. 34 da CF prevendo hipótese de intervenção federal na unidade federada que retiver parcela do novo ICMS devido a outra unidade da Federação. O pedido de tal intervenção ficará a cargo do Poder Executivo de qualquer Estado ou do DF.

4.6 – Escopo da Lei Complementar do Novo ICMS

Caberá à lei complementar, de caráter nacional, instituidora do novo ICMS, estabelecer grande parte do seu arcabouço normativo. Além dos aspectos já referidos anteriormente, disporá sobre: fatos geradores e contribuintes; base de cálculo, de modo que o próprio imposto a integre; local das operações e prestações; regime de compensação do imposto; garantia do aproveitamento do crédito do imposto; substituição tributária; regimes especiais ou simplificados de tributação, inclusive para as micro e pequenas empresas; processo administrativo fiscal; competências e funcionamento do novo Confaz; sanções aplicáveis aos Estados e ao DF e aos seus agentes públicos, por descumprimento das normas que disciplinam o exercício da competência do imposto e o respectivo processo de apuração dessas infrações.

4.7 – Competências do Confaz

Além das competências já referidas anteriormente que dizem respeito à fixação de alíquotas e à concessão de benefícios fiscais, e das que serão especificadas na lei complementar, a PEC atribui ao Confaz competência para:

- a) editar a regulamentação única;
- b) autorizar a transação e a concessão de anistia, remissão e moratória a ser concedida mediante lei estadual específica;
- c) estabelecer critérios para a concessão de parcelamento de débitos fiscais;
- d) fixar as formas e os prazos de recolhimento do imposto;
- e) estabelecer critérios e procedimentos de controle e fiscalização extraterritorial.

4.8 – Sanções pelo Descumprimento das Normas Disciplinadoras do Exercício da Competência do novo ICMS

A PEC prevê que o descumprimento das normas que disciplinam o exercício da competência do imposto sujeitará o infrator às seguintes sanções, que serão aplicadas na forma e gradação previstas na lei complementar:

- a) no caso dos Estados e do DF: multas, retenção dos recursos oriundos das transferências constitucionais e seqüestro de receitas;
- b) no caso dos agentes públicos dos Estados e do DF: multas, suspensão dos direitos políticos, perda da função pública, indisponibilidade dos bens e ressarcimento ao erário, sem prejuízo da ação penal cabível.

Importa ressaltar que as “transferências constitucionais” compreendem:

- a) o Fundo de Participação dos Estados e do DF (FPE);
- b) 21,75% do montante correspondente à arrecadação da Cide-Combustíveis, que será incorporada ao IVA-F e terá idêntica destinação constitucional;
- c) 75% dos valores que compõem o Fundo de Equalização de Receitas (FER) adiante descrito.

4.9 – Suspensão Temporária da Aplicação da Anterioridade

Propõe-se a suspensão da aplicação da anterioridade plena e nonagesimal ao novo ICMS durante o prazo de dois anos contados do início da sua exigência. Nesse prazo, a norma que implique majoração do imposto somente produzirá efeitos depois de decorridos trinta dias de sua publicação. Tal medida se justifica – conforme a E.M. nº 16/MF – em função da magnitude das mudanças a serem levadas a efeito, permitindo, de forma excepcional, uma capacidade de reação mais célere dos Entes na hipótese de um declínio abrupto e inesperado de receitas.

4.10 – Entrada em vigor do Novo ICMS

Todo o sistema do novo ICMS decorrente do art. 155-A, acrescido pela PEC, e dos dispositivos com ele conexos só produzirá efeitos a partir de 1º de janeiro do oitavo ano subsequente ao da promulgação da EC.

O Anexo III especifica os dispositivos da CF – consideradas as modificações da PEC 233 – que introduzem o novo ICMS.

4.11 – Alterações introduzidas pela CCJC da Câmara dos Deputados

Em 2 de abril de 2008, a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) da Câmara dos Deputados opinou pela admissibilidade, com substitutivo, da PEC 233, nos termos do parecer, com complementação de voto, do Relator, Deputado LEONARDO PICCIANI. O substitutivo introduziu as seguintes modificações relativamente ao novo ICMS:

4.11.1 – Processo Legislativo

Os projetos de lei complementar relativos ao novo ICMS terão sua discussão e votação iniciadas no Senado Federal, facultada a sua iniciativa não a “um terço dos membros do Senado Federal” mas “a qualquer membro ou comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional” (art. 61, § 3º e inciso I).

O relator justificou que o Senado Federal é a Casa que deve resguardar os interesses dos Estados e do DF, ao passo que a Câmara dos Deputados é a Casa que, por excelência, resguarda os interesses dos cidadãos. Ora, como o novo ICMS é norma que deve respeitar o princípio da Federação, os Estados das regiões menos populosas, com menor representatividade na Câmara dos Deputados, poderiam ser prejudicados, se essa Casa tivesse a última palavra sobre as matérias relativas ao novo ICMS. Entendeu, contudo, ser inconstitucional impedir que qualquer Senador, Deputado ou comissão do Congresso Nacional ou de qualquer de suas Casas formule proposições sobre o novo ICMS, uma vez que: a) o art. 48 da CF determina que cabe ao Congresso Nacional dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre o sistema tributário, arrecadação e distribuição de receitas; e b) tentar ampliar as restrições à ampla iniciativa parlamentar viola os princípios da Separação de Poderes (art. 60, § 4º, III) e da Democracia Representativa (art. 1º, parágrafo único).

4.11.2 – Alíquotas

Coerentemente com o argumento apresentado no subitem 4.11.1, o relator conseguiu aprovar a idéia de que as alíquotas in abstracto do novo ICMS sejam fixadas pelo Congresso Nacional e não, isoladamente, pelo Senado. O parecer da CCJC manteve a atribuição exclusiva do Senado para fixar in concreto as alíquotas, mas ampliou a propositura delas a um terço dos Governadores ou das Assembléias Legislativas, representativos de todas as regiões do País.

Sob o argumento de afronta ao princípio da legalidade, a CCJC repeliu o inciso III do § 2º do art. 155-A proposto que facultava ao novo Confaz reduzir e restabelecer a alíquota aplicável a determinada mercadoria ou serviço.

4.11.3 – Competência do novo Confaz

Alterou-se o inciso II do § 7º do art. 155-A proposto, para deixar claro que o novo Confaz autoriza, mas é a lei do Estado ou do DF que regula a transação e a concessão de anistia, remissão e moratória.

4.11.4 – Anterioridade e Noventena

A CCJC admitiu exceção ao novo ICMS quanto ao princípio da anterioridade anual, por dois anos, como proposto pela PEC, dada a profundidade das modificações no ICMS que se pretende introduzir. Restabeleceu, contudo, o prazo de noventa dias – e não o de trinta dias proposto –, haja vista que esse foi o prazo de urgência concedido pelo constituinte originário às contribuições sociais.

4.11.5 – Apropriação Parcial pelo Estado de Origem da receita do novo ICMS sobre Petróleo e Derivados e Energia Elétrica

Na decisão mais polêmica de todas, a CCJC decidiu, por apertada maioria, eliminar a regra prevista na alínea “c” do inciso II do § 3º do art. 155-A proposto, segundo a qual a totalidade do imposto incidente sobre operações interestaduais com petróleo, inclusive lubrificantes, combustíveis líquidos e gasosos dele derivados, e energia elétrica pertencerá integralmente ao Estado de destino.

O relator entendeu que essa cláusula fere o princípio da isonomia, ao discriminar os Estados produtores de petróleo, seus derivados e energia elétrica, na medida em que, em relação a todos os demais produtos tributados pelo novo ICMS, é feita a previsão de que dois pontos percentuais da alíquota caberão ao Estado de origem.

4.11.6 – Sanções Disciplinares pelo Descumprimento das Normas de Competência do Novo ICMS

A CCJC introduziu importante mudança nos dispositivos que prevêm sanções aos Estados, DF e seus agentes públicos, pelo descumprimento das normas de competência do novo ICMS, especialmente das que visam eliminar a “guerra fiscal”, a saber os incisos X e XI do § 6º e o § 8º, ambos do art. 155-A.

Aquela comissão acatou o entendimento do relator, segundo o qual a delegação à lei complementar para estabelecer sanções aplicáveis aos Estados e ao DF e seus agentes viola o pacto federativo. Nos termos do parecer, o dispositivo dá ao Poder Legislativo Federal a prerrogativa de estabelecer outras sanções que não aquelas previstas na Constituição Estadual, nas leis estaduais e nos estatutos estaduais o que, repetimos, não se pode admitir.

Aquela comissão decidiu, assim, manter as hipóteses de intervenção federal e de retenção de transferências constitucionais – acrescidos das “voluntárias” – a Estados e ao DF, e excluir as demais sanções enunciadas na PEC, a saber: a) multas e seqüestro de receitas relativamente aos Estados e ao DF; b) multas, suspensão dos direitos políticos, perda de função pública, indisponibilidade dos bens e ressarcimento ao erário, relativamente aos agentes públicos estaduais e distrital.

5. TRANSIÇÃO DO ATUAL PARA O NOVO ICMS

O atual ICMS vigorará até 31 de dezembro do sétimo ano subsequente ao da promulgação da EC, observando-se as regras estabelecidas na CF anteriores à EC e mais as descritas nos subitens 5.1, 5.2 e 5.3 seguintes.

5.1 – Redução Anual das Alíquotas Interestaduais

Como comentado no subitem 4.5, as alíquotas do atual ICMS nas operações e prestações interestaduais serão reduzidas ano a ano, a partir do segundo ano subsequente ao da publicação da EC, conforme a tabela a seguir:

Tabela 1: Alíquota do ICMS no Estado de Origem (%)

Alíquota atual	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
12	11	10	8	6	4	2	2
7*	6,5	6	5	4	3	2	2

* Alíquota devida nas transações interestaduais originárias dos Estados do Sul e do Sudeste (à exceção do Espírito Santo – ES) com destino às unidades federadas das Regiões Norte, Nordeste, Centro Oeste e ao ES.

O art. 3º, II, da PEC acena com a possibilidade de lei complementar regular a cobrança pelo Estado de origem da parcela do ICMS devida ao Estado de destino, antecipando, assim, regras que serão definitivas no novo ICMS.

5.2 – Redução do Prazo de Apropriação dos Créditos do ICMS Relativos a Bens do Ativo Permanente

A Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, que dispõe sobre o ICMS – Lei Kandir – assegura ao sujeito passivo o direito de creditar-se do imposto anteriormente cobrado em operações de que tenha resultado a entrada de mercadoria, no estabelecimento, destinada ao ativo permanente. Entretanto, a apropriação é feita em quarenta e oito meses, à razão de um quarenta e oito avos por mês.

A PEC encurta o prazo de apropriação do crédito do atual ICMS, progressivamente, a partir de 1º de janeiro de cada um dos seguintes anos subsequentes ao da promulgação da EC, conforme a seguinte tabela:

Tabela 2: Prazo de Apropriação de Créditos de Bens do Ativo Permanente

Prazo atual em meses	2º	3º	4º	5º	6º	7º
48	44	40	32	24	16	8

Em relação aos créditos relativos a mercadorias adquiridas em exercícios anteriores, a cada mudança de prazo, a apropriação do crédito passará a ser efetuada à razão do novo prazo estabelecido, na forma a ser disciplinada em lei complementar.

5.3 – Sanções ao Descumprimento das Normas Constitucionais Relativas à Outorga de Benefícios Fiscais

A CF delegou à lei complementar a regulação da concessão, mediante deliberação dos Estados e do DF, da outorga de benefícios fiscais. A Lei Complementar nº 24, de 7 de janeiro de 1975, condiciona a concessão de benefício ao cumprimento cumulativo dos seguintes requisitos:

- a) decisão unânime dos Estados e do DF representados na reunião *ad hoc* do Confaz, realizada com a presença de representantes da maioria das Unidades da Federação;
- b) o convênio celebrado pelos participantes deverá ser ratificado pelo Poder Executivo de todas e cada uma das Unidades da Federação, inclusive daquelas que não tenham comparecido à reunião.

A chamada “guerra fiscal” ocorre num contexto de total desrespeito a essas normas, e prosperou por falta de sanções.

A PEC retira dos Estados e DF que vierem a infringir as regras de concessão de benefícios o direito – enquanto vigorar o benefício – à transferência de recursos do FPE, do Fundo de Estabilização de Receitas (FER) e da parcela do Fundo Nacional de Desenvolvimento (FNDR) destinada aos fundos de desenvolvimento dos Estados e do DF.

O Anexo IV especifica os dispositivos da CF – consideradas as modificações – e da PEC 233 relativos ao atual ICMS.

6. A CONSTITUCIONALIDADE DO NOVO ICMS

Neste item, trataremos da constitucionalidade de alguns dispositivos da PEC 233 relacionados com certos aspectos do novo ICMS, conforme a seguir.

6.1 – § 3º do art. 61 da Constituição Federal, na redação dada pelo art. 1º da PEC, que retira o poder de iniciativa legislativa de Deputados e comissões da Câmara;

Em princípio parece-nos que efetivamente o § 3º do art. 1º do texto original da PEC retira poder de iniciativa dos Deputados e Comissões da Câmara no que diz respeito à iniciativa de lei que tenha como objeto o ICMS.

Com efeito, na redação atual da Lei Maior cabe a lei complementar federal estabelecer toda uma série de regras para o ICMS (art. 155, § 2º, XII), a saber:

a) definir seus contribuintes; *b)* dispor sobre substituição tributária; *c)* disciplinar o regime de compensação do imposto; *d)* fixar, para efeito de sua cobrança e definição do estabelecimento responsável, o local das operações relativas à circulação de mercadorias e das prestações de serviços; *e)* excluir da incidência do imposto, nas exportações para o exterior, serviços e outros produtos além dos mencionados no inciso X, “a”; *f)* prever casos de manutenção de crédito, relativamente à remessa para outro Estado e exportação para o exterior, de serviços e de mercadorias; *g)* regular a forma como, mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados; *h)* definir os combustíveis e lubrificantes sobre os quais o imposto incidirá uma única vez, qualquer que seja a sua finalidade, hipótese em que não se aplicará o disposto no inciso X, “b”; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 33, de 2001); *i)* fixar a base de cálculo, de modo que o montante do imposto a integre, também na importação do exterior de bem, mercadoria ou serviço. (Incluída pela Emenda Constitucional nº 33, de 2001).

Portanto, já no texto original da Constituição, promulgado em 5 de outubro de 1988, embora o ICMS tenha sido classificado - na divisão das competências tributárias da Federação - como imposto da competência dos Estados e do Distrito Federal, boa parte das normas que o regulamentam devem ser aprovadas pela União, por intermédio de lei complementar federal, conforme previsto no inciso XII do § 2º do art. 155 da Lei Maior, em especial regras que dizem respeito à circulação de mercadorias e à prestação de serviços que envolvem mais de um Estado.

Conforme nos parece, a PEC 233 amplia a participação da União sobre o ICMS a tal ponto que cabe indagar se efetivamente a instituição desse imposto não estaria, no limite, sendo repassada para o âmbito da União, questão que será tratada no subitem 6.20 § 3º que a PEC sob exame pretende incluir no art. 61 da Constituição não só veda a iniciativa dos Deputados e das Comissões da Câmara como restringe a iniciativa dos Senadores, pois para que o projeto da lei complementar do ICMS possa ser apresentado está sendo exigida a iniciativa de pelo menos um terço dos membros da Casa e desde que haja representantes de todas as regiões do País.

Por outro lado, pretende-se facultar a iniciativa da lei complementar federal em questão aos Governadores de Estado e às Assembléias Legislativas, desde que representadas todas as Regiões do País.

A exclusão dos Deputados da iniciativa da lei complementar sobre o ICMS poderia levar à argüição do desrespeito ao princípio da separação de poderes (art. 60, § 4º, III) e à democracia representativa (art. 1º, parágrafo único). Com efeito, o art. 60, § 4º, III, da

Constituição Federal estipula que não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir a separação de poderes.

Desse modo, para que se configure a inconstitucionalidade de uma proposta de emenda à Constituição, não é necessário que ela contenha desde logo a abolição de princípio consagrado pela Lei Maior no seu art. 60, mas que tenda para tanto. Vale dizer, que caminhe na direção de tal abolição. Esse o entendimento de, entre outros, José Afonso da Silva³

Assim, ad argumentandum, para efeito de discussão, não nos parece desarrazoada a conclusão de que PEC que retire a iniciativa de uma das Casas legislativas para iniciar o processo legislativo está tendendo a abolir a separação dos Poderes, eis que a elaboração das leis é função precípua do Poder Legislativo.

Em sentido contrário, poder-se-ia alegar que a restrição de iniciativa parlamentar em matéria de lei já está presente na própria Constituição originária, que veda aos Deputados e Senadores a iniciativa de lei sobre algumas matérias e entrega à alçada exclusiva do Presidente da República a conveniência e oportunidade de iniciar o respectivo processo legislativo em tais casos (art. 61, § 1º).

Assim, no caso em questão tratar-se-ia apenas de ampliação parcial de restrição de iniciativa parlamentar em matéria de lei, restrição já contida na Constituição originária. Parcial porque se a vedação de iniciativa atinge os Deputados, os Senadores permaneceriam com tal iniciativa, embora condicionada, como visto acima (pelo menos um terço dos membros da Casa e desde que haja representantes de todas as regiões do País).

Ademais, a restrição seria apenas tópica, pois alcançaria só a iniciativa de lei complementar sobre o ICMS. E justificar-se-ia em razão de que o novo ICMS passaria a ser de competência conjunta dos Estados e não mais de cada um dos Estados.

E como os Senadores representam os Estados (art. 46 da CF) a eles caberia a iniciativa conjunta (que se materializaria na exigência de que pelo menos um Senador por região do País assinasse a proposição, para que a iniciativa de lei seja legítima).

Conforme o nosso entendimento, pelo menos numa primeira aproximação não julgamos inconstitucional a supressão de iniciativa dos Deputados, tal como contida na PEC, desde que se tenha – como pressuposto necessário – a constitucionalidade da transferência da competência, para a criação do ICMS, de cada um dos Estados, como é hoje, para a União, segundo previsto no art. 155-A que a proposta acrescenta à Constituição.

Contudo, devemos consignar aqui que, conforme entendemos, o referido pressuposto é bastante questionável, como veremos no subitem seguinte.

Por outro lado, quanto à possibilidade de ofensa ao parágrafo único do art. 1º da Lei Maior, ou seja ao princípio da democracia representativa, poder-se-ia alegar que se estará tolhendo o exercício do poder popular ao se impedir que representantes do povo iniciem o processo legislativo.

Como contraposição a essa segunda tese de inconstitucionalidade também seriam válidos os argumentos acima expendidos contra a primeira, pois como visto, já no texto originário da Lei Maior de 1988 está legitimada a restrição de iniciativa parlamentar em algumas matérias específicas.

De qualquer modo, acreditamos que a questão concreta que ora discutimos, possivelmente já está resolvida, na prática, pela alteração promovida pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania da Câmara dos Deputados, que, mediante Substitutivo,

³ Cf Comentário Contextual à Constituição, Ed. Malheiros, 2005, p. 441.

estipulou que os projetos de lei complementar que tratem de matéria relativa ao imposto previsto no art. 155-A terão sua discussão e votação iniciadas no Senado Federal e que a iniciativa para sua apresentação é facultada a qualquer membro ou comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional.

6.2 – Art. 155-A, caput, acrescido pelo art. 1º da PEC, combinado com o § 3º do art. 61 - retira dos Estados e do DF a competência para instituir o novo ICMS, o qual “compete conjuntamente aos Estados e ao DF”.

No tocante ao presente item, que diz respeito à retirada dos Estados e do Distrito Federal da competência para instituir o ICMS de que se cogita (novo ICMS), o qual passaria a ser da competência conjunta dos Estados e do DF, o caput do art. 155-A, que a PEC 233, pretende acrescentar à Constituição Federal assim dispõe:

Art. 155-A. Compete conjuntamente aos Estados e ao Distrito Federal, mediante instituição por lei complementar, o imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior.

Ora, a competência conjunta dos Estados e do Distrito Federal é exercida pela União, conforme lição de José Afonso da Silva⁴. No caso brasileiro a Federação é formada pela união dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

A propósito, parece-nos fora de dúvida que a lei complementar prevista no artigo acima citado é lei federal, conforme visto no subitem 6.1.

Desse modo, ante o teor dos normativos referidos acima, parece-nos que a PEC efetivamente está transferindo a competência para instituir o ICMS dos Estados e Distrito Federal para a União.

Esta conclusão é reforçada pelo disposto no § 5º do artigo em questão, que assim preceitua:

Art. 155-A.

§ 5º O imposto terá regulamentação única, sendo vedada a adoção de norma estadual, ressalvadas as hipóteses previstas neste artigo.

Consoante depreendemos da leitura do texto da PEC, as citadas hipóteses previstas resumem-se à previsão contida no § 2º, V, do art. 155-A (inciso IV no Substitutivo da CCJC), no sentido de que lei complementar definirá mercadorias e serviços que poderão ter sua alíquota aumentada ou reduzida por lei estadual, observados os limites e condições que estabelecer, não se aplicando nessa hipótese, o art. 155-A, § 2º, I e II.

Segundo nos parece, no limite está-se transferindo a competência para instituir o ICMS de cada um dos Estados para a União. Embora se possa argumentar, na defesa da constitucionalidade de tal mudança, que já a Constituição originária de 5 de outubro de 1988 previa legislação complementar federal para regulamentar o imposto em tela, o fato é que a

⁴ Cf. Curso Constitucional de Direito Positivo, 5ª ed., 1989, Ed. Revista dos Tribunais, p. 424/425.

instituição do imposto em si mesma é, na Constituição originária - e segue sendo hoje - da competência de cada um dos Estados e do Distrito Federal, competência que é suprimida pela PEC 233.

A propósito, é a própria Exposição de Motivos de Sua Excelência o Senhor Ministro de Estado da Fazenda que assinala, ao tratar da modificação pretendida no ICMS:

(...) a proposta prevê a inclusão do art. 155-A na Constituição, estabelecendo um novo ICMS em substituição ao atual, que é regido pelo art. 155, II, da Constituição, o qual resta revogado.

Não por outra razão a proposição revoga expressamente, além do inciso II, os §§ 2º a 5º do art. 155 da Lei Maior, normativos mediante os quais a Constituição preceitua a competência dos Estados e do Distrito Federal para instituir o ICMS e estabelece os seus lineamentos básicos (art. 13, I, “a” e II, “a” da PEC 233).

Desse modo, parece-nos pertinente a indagação: transferir a regência política, a competência para instituir o ICMS, de cada um dos Estados e do DF para a União não implica vulnerar a autonomia do ente federativo num dos seus aspectos fundamentais, qual seja, a capacidade de obter renda para se autogerir? Sendo assim, não estaríamos diante da hipótese prevista no art. 60, § 4º, I, da Lei Maior, que veda proposta de emenda que tende a abolir a Federação?

Tal questão ganha maior relevo em face de que o ICMS representa expressivamente a maior fonte de receitas nos orçamentos estaduais, vale dizer, na arrecadação que proporciona aos Estados, no que se refere as receitas tributárias próprias, que é de oitenta a noventa por cento do total.

Por outro lado, cabe a seguinte reflexão: as tensões criadas entre os Estados-membros da Federação, em razão de tratamento específico dado por diversos deles ao ICMS e que caracterizam o que se convencionou chamar “guerra fiscal” não resultariam do exercício da autonomia política que a Constituição Federal confere aos Estados-membros (v.g. art. 18)? Isso sem embargo das limitações a essa autonomia, como as que se destinam a evitar a “guerra fiscal” e que se encontram hoje contidas, por exemplo, no art. 155, § 2º, XII, ‘g’.

Nessa perspectiva, a concessão de vantagens a empreendimentos por parte de Estados-membros, com o objetivo de obter investimentos para o respectivo desenvolvimento econômico e social não estaria, em tese, legitimada pela Lei Maior? Legitimada tanto quanto a limitação dessas concessões?

A propósito, cabe aqui fazer referência à distinção efetuada pelo ilustre tributarista Ives Gandra da Silva Martins entre, por um lado, incentivos tributários ou fiscais, cuja regência caberia à lei complementar prevista no art. 152, XII, “g” e incentivos financeiros, na opinião do ilustre Professor por vezes confundidos com os primeiros, mas que na verdade seriam - conforme a sua interpretação da Constituição - ontologicamente distintos, não cabendo à lei referida dispor sobre esses últimos, que assim teriam a sua legislação de regência na órbita da competência de cada Estado⁵.

Assim, no entendimento do Prof. Ives Gandra, o art. 155, § 2º, XII, ‘g’, da Constituição, preceitua que lei complementar deve regular a forma como, mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, isenções, incentivos e benefícios fiscais serão

⁵ Conforme Parecer na Revista Dialética de Direito Tributário, nº 112, janeiro de 2005, pp. 135 a 144.

concedidos e revogados, não cabendo, contudo, à lei em questão dispor sobre isenções, incentivos e benefícios financeiros, que são distintos dos fiscais.

Por essa razão, o Prof. Ives interpreta que embora a Lei Complementar nº 24, de 1975, tenha sido recepcionada na parte em que trata a concessão de incentivos fiscais, tal recepção não ocorreu quanto à parte em que trata dos incentivos fiscais.

Escreve o ilustre constitucionalista⁶:

No incentivo fiscal, a ocorrência do estímulo é anterior ao pagamento do tributo, que deixa de ser feito. Se for isenção, nasce obrigação tributária, que não se concretiza em crédito tributário, por força do estímulo (art. 175 do Código Tributário Nacional).

Já no incentivo financeiro, nasce a obrigação tributária, nasce o crédito tributário, extingue-se o crédito tributário pelo pagamento e os recursos ingressam nos cofres estatais, nos termos da legislação e do orçamento, podendo o Estado fazer o que bem entender - pois os recursos lhe pertencem -, inclusive financiar as empresas contribuintes de ICMS.

Como se percebe, são dois tipos absolutamente distintos de estímulos, um, de natureza tributária - aquele de que cuidou a letra “g” do inciso XII do art. 155 da CF - e, outro, de natureza financeira, subordinado às regras dos artigos 165 a 169 da lei maior.

À evidência, tal tipo de incentivo não está sujeito às deliberações do Confaz, apenas competente para discutir incentivos fiscais.

É preciso também recordar que a própria Constituição estabelece os foros e regras pertinentes destinados a prevenir e dirimir as disputas entre os Estados, em matéria de ICMS, seja no campo político-administrativo (v.g. art. 155, § 2º); seja no campo político-judicial (v.g. art. 102, I, “f”).

Neste ponto, devemos destacar a atribuição hoje conferida ao Senado para - como Casa da Federação e de mediação entre os Estados - estabelecer as alíquotas aplicáveis às operações e prestações, interestaduais e de exportação e a faculdade para estabelecer alíquotas mínimas nas operações internas, mediante resolução de iniciativa de um terço e aprovada pela maioria absoluta de seus membros (art. 155, § 2º, IV e V).

A propósito, cumpre anotar o disposto no art. 152 da Constituição Federal, que veda aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios estabelecer diferença tributária entre bens e serviços, de qualquer natureza, em razão de sua procedência ou destino. Tal normativo é, a toda evidência, um obstáculo à “guerra fiscal”.

Por outro lado, o Supremo Tribunal Federal - STF, a quem cabe processar e julgar os conflitos entre os Estados-membros (art. 102, I, “f”, da CF), vem decidindo as disputas relativas à “guerra fiscal”.

E não tem sido raro o acolhimento, pela Corte Suprema, de alegações de Estados que inquiram outros de concederem incentivos fiscais em desacordo com a Constituição. Assim, a título de exemplo, na Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI nº 3.312 - MT, julgada em 106/11/2006 (Relator Ministro Eros Grau), o STF dá provimento a arguição de inconstitucionalidade impetrada pelo Governador do Distrito Federal contra Decreto do Governador de Mato Grosso o Decreto nº 989, de 2003, sob alegação de usurpação de competência do Senado Federal para dispor sobre alíquotas do ICMS (art. 155, §2º, IV e V,

⁶ ob. cit, pp. cit.

da CF) e de concessão unilateral de benefícios fiscais, sem prévia celebração de convênio inter-governamental, com afronta ao art. 155, § 2º, XII, “g”, da Lei Maior.

Contudo, se em regra, a Corte tem acolhido as alegações dos Estados requerentes, há pelo menos uma exceção registrada na Jurisprudência do STF, o que vem demonstrar que um Estado pode contestar, sem razão, o exercício da autonomia política de outra unidade federativa, sob alegação de infringência das regras constitucionais relativas ao ICMS.

Trata-se da ADI nº 3.410 - MG, julgada em 22/11/2006 (Relator Ministro Joaquim Barbosa), pela qual o Governador do Estado do Paraná alegou que a concessão de benefícios fiscais a alguns produtos elaborados em Minas Gerais, nos termos aprovados pelo Decreto nº 43.891, de 2004, do Governo mineiro, violava a proibição de tratamento diferenciado a bens e mercadorias, em função da origem ou destino e também violava a previsão da existência de convênio interestadual como requisito para a concessão de benefício fiscal em matéria de ICMS, em detrimento do disposto nos arts. 146, III; 150, § 6º e 155, § 2º, XII, “g”, da Lei Maior.

No caso, o STF denegou o pedido do Governador do Paraná sob o fundamento de que a concessão do benefício contestado não violava a proibição de outorga de tratamento diferenciado a bens e mercadorias, em função da origem ou destino, se aplicado indistintamente às operações com mercadorias provenientes de outros Estados e também sob o fundamento de que o benefício em questão não violava a reserva de convênio interestadual para autorização de tal espécie de benefício, porquanto a norma contestada teria amparo no Convênio Confaz nº 128, de 1994.

Desse modo, em face do exposto, cabe refletir se a supressão da competência que a Constituição originária conferiu a cada Estado em matéria de ICMS não implicaria em fraturar a própria autonomia política que é o atributo essencial do Estado-membro.

De outra parte, parece-nos que no sistema construído na Constituição de 1988, não há que se falar em competência conjunta dos Estados que não seja exercida pela União. E tanto é assim, que a competência conjunta dos Estados para instituir o novo ICMS de que fala a Exposição de Motivos tem como instrumento legal a lei complementar federal, que é da competência da União, por isso votada pelo Congresso Nacional.

Em face do exposto, concluímos - ainda que numa primeira aproximação - que o art. 155-A da PEC 233, tende a abolir a autonomia político-tributária dos Estados, sendo portanto inconstitucional em face do art. 60, § 4º, I, da Constituição Federal.

6.3 – Inciso I do § 2º do art. 155-A - atribui ao Senado a competência exclusiva para fixar as alíquotas do ICMS;

Inicialmente, cabe registrar que a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania da Câmara alterou o normativo em questão, retirando a competência para fixar as alíquotas em referência do âmbito do Senado, repassando-a para a lei complementar, nos termos seguintes:

Art. 155-A.

.....

§ 2º As alíquotas do imposto serão definidas da seguinte forma:

I – lei complementar estabelecerá as alíquotas do imposto, definindo, dentre elas, a alíquota padrão aplicável a todas as hipóteses não sujeitas a outra alíquota;

De qualquer modo, se entendemos que as alíquotas do ICMS a serem fixadas pelo Senado serão alíquotas únicas para todos os Estados, uma vez que haveria um só ICMS para todos os Estados, parece-nos que a norma originária da PEC seria inconstitucional, por ferir a cláusula pétreia da Federação, pelas razões já expostas no subitem 6.2 acima.

Contudo o nosso entendimento não é o de que seja necessariamente inconstitucional atribuir ao Senado competência para estabelecer alíquotas em matéria de ICMS, pois o próprio texto originário da Constituição atribui ao Senado competência para fixar as alíquotas aplicáveis às operações e prestações interestaduais e de exportação (art. 155, § 2º, IV), além de facultar à Casa da Federação estabelecer alíquotas mínimas e máximas nas operações internas, em certas circunstâncias (art. 155, § 2º, V).

Assim, se, para efeito de análise, desvincularmos o inciso I do § 2º do contexto do art. 155-A proposto, vale dizer, se o desvincularmos da proposta do novo ICMS, podemos concluir que a atribuição ao Senado da fixação de alíquotas de ICMS estaria em conformidade com a Constituição, desde que se conclua que não se trata de alíquotas únicas, mas das alíquotas máximas e mínimas ou das alíquotas a serem aplicadas nos casos de operações externas ao Estado, tal como hoje estabelecido na Lei Maior.

Todavia, se entendermos que se trata de alíquotas únicas somos da opinião de que o dispositivo tenderia a abolir a forma federativa de Estado, atingindo, assim, o art. 60, § 4º, I, do Texto Magno.

6.4 – Inciso III do § 2º do art. 155-A - atribui ao órgão sucessor do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz), integrante do Poder Executivo, competência para reduzir ou restabelecer alíquotas do ICMS;

Inicialmente devemos consignar que, com as devidas vênias, não nos parece que o “órgão sucessor do Conselho Nacional de Política Fazendária” tal como previsto no texto da PEC em questão, seja “integrante do Poder Executivo”.

Com efeito, conforme a proposta, nos termos do § 7º do art. 155-A, o órgão colegiado em questão será presidido por representante da União, sem direito a voto, e integrado por representante de cada Estado e do Distrito Federal, com uma configuração de Conselho da Federação, não nos parecendo adequado, pois, caracterizá-lo como integrante do Poder Executivo.

Passando a examinar a questão, temos que, se entendemos que as alíquotas do ICMS a serem reduzidas ou restabelecidas pelo órgão em questão serão alíquotas únicas para todos os Estados, uma vez que haveria um só ICMS para todos os Estados, como previsto na PEC em tela, parece-nos que a norma originária da PEC seria inconstitucional, por ferir a cláusula pétreia da Federação, pelas razões já expostas no subitem 6.2.

Contudo, o nosso entendimento é o de que não há necessariamente inconstitucionalidade em se atribuir, ao órgão em questão, competência para estabelecer alíquotas em matéria de ICMS, pois o próprio texto originário da Constituição prevê que lei complementar federal disporá sobre a forma mediante a qual os Estados deliberarão sobre a concessão e revogação de isenções, incentivos e benefícios fiscais. A esse respeito, o

entendimento do Supremo Tribunal Federal é o de que a Lei Complementar nº 24, de 1975, que regulamenta a matéria e prevê a existência de órgão com as atribuições do Confaz, foi parcialmente recepcionada pela Constituição de 1988.

Desse modo, se entendermos que o Conselho de que se trata instituiria não alíquotas únicas mas, por exemplo, alíquotas mínimas e máximas, com os Estados permanecendo com margem de liberdade política para definir as respectivas alíquotas, somos da opinião de que não haveria inconstitucionalidade na proposta.

A propósito, cumpre recordar, como já referido acima, que o texto atual da Constituição confere competência ao Senado para fixar as alíquotas aplicáveis às operações e prestações, interestaduais e de exportação (art. 155, § 2º, IV), além de facultar à Casa da Federação estabelecer alíquotas mínimas e máximas nas operações internas, em certas circunstâncias (art. 155, § 2º, V).

De qualquer modo, é possível que a discussão sobre a constitucionalidade do dispositivo esteja superada para efeitos práticos, pois o Substitutivo aprovado pela CCJC da Câmara dos Deputados suprimiu a atribuição de competência em questão, por entender que tal atribuição deve ser conferida à lei complementar que regulamentará o novo ICMS, sob pena de ferir o princípio da legalidade.

6.5 – Inciso I do § 4º do art. 155-A - atribui ao Confaz competência para conceder isenções ou quaisquer incentivos ou benefícios fiscais do ICMS;

De início, cabe uma observação. Conforme nos parece o inciso I do § 4º do art. 155-A não atribui exatamente ao “novo Confaz” competência para conceder isenções ou quaisquer incentivos ou benefício fiscais do ICMS e sim para definir tais isenções e benefícios.

Segundo entendemos é importante a distinção, pois conceder implica o ato concreto da concessão, enquanto definir tem sentido mais de regulamentar, de estabelecer os contornos normativos.

De qualquer forma, ainda que se entenda que definir, no contexto, tenha o sentido de conceder, não nos parece haver inconstitucionalidade, em tese, no dispositivo, uma vez que o próprio texto original da Constituição (art. 155, § 2º, XII, ‘g’) prevê que os instrumentos de política tributária de que se trata poderão ser concedidos e revogados mediante decisão colegiada dos Estados-membros.

É certo que se poderia questionar se a norma referida do texto original da Constituição não estaria ele mesmo eivado de inconstitucionalidade perante a cláusula pétrea da Federação. Contudo tal indagação teria apenas interesse acadêmico, pois a Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal não tem acolhido a tese de que pode haver norma inconstitucional na própria Constituição originária, embora haja ilustres autores que a sustentem⁷.

⁷ As cláusulas pétreas não podem ser invocadas para sustentação da tese da inconstitucionalidade de normas constitucionais inferiores em face de normas constitucionais superiores, porquanto a Constituição as prevê apenas como limites ao Poder Constituinte derivado ao rever ou ao emendar a Constituição elaborada pelo Poder Constituinte originário, e não como abrangendo normas cuja observância se impôs ao próprio Poder Constituinte originário com relação as outras que não sejam consideradas como cláusulas pétreas, e, portanto, possam ser emendadas.” (ADI 815, Rel. Min. Moreira Alves, julgamento em 28-3-96, DJ de 10-5-96).

6.6 – Incisos X e XI do § 6º e o § 8º do art. 155-A - remetem à lei complementar dispor sobre as sanções aplicáveis aos Estados e ao DF e seus agentes, por descumprimento das normas que disciplinam o exercício da competência do ICMS. Caso sejam constitucionais, poderia a lei complementar estabelecer outras sanções que não as elencadas no § 8º?;

O § 6º do art. 155-A atribui a lei complementar federal competência para dispor sobre uma série de matérias, entre as quais “sanções aplicáveis aos Estados e ao Distrito Federal e seus agentes, por descumprimento das normas que disciplinam o exercício da competência do imposto, especialmente do disposto nos §§ 3º a 5º” (inciso X); e processo administrativo de apuração de descumprimento das normas que disciplinam o exercício da competência do imposto pelos Estados e Distrito Federal e seus agentes, bem como definir órgão que deverá processar e efetuar o julgamento administrativo (inciso XI).

O § 3º, referido no § 6º, trata da repartição da receita auferida com o novo ICMS que se pretende criar, entre os Estados de origem ou destino da mercadoria ou serviço, conforme o caso; o § 4º, também referido no § 6º, consigna que as isenções ou quaisquer incentivos ou benefícios fiscais vinculados ao novo ICMS serão definidos pelo “novo” Confaz ou por lei complementar, nas hipóteses que especifica; por fim, o § 5º, igualmente citado, estipula que o novo ICMS terá regulamentação única, sendo vedada a adoção de norma estadual, ressalvada a hipóteses prevista no próprio art. 155-A.

Passando a discutir a questão da constitucionalidade, a nossa compreensão é a de que prever que os Estados e seus agentes poderão sofrer sanções por descumprimento das normas que disciplinam o exercício da competência do imposto, como previsto no incisos X e XI em questão, em tese não nos parece ferir a Constituição, em se tratando das normas referentes a repartição da receita auferida com o novo ICMS entre os Estados de origem ou destino da mercadoria ou serviço (§ 3º), ou as relativas a isenções ou quaisquer incentivos ou benefícios fiscais vinculados definidos pelo “novo” Confaz ou por lei complementar (§ 4º).

Entretanto, com relação à norma prevista no § 5º, que estipula que o novo ICMS terá regulamentação única, sendo vedada a adoção de norma estadual, ressalvadas as hipóteses previstas no próprio art. 155-A, somos da opinião de que tal regulamentação única será inconstitucional e pelas razões que apresentamos no subitem 6.2 deste trabalho, ou seja, por tendente a abolir a forma federativa de Estado, o que é vedado pelo art. 60, § 4º, I, da Constituição Federal

Passando ao disposto no § 8º, temos que o seu inciso I estipula que o descumprimento das normas que disciplinam o exercício da competência do novo ICMS sujeita os Estados e o DF a multas, retenção dos recursos oriundos das transferências constitucionais e seqüestro de receitas. E quanto às espécies de agravos previstos no inciso I do § 8º cabe registrar que as multas já estão hoje previstas na Constituição, em diversas circunstâncias, como penalidade para pessoa física ou jurídica. Outrossim, o art. 100 da Lei Maior prevê o seqüestro de receitas de ente estatal em hipótese de descumprimento do direito de precedência para recebimento de precatório.

No que diz respeito a retenção de recursos oriundos de transferências constitucionais em questão, no limite a Constituição já admite tal hipótese no parágrafo único do seu art. 160 e, ademais, a própria PEC em tela está prevendo expressamente a retenção cogitada no novo parágrafo que está acrescentando ao mesmo art. 160.

De outra parte, no que se refere às penalidades de que se cogita para os agentes públicos, conforme expresso no inciso II do § 8º em questão, multas, suspensão de direitos

políticos, perda da função pública, indisponibilidade de bens e ressarcimento ao erário, sem prejuízo da ação penal cabível, todas elas também já estão previstas no Texto Magno (v.g. art. 5º, XLVI; art. 15; art. 37, § 4º).

Desse modo, em tese parece-nos que não há inconstitucionalidade no § 8º de que tratamos, embora não se possa afastar a possibilidade da superveniência de inconstitucionalidade na regulamentação das penalidades ali previstas.

Por outro lado, cabe ainda ressaltar que se concluímos que o disposto no § 8º em tela pressupõe o ICMS único, conforme previsto no caput do art. 155-A, entendemos que haveria inconstitucionalidade por via reflexa, em face da nossa conclusão no subitem 2.

No que diz respeito à indagação no sentido de que se a lei complementar em questão poderia criar outras sanções que não as elencadas a nossa opinião é a de que poderia, desde que tais sanções sejam embasadas em fundamento de validade constantes do texto constitucional.

Por fim, cumpre consignar que a Comissão de Constituição, e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados suprimiu o inciso XI do § 6º e o § 8º em questão e alterou a redação do inciso X por entender que “essa delegação à lei complementar viola o pacto federativo”.

Com as devidas vênias, dissentimos desse entendimento, conforme acima exposto.

Ainda a propósito da alteração promovida pela CCJC da Câmara cumpre assinalar que a nova redação do inciso X em questão contém redação mais genérica, englobando os atuais incisos X e XII com o objetivo de afastar as alegações de inconstitucionalidade indicadas por aquela Comissão.

6.7 – § 2º do art. 160 na redação dada pelo art. 1º da PEC - permite à União reter recursos do Fundo de Participação dos Estados (FPE), do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR) e do Fundo de Equalização de Receitas (FER), que pertencem aos Estados e DF (no caso do FNDR, parcela deve ser transferida a fundos de desenvolvimento dos Estados e do DF, conforme art. 161, IV, c);

O art. 160, caput, da Constituição, veda a retenção ou qualquer restrição à entrega e ao emprego dos recursos atribuídos aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, em razão das normas que tratam da repartição das receitas tributárias, compreendidos nesses recursos os adicionais e acréscimos relativos a impostos.

Todavia, o parágrafo único do mesmo artigo permite à União e aos Estados condicionarem a entrega dos recursos referidos no caput ao pagamento de seus créditos, inclusive de suas autarquias e ao cumprimento do disposto no art. 198, § 2º, II e III, que dizem respeito a recursos que devem ser aplicados em ações e serviços públicos de saúde.

A propósito, cumpre anotar que a redação original do parágrafo único do art. 160 da Constituição já foi objeto de duas alterações, por Emenda. Assim, o seu texto inicial permitia à União condicionar a entrega dos recursos em questão ao pagamento dos seus créditos (por parte das demais entidades da Federação). Tal redação foi alterada pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993, que estendeu aos Estados a faculdade dada originalmente à

União e incluiu os créditos devidos às respectivas autarquias⁸ como motivadores também legítimos para a retenção.

Posteriormente, a Emenda nº 29, de 2000, modificou novamente o parágrafo único do art. 160, que passou a ter a redação atual, acima referida.

A propósito das alterações, cumpre registrar que foram no sentido de ampliar a possibilidade da retenção aqui tratada.

Por outro lado, cabe ressaltar que na perspectiva dos constitucionalistas a matéria é controversa. Nesse sentido, registramos a opinião de Fábio Konder Comparato, para quem não é possível a retenção de que falamos, pois seria expropriação e expropriação pressupõe poder de império, que não existe entre os membros de uma Federação. Para o mesmo doutrinador a previsão constante do parágrafo único do art. 160 deve ser tida como aberrante da ordem federativa⁹. Já Ives Gandra da Silva Martins admite, em tese, a retenção¹⁰.

De nossa parte, parece-nos fora de dúvida que a Constituição, desde o seu texto originário, admite a retenção de recursos de origem tributária que, pela repartição prevista no próprio Texto Magno, uma entidade estatal deve repassar para outra. A esse respeito o Supremo Tribunal Federal já admitiu a legitimidade constitucional da retenção¹¹.

Quanto ao posicionamento do Professor Comparato, seguimos a sua lição no sentido de que não pode haver poder de império entre a União e as entidades componentes da Federação. Mas não estamos convencidos de que a retenção de que se trata só poderia ocorrer por força de tal poder.

Conforme entendemos, a Constituição admite em tese a retenção e não há necessariamente afronta à Federação nessa admissão. Por outro lado, parece-nos que – como qualquer direito – o direito de retenção de que falamos também não é absoluto. Nesse sentido, parece-nos que em cada caso devem ser sopesados os valores constitucionais em jogo¹², em última instância cabendo ao Supremo Tribunal Federal decidir a matéria, conforme previsto na própria Lei Maior (art. 102, I, “f”).

6.8 – Art. 10 da PEC - retira dos Estados e do DF o direito às transferências constitucionais (FPE, FER e FNDR) no caso de outorgarem benefícios fiscais em desacordo com o art. 155, § 2º, XII, “g”, da CF.

Inicialmente, embora não esteja expresso no art. 10, cabe registrar que se trata de norma transitória, para vigorar pelos primeiros sete anos, a partir da promulgação, conforme o contexto da PEC sob exame, até que o novo ICMS entre em vigor (art. 12, II)

⁸ Segundo nos parece para incluir os créditos previdenciários.

⁹ Conforme “Retenção de Recursos Estaduais pela União”, Revista Trimestral de Direito Público, 24/1998, pp.88 a 91.

¹⁰ Comentários à Constituição do Brasil, Saraiva, 1991, 6º volume, Tomo II, pp. 81 a 84.

¹¹ “Fundo de participação dos Estados: retenção por parte da União: legitimidade: CF, art. 160, parágrafo único, I. Pasep: sua constitucionalização pela CF/88, art. 239. Inconstitucionalidade da Lei 10.533/93, do Estado do Paraná, por meio da qual este desvinculou-se da referida contribuição do Pasep: ACO 471/PR, Relator o Ministro S. Sanches, Plenário, 11-4-2002. Legitimidade da retenção, por parte da União, de crédito do Estado cota do Fundo de Participação dos Estados — em razão de o Estado-Membro não ter se manifestado no sentido do recolhimento das contribuições retidas enquanto perdurou a liminar deferida na ACO 471/PR.” (MS 24.269, Rel. Min. Carlos Velloso, julgamento em 14-11-02, DJ de 13-12-02).

¹² Por exemplo, se é certo que a Constituição confere o direito de retenção em tela é certo também que preceitua que o acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo (art. 208, § 1º).

concomitantemente com a revogação do atual ICMS (art. 13, II, “a”), embora possa produzir efeitos para além desse tempo.

No que se refere à constitucionalidade do dispositivo a nossa opinião é a de que se pretende instituir uma espécie de retenção de recursos atribuídos aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, em razão das normas constitucionais que tratam da repartição das receitas tributárias.

E, como vimos no subitem 6.7 acima, já a Constituição originária admitia tal espécie de retenção. A diferença está em que desta feita tal retenção não seria motivada por débito dos Estados com a União, mas por infringência do disposto no art. 155, § 2º, XII, “g”, da Lei Maior, normativo que estabelece que cabe à lei complementar regular a forma como, mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados.

Desse modo, reiteramos aqui o que anotamos no subitem 6.7, no sentido de que em tese não seria inconstitucional tal retenção, cabendo, entretanto, em última instância, ao STF decidir a matéria, com base nos valores constitucionais em jogo.

7. CARGA TRIBUTÁRIA GLOBAL: REDUÇÃO OU ELEVAÇÃO?

Não é possível saber ao certo qual o efeito final da PEC sobre a carga tributária global (receitas tributárias das três esferas de governo em relação ao PIB). Seguem alguns comentários sobre cada um dos dispositivos da proposta que pode contribuir para a redução ou aumento da carga.

A PEC prevê limites e mecanismos de ajuste da carga tributária (art. 9º). Entretanto, há alguns atenuantes que reduzem a capacidade do dispositivo de deter a contínua expansão da carga tributária. Em primeiro lugar, o dispositivo depende de lei complementar para ter eficácia; em segundo, está restrito a três impostos: IR, IVA-F e o novo ICMS; em terceiro, está limitado ao período de implementação das alterações contidas na reforma tributária.

De qualquer modo, o dispositivo terá méritos, caso seja prontamente regulamentado por lei complementar. De fato, os impostos incluídos são os mais relevantes em termos de arrecadação. Ademais, o IVA-F e o novo ICMS passarão por grandes transformações e a calibragem das respectivas alíquotas será decisiva para a determinação do efeito final sobre a carga tributária. O próprio IR precisa ser acompanhado com atenção, especialmente na escolha das alíquotas dos adicionais quando da absorção da CSLL. É importante lembrar a experiência recente com a reforma da Cofins e do PIS. A calibragem das novas alíquotas levou a expressivo aumento da arrecadação.

Em meio aos desafios postos pela proposta de reforma tributária, talvez a substituição das contribuições sociais pelo IVA-F seja o maior deles, juntamente com as mudanças no ICMS. Não se trata apenas do risco de elevar a carga tributária, mas também de reduzi-la e prejudicar as várias destinações que tomarão por base a arrecadação daqueles impostos. No caso das contribuições sociais está em jogo uma arrecadação da ordem de R\$ 167,7 bilhões (valores de 2007), que representa 28% da receita total do governo federal¹³, e que financia áreas sensíveis como saúde e previdência. Apostar que o novo IVA-F será capaz de gerar

¹³ Fonte: Receita Federal do Brasil: <http://www.receita.fazenda.gov.br/Publico/arre/2007/AnalismensalDez07.pdf>. Último acesso, julho de 2008.

toda essa receita impõe forte risco, principalmente no período de transição, quando serão calibradas as alíquotas. Há, inclusive, o risco de que o IVA-F venha a ter alíquota muito elevada para poder substituir toda essa receita dos tributos extintos.

Outro motivo para preocupação é o fato de que a PEC em nada altera a atual competência constitucional da União de instituir contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico (art. 149 da CF). Com a extinção de várias das atuais contribuições e a sua substituição pelo IVA-F, abre-se espaço para que essa competência seja novamente utilizada. Ou seja, todo esforço de simplificação e racionalização do sistema tributário pode vir a ser jogado fora ao longo dos próximos anos, quando governos sequiosos por receita poderão criar novas contribuições com efeito em cascata e geradoras de alto custo administrativo para os contribuintes.

É preciso destacar que a proposta desonera de fato a folha de salários ao extinguir o Salário-Educação. O mesmo ocorrerá caso se concretize a prometida redução da alíquota da contribuição previdenciária. Entretanto, assim como o Salário-Educação é substituído por parte da arrecadação do IVA-F, a mesma compensação precisará ser feita no caso da contribuição previdenciária, sob pena de aumentar o déficit da previdência social. Sendo assim, o efeito líquido sobre a carga tributária será nulo. Ademais, aumenta o risco, acima aludido, de que o IVA-F tenha que ser cobrado com alíquotas muito altas, para ser capaz de gerar toda a receita atualmente produzida pelos tributos em extinção.

Quanto ao ICMS, existem dois dispositivos que podem elevar a carga tributária e, por isso, precisam ser analisados com cuidado. O primeiro é a revogação, a partir do segundo ano após o ano de promulgação da emenda, do comando que limita os impostos que o legislador pode impor sobre energia elétrica, telecomunicações, derivados de petróleo, combustíveis e minerais do País (art. 13, I, “a”, da PEC). Atualmente, incidem sobre aquelas bases tributárias o ICMS, o Imposto de Importação (II) e o Imposto de Exportação (IE). Com a revogação do dispositivo, o legislador poderia fazer incidir sobre aquelas bases, por exemplo, além dos citados impostos, o IVA-F e o IPI.

O segundo dispositivo estabelece que a lei complementar definirá as mercadorias e serviços que poderão ter sua alíquota aumentada por lei estadual (art. 155-A, § 2º, V, conforme redação do art. 1º da PEC 233). A PEC, de certa forma, até estimula o aumento da arrecadação estadual por esse mecanismo, ao negar compensação aos Estados que perderem receita por conta da reforma tributária, antes que eles lancem mão desse expediente (art. 5º, § 2º, da PEC).

A proposta prevê também a redução do prazo de apropriação dos créditos do atual ICMS sobre bens do ativo permanente (art. 3º, III, “a” a “f”). Não há dúvida de que a redução gradual do prazo de 48 meses para oito meses contribuirá para desonerar os investimentos. Essa redução de prazos não implica pagamento de menos imposto, mas, sim, adiantamento da utilização, em prazos progressivamente menores, de créditos que só poderiam ser utilizados em até quatro anos. O ganho das empresas está na liberação de capital de giro para a atividade, o que as livra do custo desse capital. A Cartilha do Ministério da Fazenda calcula que esse custo possa chegar a 8,2% do preço do ativo.

Há ainda dois dispositivos constitucionais revogados pela proposta que merecem menção. A proposta revoga, a partir de 1º de janeiro do oitavo ano subsequente ao da promulgação da EC, dispositivo que faculta aos Estados e ao DF criarem adicional de até dois pontos percentuais na alíquota do ICMS, sobre os produtos e serviços supérfluos, para o financiamento dos Fundos Estaduais e Distrital de Combate à Pobreza (art. 13, II, “b”, da PEC). Revoga também o dispositivo que prevê contribuição adicional sobre empresa para financiar o seguro-desemprego (art. 13, I, “e”, da PEC).

Ambas as medidas podem apenas contribuir para evitar novos aumentos da carga tributária (e não para reduzi-la), pois a contribuição não chegou a ser instituída e, no caso do imposto, poucos Estados utilizam o referido adicional.

8. SISTEMA DE PARTILHAS E DE VINCULAÇÕES

A PEC contempla importante reformulação no sistema de partilhas de receitas entre os entes federados e de vinculações de recursos a certas áreas de atuação do governo federal. O Anexo V desse Estudo contém um quadro com as mudanças pretendidas. A Cartilha do Ministério da Fazenda afirma:

O objetivo desses ajustes é fazer com que a reforma seja absolutamente neutra não implicando em qualquer alteração no montante de recursos atualmente destinado aos Estados, aos Municípios e a áreas específicas de atuação do setor público.

Após a descrição da reformulação pretendida no sistema de partilhas e de vinculações, busca-se analisar a neutralidade das mudanças, em termos das implicações para a distribuição de recursos aos seus vários destinos.

8.1 – As Mudanças Propostas no Sistema de Partilhas e de Vinculações

O principal conjunto de alterações no sistema de partilhas e de vinculações, a vigorar no segundo ano após o ano de aprovação da reforma, está relacionado à substituição de quatro contribuições federais (Cofins, PIS, Salário-Educação e Cide-Combustíveis) pelo IVA-F e à absorção da CSLL pelo IRPJ.

As principais partilhas e vinculações feitas atualmente na esfera federal tomam como base de cálculo os tributos suprimidos e modificados. A lista a seguir enumera esses destinos, com os respectivos dispositivos constitucionais:

- 1) Fundo de Participação dos Estados (FPE): 21,5% do IR e do IPI (art. 159, I, “a”);
- 2) Fundo de Participação dos Municípios (FPM): 23,5% do IR e do IPI (art. 159, I, “b” e “d”);
- 3) Programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste: 3% do IPI e do IR (art. 159, I, “c”);
- 4) Transferências aos Estados com base na participação no total das exportações de produtos industrializados, até o limite de 20% por Estado (Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados - FPEX): 10% do IPI, sendo 25% destinadas aos Municípios (art. 159, II, § 2º, § 3º);

- 5) Financiamento da infra-estrutura de transportes e outros: 100% da CIDE-Combustíveis, sendo 29% destinados aos Estados e, desses, 25% aos Municípios, em ambos os casos a serem aplicados apenas nos transportes (art. 159, III, § 4º, e art. 177, § 4º, II, “c”);
- 6) Financiamento do seguro-desemprego, abono salarial e programas de desenvolvimento econômico do BNDES: 100% do PIS e do Pasep, sendo no mínimo 40% destinados ao BNDES (art. 239, §§ 1º e 3º);
- 7) Financiamento da seguridade social:
 - 7.1) Regime Geral da Previdência Social (RGPS), assistência social e saúde: 100% da Cofins e da CSLL (art. 195, I, “b” e “c”);
 - 7.2) RGPS: 100% da contribuição social do empregador e do trabalhador (art. 167, XI);
- 8) Financiamento da educação:
 - 8.1) Educação básica pública: 100% do Salário-Educação (art. 212, § 5º);
 - 8.2) Manutenção e desenvolvimento do ensino: 18% dos impostos da União e 25% dos impostos dos Estados e dos Municípios (art. 212, § 1º);
 - 8.3) Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb): parte dos recursos do subitem anterior, sendo 20% das receitas estaduais (impostos e transferências) e 20% das transferências aos Municípios, mais 20% das transferências feitas com base na Lei Kandir (art. 60, II, do ADCT e art. 3º, §1º, da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007);
- 9) Financiamento da saúde: percentuais da receita (impostos e transferências) dos Estados e dos Municípios, definidos transitivamente (até lei complementar), como 12% para os Estados, 15% para os Municípios e, no caso da União, o valor aplicado em saúde no ano anterior acrescido de percentual equivalente à variação nominal do PIB (art. 198, § 2º, I, II e III, § 3º, I, e art. 77, I, II e III, § 4º, do ADCT)¹⁴.

¹⁴ No cômputo das receitas para efeito do cálculo dos recursos mínimos destinados à saúde e à educação, considera-se a arrecadação do ente federado mais as receitas recebidas de outro ente, menos as receitas cedidas a outro ente.

Existem outros dois tipos peculiares de transferências feitas pela União aos Estados, sendo 25% dos recursos destinados aos Municípios. O primeiro é o auxílio financeiro concedido sem qualquer previsão legal permanente e distribuído entre os Estados em montantes e critérios acertados anualmente. O segundo está fundamentado no art. 91 do ADCT que, na prática, apenas mantém a vigência dos critérios de rateio entre os Estados previstos na Lei Kandir, sendo que o montante transferido é definido anualmente juntamente com o auxílio financeiro.

Assim como o FPEX, esses dois tipos de transferências estão relacionados à compensação por conta da desoneração das exportações, no âmbito de incidência do ICMS. A diferença reside no tipo de bem ou serviço desonerado. O FPEX refere-se à desoneração das exportações de bens industrializados, enquanto o auxílio e as transferências feitas com base na Lei Kandir dizem respeito à desoneração das vendas externas de bens primários e semi-elaborados, além de serviços.

Em vista desse complexo sistema de distribuição de recursos, relacionado por vários canais à arrecadação dos tributos suprimidos ou modificados, novas bases de cálculo e percentuais tiveram que ser definidos pela PEC, de modo a manter a neutralidade da distribuição. As alterações implicam na completa reformulação do texto do art. 159 da Constituição Federal, o principal dispositivo que trata da repartição das receitas federais.

A opção seguida foi a seguinte:

- a) utilizar como base de cálculo para todas as partilhas e vinculações a arrecadação somada do IVA-F, do IR ampliado para absorver a CSLL (IR ampliado) e do IPI;
- b) calcular os percentuais de tal modo que aplicados sobre a base de cálculo estimada para 2006, resulte em montantes idênticos aos distribuídos pelo sistema atual.

A estimativa da base de cálculo para 2006 consiste simplesmente em somar a arrecadação do IR, do IPI e das contribuições suprimidas (Cofins, Salário-Educação, Cide-Combustíveis, CSLL e PIS). O valor total arrecadado em 2006 foi de R\$ 308 bilhões¹⁵. Desse total, R\$ 119,5 bilhões provieram da Cofins e da CSLL, R\$ 20,6 bilhões do PIS, R\$ 7,7 bilhões da Cide-Combustíveis e R\$ 7,1 bilhões do Salário-Educação.

Como a arrecadação da Cofins e da CSLL destina-se à seguridade social, o percentual calculado dirigido a esse setor é de 38,8% (119,5 divididos por 308). As outras frações são 6,7% para o BNDES, seguro-desemprego e abono salarial (20,6 divididos por 308); 2,5% para transportes (7,7 divididos por 308) e 2,3% para a educação básica pública (7,1 divididos por 308). No caso dos transportes (vinculação da Cide-Combustíveis), mantém-se a partilha atual com as demais esferas de governo: 29% dos recursos aos Estados e, desses, 25% aos Municípios.

Vale registrar que, ao contrário dos demais, os percentuais relativos aos transportes e à educação básica não estão fixados no texto constitucional proposto. A definição dessas frações é remetida à lei complementar. Há, no entanto, dispositivo transitório, que fixa os percentuais nos já citados 2,5% e 2,3%, respectivamente, até a edição da lei complementar. Nessa ocasião, os percentuais poderão ser alterados, desde que a soma não seja superior a

¹⁵ Nessa soma, o IR está computado em termos líquidos, feitas as deduções usuais para efeito do cálculo das partilhas desse imposto. Por isso, o valor considerado na PEC é cerca de R\$ 12 bilhões inferior à arrecadação do IR em 2006.

4,8% (art. 6º da PEC). Ademais, no caso da educação pública básica, determina-se revisão do percentual para cima se o cálculo refeito com os dados do último ano de vigência do Salário-Educação resultar em percentual superior a 2,3%. Nesse caso, o acréscimo deverá ser compensado por redução do percentual destinado aos transportes para que seja obedecido o limite de 4,8% para a soma dos dois percentuais.

No caso das partilhas com os demais entes federados, opta-se por suprimir da base de cálculo as vinculações descritas acima, de tal modo que os conhecidos percentuais destinados ao FPE (21,5%) e ao FPM (23,5%) permanecem os mesmos, agora aplicados sobre a arrecadação somada do IVA-F, do IR ampliado e do IPI. A arrecadação total com esses três tributos deduzida das vinculações antes financiadas com as contribuições extintas é matematicamente igual à arrecadação total do IPI e do IR. Por isso, os percentuais calculados para o FPE e FPM permanecem os mesmos, a despeito da mudança na base de cálculo.

Outra característica interessante da base de cálculo proposta para os repasses é a inclusão da arrecadação do imposto sobre grandes fortunas (art. 153, VII, da CF) e dos impostos eventualmente criados por meio da competência residual da União (art. 154, I, da CF). Como consequência dessa inovação, a proposta revoga o inciso II do art. 157 da CF que confere aos Estados o direito a 20% da arrecadação do imposto residual (art. 13, I, “b”, da PEC).

Quanto ao FPEX e aos programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, as mudanças são mais significativas. O FPEX é extinto e seus recursos são destinados ao novo Fundo de Equalização de Receitas (FER). O FER visa compensar os Estados que perderem receita de ICMS por conta das alterações propostas. Os recursos vindos do FPEX equivalem a 1,8% da base de cálculo utilizada para as partilhas (arrecadação somada do IVA-F, do IPI e do IR ampliado, descontadas as vinculações). O FER herda do FPEX também a exigência de entrega de 25% dos recursos aos Municípios, com base nos mesmos critérios utilizados na partilha do ICMS.

Assim como o FPEX, também são extintos o auxílio financeiro e as transferências feitas com base na Lei Kandir (art. 13, I, “f”, da PEC)¹⁶. Somados, esses mecanismos transferiram R\$ 4,3 bilhões aos Estados e Municípios, em 2006. Entretanto, diferentemente do FPEX, os recursos assim liberados não são formalmente direcionados para o FER ou qualquer outro destino.

Já os programas de financiamento ao setor produtivo são substituídos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR). Esse tema é objeto de item 8 deste Estudo. Cabe apenas registrar que os recursos destinados ao FNDR consistem inicialmente em 4,1% da base de cálculo das partilhas (arrecadação somada do IVA-F, do IPI e do IR ampliado, deduzidas as vinculações) e já incluem os recursos orçamentários dos Fundos de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE) e da Amazônia (FDA), em percentual equivalente a 1,1% da base de cálculo. Ao longo dos anos, no entanto, a partir do segundo ano após o ano de promulgação da reforma tributária, haverá incremento dos recursos federais para a política de desenvolvimento regional até chegar a 4,8% da base de cálculo (art. 7º, incs. I a VII, da PEC).

¹⁶ As transferências feitas com base na Lei Kandir são extintas por meio da revogação do art. 91 do ADCT. É oportuno registrar que a Lei Kandir permanece ileso, já que se trata da lei complementar que regulamenta o ICMS. Apenas seu dispositivo de transferências, já vencido, continua a vigorar por conta do referido comando do ADCT. Já o auxílio financeiro, sem qualquer amparo legal permanente, não requer qualquer revogação para que cesse. Subentende-se que seja extinto por conta do destino dado às transferências correlatas.

Ainda quanto ao FNDR, vale destacar que parte dos recursos a ele destinados será transferida diretamente aos Estados, sem que tais recursos sejam considerados para efeito de cálculos de partilhas e vinculações constitucionais (art. 161, IV, “c”, e § 4º, conforme redação do art. 1º da PEC).

Resta, por fim, considerar as vinculações de receitas à saúde e à educação. Na União, atualmente, a vinculação à saúde não está sendo feita por percentual da receita, pelo menos até que lei complementar assim estabeleça. Desse modo, a PEC não define percentual para esse setor, como nos demais.

No caso dos Estados e dos Municípios, cujas receitas são parcialmente vinculadas aos gastos da saúde, o texto proposto promove os ajustes requeridos. Assim, incluem-se na base da vinculação o imposto que sucede o ICMS e o FER, no lugar do FPEX (art. 198, § 2º, II e III, conforme redação do art. 1º da PEC).

Quanto à educação, como 18% dos impostos da União estão vinculados ao setor, adota-se o mesmo procedimento seguido para a base de cálculo do FPE e do FPM: deduzir da arrecadação total (IVA-F, IPI, IR ampliado, imposto sobre grandes fortunas e impostos criados pela competência residual da União) os valores das vinculações feitas aos diversos setores (art. 212, § 1º, II, conforme redação do art. 1º da PEC). Vale notar, entretanto, que a base de cálculo da educação inclui todos os impostos e, por isso, deve considerar também o IE, o II, o IOF e o ITR.

Há, ainda, um ajuste subentendido na PEC: o FER substitui o FPEX na base de cálculo do valor vinculado à educação na esfera estadual, já que o FER consiste em transferência resultante de imposto, tal qual prevê o art. 212 da CF.

Cabem ainda duas observações sobre o Fundeb. As disposições relativas ao Fundo também sofrem ajustes por conta das mudanças propostas. Tal qual a saúde, o FER e o novo ICMS sucedem o FPEX e o atual ICMS, respectivamente, na base de cálculo dos recursos do Fundeb (art. 60, II, do ADCT, conforme redação do art. 2º da PEC). Já as transferências feitas com fundamento na Lei Kandir, extintas, deixam de compor essa base. Em 2006, por conta desse dispositivo, foram transferidos R\$ 293 milhões ao antecessor do Fundo.

Há também dois dispositivos propostos relativos às contribuições sociais do empregador, integralmente destinadas ao financiamento da previdência social. Ambos visam reduzir a alíquota da contribuição. No primeiro, faculta-se à lei substituí-la parcialmente pelo aumento da alíquota do IVA-F, sendo os recursos provenientes dessa majoração integralmente destinados à previdência social (art. 167, XI, e art. 195, § 13, I e II, conforme redação do art. 1º da PEC). No segundo, prevê-se reduções gradativas da alíquota da contribuição entre o segundo e o sétimo ano subsequentes ao ano de promulgação da Emenda, também por meio de lei. Ademais, o Poder Executivo Federal deverá enviar o projeto relativo a essa lei, em 90 dias da promulgação (art. 11 da PEC).

Por fim, a PEC providencia os ajustes na Desvinculação de Receitas da União (DRU), recém prorrogada por mais quatro anos. Há apenas uma inovação: exclui-se da incidência da DRU a parcela do FPM (1% do Fundo) transferida nos meses de dezembro. No mais, mantém-se o FPE e o FPM (22,5% do Fundo) livres e, tais quais os antecessores, preserva-se ainda o FER, o FNDR e os recursos destinados à educação básica, em substituição ao Salário-Educação (art. 76, §§ 1º e 2º, do ADCT, conforme redação do art. 2º da PEC). Portanto, a base de cálculo sobre a qual incidem os percentuais das partilhas (arrecadação somada do IVA-F, do IPI e do IR ampliado, subtraída das vinculações) não é alterada para efeito da DRU.

O quadro abaixo sintetiza o modelo proposto de partilhas e de vinculações, caso estivesse em vigor em 2006, com os montantes efetivamente arrecadados naquele ano. Os números não levam em conta a DRU. Como visto, os valores das vinculações e partilhas resultantes da aplicação dos percentuais sobre as respectivas bases de cálculo coincidem com os valores de fato vinculados e repassados em 2006, em consonância com a neutralidade buscada pela proposta.

MODELO PROPOSTO DE PARTILHAS E DE VINCULAÇÕES APLICADO AOS DADOS DE 2006

	Percentual de repasse e de vinculação (1)	VALOR (R\$ bilhões)
A - ARRECADAÇÃO FEDERAL	100	308,0
IVA-F (2)	41,2	126,8
IR modificado (3)	49,9	153,8
IPI	8,9	27,4
Impostos sobre Grandes Fortunas (4)	0,0	0,0
Imposto competência residual da União (4)	0,0	0,0
B- BASE DE CÁLCULO DAS VINCULAÇÕES (= A)	100	308,0
Seguridade Social (% de B)	38,8	119,5
Seguro Desemprego/Abono /BNDES (% de B)	6,7	20,6
Transportes e outros (% de B)	2,5	7,7
Educação básica pública (% de B)	2,3	7,1
C- TOTAL DAS VINCULAÇÕES	50,3	154,9
D- BASE DE CÁLCULO DOS REPASSES (A - C)	49,7	153,1
FPE (% de D)	21,5	32,9
FPM (% de D)	23,5	36,0
FNDR (% de D) (5)	4,8	7,3
FER (% de D)	1,8	2,8
E - TOTAL DAS PARTILHAS (% de D)	51,6	79,0
F - RECURSOS "LIVRES" (A - C - E) (6)	24,1	74,1

1) No caso dos impostos, o percentual se refere à participação no total da arrecadação;

2) Consiste na soma da arrecadação do Salário-Educação, da Cofins, da Cide-Combustíveis e do PIS;

3) Consiste na soma da arrecadação do IR e da CSLL;

4) Impostos previstos mas não instituídos;

5) O percentual parte de 4,1% para alcançar 4,8% após sete anos;

6) O que sobra da arrecadação total após deduzidas as vinculações e as partilhas.

8.2 – Avaliação da neutralidade das mudanças propostas no Sistema de Partilhas e de Vinculações

Feita essa descrição do sistema proposto de distribuição de recursos federais, cabe analisar a sua neutralidade em relação ao sistema vigente. A proposta só pode ser considerada neutra em um sentido bastante restrito. De fato, aplicadas as novas regras para 2006, os recursos destinados às partilhas e vinculações são iguais aos recursos distribuídos com base nas regras vigentes. Entretanto, não há como garantir essa neutralidade ao longo dos anos.

A primeira razão está relacionada à escolha de certo ano como referência para a definição dos percentuais a incidirem sobre a base de cálculo das partilhas e vinculações. Qualquer ano que venha a ser escolhido reflete efeitos da conjuntura, bem como de tendências tributárias de longo prazo. A opção por 2006 não foge à regra, embora seja a mais óbvia por conter as informações mais recentes na ocasião da elaboração da proposta.

Assim, se em 2006, qualquer uma das contribuições extintas apresentou desempenho conjunturalmente anormal em termos de arrecadação, a respectiva área financiada será beneficiada ou prejudicada em detrimento ou em benefício das demais áreas financiadas por contribuição, enquanto vigorar os percentuais definidos pela PEC. Do mesmo modo, se a arrecadação do IPI ou do IR esteve fora do padrão em 2006, as partilhas serão favorecidas ou prejudicadas em prejuízo ou em benefício das vinculações.

O problema talvez pudesse ser resolvido considerando-se a média de um biênio ou triênio, se houver de fato alguma especificidade conjuntural, em 2006. Problema maior deriva de tendências tributárias de longo período. É sabido que as contribuições aumentaram a sua importância tomando-se, por exemplo, o período 1995-2004, em detrimento dos impostos. Essa situação favoreceu as vinculações e prejudicou as partilhas, situação essa refletida na composição da arrecadação tributária de 2006. Segundo o procedimento seguido na proposta, tal composição será constitucionalmente congelada na forma de percentuais maiores para as vinculações, notadamente a seguridade social por conta do desempenho da Cofins, e de uma menor base de cálculo (deduzida as vinculações) para as partilhas.

Não se trata, por certo, de um problema de fácil solução. Qualquer mudança do período de referência poderia resultar em problemas de financiamento para certas áreas, como a seguridade social, o que reduziria o apoio para a aprovação da reforma tributária. A solução dada, entretanto, ao congelar constitucionalmente a distribuição de recursos vigente em 2006, poderá levar, em contrapartida, à resistência dos Estados e Municípios. Ademais os números da arrecadação de 2007 respaldam uma possível tendência de aumento da participação do IR no total da receita federal. Por isso, se houvesse a opção pela utilização de 2007 como referência, os percentuais a serem previstos na Constituição Federal seriam mais favoráveis às partilhas, em detrimento das vinculações.

A segunda razão que desafia a busca da neutralidade decorre da modificação da base de cálculo. Quanto às vinculações, cada uma delas terá a contribuição que a financia substituída por fração da soma da arrecadação do IVA-F, do IPI e do IR ampliado. Se a nova base tiver desempenho arrecadatório superior ao da contribuição substituída, haverá ganho; caso contrário, perda.

Nas partilhas, bem como no financiamento da educação, a situação é um pouco distinta, pois a base não será substituída, mas modificada para incluir o IVA-F. Nesse caso, a comparação deve ser entre o IVA-F, de um lado, e o IR e o IPI, de outro. Haverá ganho caso o IVA seja mais dinâmico; perda, caso seja menos dinâmico. Esse segundo caso prevalecerá, por exemplo, se for adotada uma política de redução do peso da tributação indireta no Brasil, muito alta pelos padrões dos países em desenvolvimento e principal responsável pela carga tributária e regressividade da estrutura tributária nacional. Dado a relevância reservada pela proposta ao IVA-F e ao IR, na esfera federal, a opção por tal política resultaria em medidas tendentes a aumentar a participação do IR no total da receita federal. Vale lembrar, como dito anteriormente, que os números da arrecadação de 2007 respaldam uma possível tendência de aumento dessa participação.

Antes da consolidação de uma determinada estrutura de arrecadação na esfera federal, a fase de implantação do IVA-F e de absorção da CSLL pelo IRPJ poderá reservar certo grau de incerteza, especialmente por conta da definição das respectivas alíquotas. Se elas forem

subestimadas, os destinos serão prejudicados; se forem superestimadas os destinos serão favorecidos, ao custo do aumento da carga tributária. A esse respeito, permanece presente a experiência recente da mudança de regime da Cofins. A necessidade de elevar a alíquota para compensar a perda de arrecadação com a introdução da não-cumulatividade resultou em aumento da carga tributária.

Cabe agora comentar as implicações mais específicas do novo modelo para as finanças dos Estados e dos Municípios. Uma importante vantagem a ser destacada é a restrição ao poder da União de elevar a carga tributária com tributos não partilhados, a exemplo do que ocorreu fartamente com as contribuições sociais desde meados da década passada. Além da substituição de quatro contribuições (Cofins, CSLL, PIS e Salário-Educação) pelo IVA-F, a proposta incorporou a CSLL ao IRPJ. Ademais, incluiu na base de cálculo das partilhas o imposto sobre grandes fortunas e os impostos eventualmente criados por meio da competência residual.

Há um risco, entretanto. A PEC em nada altera a atual competência constitucional da União de instituir contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico (art. 149 da CF). Com a substituição de várias das atuais contribuições, abre-se espaço para que essa competência seja novamente utilizada.

A extinção do auxílio financeiro e das transferências feitas com base na Lei Kandir corresponde evidentemente a perdas para Estados e Municípios, a menos que os recursos liberados sejam direcionados ao FER. Ainda assim, há dois problemas. Em primeiro, embora possa parecer lógico que esses recursos sirvam para compensar as perdas dos Estados decorrentes da reforma, não há garantia nesse sentido na própria PEC. Em segundo, equivocadamente ou não, o texto proposto não é explícito quanto à partilha com os Municípios dos recursos adicionais do FER, como faz nas dotações iniciais, vindas do FPEX.

De qualquer modo, os critérios de partilha do FER entre os Estados serão provavelmente distintos dos critérios atualmente vigentes no FPEX, no auxílio financeiro e nas transferências feitas com base na Lei Kandir. Enquanto o primeiro visa compensar os Estados prejudicados pela reforma tributária, os demais estão associados ao desempenho exportador estadual.

Receitas extras aos Estados e aos Municípios poderiam advir da eventual utilização pela União da sua prerrogativa de instituir o imposto sobre grandes fortunas e ou qualquer outro associado à competência residual. Mais palpável, entretanto, é a autorização para que o FNDR faça transferência direta de recursos às unidades da Federação, o que atualmente não é permitido. Essa autorização parece ser um modo de compensar os Estados pelas consequências da reforma, a exemplo da perda de autonomia para realizar políticas de atração de investimentos.

Trata-se de algo limitado, no entanto. Tomando-se os dados de 2006, o FNDR, inicialmente, contará com R\$ 6,3 bilhões, dos quais no máximo 20% poderão ser transferidos aos Estados. Ao longo de sete anos, esse percentual passará para 40%. Ainda assim, esse montante poderá ser utilizado alternativamente em investimentos em infra-estrutura feitos diretamente pelo Governo Federal. Ademais, os recursos obtidos terão que ser utilizados em infra-estrutura ou apoio ao setor produtivo.

Por fim, dirigido aos Municípios, há o dispositivo da proposta que retira a DRU da parcela do FPM paga nos meses de dezembro, parcela essa equivalente a 1% da arrecadação somada do IVA-F, do IPI e do IR ampliado. Em 2006, a desvinculação retirou cerca de R\$ 300 milhões dos Municípios.

Especificamente quanto aos recursos da saúde e da educação, como correspondem a percentuais das receitas estaduais e municipais, é lógico que qualquer alteração nas transferências do FPE ou do FPM, por exemplo, afeta os gastos nessas áreas. Também é o caso da já citada diferença entre os critérios de distribuição dos recursos do FER e do FPEX. Como essa mudança altera a distribuição de receita entre os Estados e os Municípios, afeta também a distribuição entre os Estados dos gastos nessas áreas.

Já no que tange à extinção das transferências feitas com base na Lei Kandir, o Fundeb é diretamente prejudicado, pois tais transferências compõem a base de cálculo dos recursos destinados a esse Fundo. Ademais, mesmo que os recursos liberados com a extinção dessas transferências sejam direcionados ao FER, não está claro no texto da proposta se os recursos adicionais desse Fundo serão em parte direcionados ao Fundeb, diferentemente do dispositivo relativo ao FPEX.

Além dos possíveis efeitos sobre as vinculações à educação e à saúde causados pelas mudanças na esfera federal, há também as conseqüências da reforma tributária sobre a arrecadação de ICMS. A reforma tributária provavelmente mudará a distribuição da receita entre os Estados e, via partilha, entre os Municípios. É possível que afete ainda o montante de ICMS arrecadado nacionalmente. Se assim for, haverá também, por força da vinculação de receitas, efeitos sobre os gastos estaduais e municipais nas áreas da saúde e da educação. Mesmo que haja compensação para as perdas estaduais, o texto da proposta não é claro quanto à extensão da compensação e sua vinculação aos gastos nessas duas áreas.

Quanto aos transportes e às demais áreas atualmente financiadas pela CIDE, o principal registro diz respeito à possível redução do percentual da receita de impostos federais (IVA-F, IR ampliado e IPI) destinados a essas áreas (art. 6º da PEC). Como visto, o percentual está transitoriamente fixado em 2,5% até a edição de lei complementar. A redução ocorreria caso o percentual de 2,3% destinado à educação básica pública fosse revisto para cima em função do desempenho da arrecadação do Salário-Educação no seu último ano de vigência. A compensação se deve à exigência de que a soma dos percentuais se limite a 4,8%.

A vantagem trazida pela PEC ao financiamento dos transportes e demais áreas é a maior estabilidade da arrecadação, na medida em que essa deixa de depender apenas do consumo de combustíveis, como na CIDE-Combustíveis, e passa a se subordinar ao nível de atividade da economia ao qual está associada a receita dos principais impostos federais. A esse respeito vale registrar também que a mudança reduz o vínculo entre os que financiam os investimentos nos serviços de transportes e os usuários desses serviços.

Por fim, vale um comentário sobre a proposta de redução da alíquota da contribuição previdenciária do empregador. A perda de receita do RGPS será compensada com a transferência do acréscimo de arrecadação decorrente do aumento da alíquota do IVA-F. Entretanto, não será trivial a tarefa de identificar o efeito da redução da alíquota sobre a receita da contribuição e, simultaneamente, calibrar a alíquota do IVA-F para obter exatamente a receita extra requerida para preservar o financiamento do RGPS.

8.3 – Fundo de Equalização de Receitas

Como visto, o FER sucede o FPEX, além de absorver os recursos desse Fundo. 75% desses recursos serão destinados aos Estados e 25% aos Municípios (art. 159, II, “d”, § 3º, conforme redação do art. 1º da PEC). A Cartilha do Ministério da Fazenda é enfática quanto ao objetivo do Fundo: “Com o FER, que será regulamentado por lei complementar, cria-se a garantia de que nenhum Estado será prejudicado pela Reforma.”

Aparentemente, há o compromisso de compensar os Estados que sofrerem reduções de receita, por conta da reforma tributária. Antes de analisar como o texto da proposta aborda o compromisso, cabe descrever os dispositivos que tratam do FER.

A principal passagem da PEC que aborda o FER é o art. 5º e seus sete parágrafos. A lei complementar definirá fonte e montante adicional de recursos do FER (caput). O Poder Executivo deverá encaminhar o projeto de lei em até 180 dias da promulgação da PEC (§ 6º). Até que isso ocorra, os recursos serão repartidos entre os Estados pelos mesmos critérios do FPEX: participação nas exportações de produtos industrializados, até o limite de 20% dos recursos do FER para cada Estado (§ 7º).

O Fundo vigorará até o décimo quinto ano após o ano de promulgação da Emenda Constitucional. Esse período é dividido em duas fases. A primeira, do segundo ao oitavo ano, coincide com a transição para a apropriação da receita do ICMS preponderantemente no destino. Nessa fase ocorrerá também a redução do prazo para a apropriação dos créditos de ICMS derivados da aquisição de bens para o ativo permanente. A segunda fase, a partir do nono ano, corresponde à vigência do novo ICMS.

Na primeira fase, a distribuição dos recursos entre os Estados será feita, de forma decrescente, com base em critérios vinculados às exportações estaduais, e de forma crescente, em caráter de compensação para as perdas de arrecadação de ICMS, decorrentes da reforma tributária (§ 1º). Ao mesmo tempo, os Estados que sofrerem redução na arrecadação de ICMS por conta da reforma tributária receberão do FER, no mínimo, a soma dos recursos repassados pelo FPEX, auxílio financeiro e transferências feitas com base na Lei Kandir, no último ano de vigência desses mecanismos, que será o ano posterior ao ano de promulgação da PEC (§ 3º).

Na segunda fase, os Estados receberão automaticamente, no mínimo, o que receberam do Fundo no oitavo ano após o ano da promulgação da PEC (§ 4º).

Existem ainda dois parágrafos no art. 5º da PEC que condicionam o recebimento dos recursos do FER, com vistas a incentivar os Estados a adotarem certos procedimentos. Com base no primeiro, serão suspensas as transferências aos Estados que não se empenharem em utilizar plenamente o sistema público de escrituração digital nos prazos definidos em lei complementar (§ 5º).

Com base no segundo, válido somente na fase do ICMS novo, não será feita compensação para as perdas de arrecadação que puderem ser recompostas pela faculdade de corrigir por lei estadual as alíquotas de certos bens e serviços definidos em lei complementar (§ 2º).

Há ainda outro dispositivo destinado a condicionar o comportamento dos Estados: não receberão recursos do FER, bem como do FPE e do FNDR, as unidades da Federação que instituírem benefícios ou incentivos fiscais em desacordo com a legislação do ICMS (art. 10 da PEC).

Há também comando que prevê lei complementar para estabelecer normas sobre a entrega de recursos do FER, bem como do FPE e do FPM, especialmente sobre seus critérios de rateio, objetivando promover o equilíbrio sócio-econômico entre Estados e entre Municípios (art. 161, II, conforme redação do art. 1º da PEC).

Cabe agora verificar se esses dispositivos são suficientes para garantir a compensação das perdas estaduais. Tal garantia requer duas condições. A primeira é a existência do compromisso, expresso por alguma afirmação do seguinte tipo: a União compensará os Estados pelas perdas de receita decorrentes das medidas previstas na reforma tributária. A

segunda condição é a clara definição de perdas de receita. É a queda da receita nominal em relação ao período pré-reforma? É a queda da receita real acrescida ou não da variação do PIB estadual? Qual a definição de receita? É só a perda relativa ao ICMS ou inclui as transferências da União?

Outras duas condições passíveis de definição são o montante de recursos que financiará a compensação e os critérios de rateio do montante entre os Estados. Essas condições são indispensáveis quando se privilegia o limite disponível para compensação e são, em certo sentido, incompatíveis com o compromisso de compensar integralmente perdas claramente definidas.

Os dispositivos relativos ao FER contidos na proposta não expressam claramente o compromisso da União com a compensação e nem contemplam a definição de perdas de receita. Ademais, depreende-se que o FER compensará apenas as perdas de ICMS provocadas pela reforma tributária, não incluindo, portanto, outros itens como a extinção do auxílio financeiro e das transferências feitas com base na Lei Kandir.

Tais opções do texto proposto contrastam com a imprevisibilidade do tamanho e da distribuição das perdas, decorrentes das grandes transformações propostas para o ICMS. Desafio à parte é estimar os efeitos da apropriação da arrecadação preponderantemente no Estado de destino.

Essa mudança provocará importante impacto na distribuição das receitas entre os Estados. Aqueles superavitários nas transações interestaduais, em geral localizados no Sul ou no Sudeste, tendem a perder; os deficitários, normalmente situados no Centro-Oeste, Nordeste e Norte, tendem a ganhar. Entretanto, há que se considerar ainda o fim do diferencial da alíquota interestadual. O efeito daí derivado pode fazer com que mesmo Estados deficitários do Centro-Oeste, Nordeste e Norte também percam.

Além da imprevisibilidade, há a aparente insuficiência dos recursos do FER. A proposta só define claramente os recursos atualmente dirigidos ao FPEX e que, em 2006, foram de apenas R\$ 2,7 bilhões, o equivalente a 1,6% da arrecadação do ICMS no Brasil. Outras fontes suplementares dependeriam do envio de lei complementar ao Congresso Nacional em até 180 dias após a promulgação da PEC.

É possível que o governo federal pretenda direcionar ao FER soma equivalente aos recursos liberados com a extinção do auxílio financeiro e das transferências feitas com base na Lei Kandir. Nesse caso, com mais R\$ 4,3 bilhões, pelos números de 2006, o percentual de recursos do FER chegaria a 4% da arrecadação nacional do ICMS.

Será que as perdas trazidas pela reforma restringir-se-ão a esse pequeno percentual? É certo que a cobrança no destino implica mais em redistribuição entre Estados do que em perdas, mas não há risco de vazamento na transição (queda na arrecadação em função da dificuldade de fiscalização do novo sistema, por exemplo)? E os menores prazos para o aproveitamento dos créditos derivados da aquisição de bens de capital? Qual a redução possível da renúncia de receita por conta dos efeitos da reforma sobre a chamada guerra fiscal? O ideal seria que estimativas estivessem disponíveis durante a tramitação da proposta no Congresso Nacional.

No que se refere à partilha dos recursos do FER entre os Estados, o texto da proposta é mais explícito, porém problemático, pois contempla critérios cuja conciliação e operacionalização não parecem fáceis. Um dispositivo fala em equilíbrio sócio-econômico (art. 161, II, conforme redação do art. 1º da PEC); outro, em participação nas exportações, seguido do tamanho das perdas (art. 5º, § 1º, da PEC). Se a intenção é utilizá-los em fases distintas, é preciso que fique claro.

Um terceiro critério apresentado é mais objetivo, mas pouco razoável (art. 5º, § 3º, da PEC): o Estado que tiver redução de arrecadação de ICMS devido à reforma receberá do FER montante ao menos equivalente ao que receber por conta do FPEX, do auxílio financeiro e das transferências feitas com base na Lei Kandir, no último ano de vigência desses mecanismos. Literalmente interpretado, o Estado que perder um real de ICMS receberá esse montante mínimo, enquanto o que ganhar um real não terá nada. E quem perder muito, só recebe esse montante mínimo? Mas esse montante já não é dos Estados conforme as regras atuais?

Há ainda uma dificuldade a ser superada na operacionalização da compensação que não pode ser menosprezada. Trata-se do desafio que é quantificar os fatores determinantes da arrecadação de ICMS de cada Estado para que a quantificação possa fundamentar de algum modo o rateio dos recursos do FER entre os Estados. A esse respeito, é interessante lembrar a experiência da Lei Kandir, que continha, nas versões iniciais, extenso e complexo anexo com fórmulas para calcular as perdas de cada Estado, de modo a compensá-los pela desoneração de ICMS prevista na Lei. As transferências nunca chegaram a seguir fielmente essas fórmulas até que elas foram suprimidas em 1999.

Tomando-se o conjunto dos dispositivos relativos ao FER presentes na PEC, talvez se possa identificar sua estratégia subjacente. Aparentemente, a proposta supõe que a arrecadação no destino tornará desnecessária a compensação por conta da desoneração de ICMS sobre as exportações¹⁷. Os recursos liberados pelo fim desse tipo de compensação serão então destinados aos Estados que perderem receita de ICMS por causa da reforma.

Se essa for a estratégia, o FER servirá apenas para redistribuir recursos entre os Estados, em montante equivalente às transferências atualmente feitas por intermédio do FPEX, da Lei Kandir e do auxílio financeiro. Se as perdas se limitarem a essas transferências, a União não terá custos; se as perdas forem maiores, a União complementarará as necessidades do FER com receita própria.

Enfim, além da antiga pendência entre União e Estados, relativa à compensação pela desoneração das exportações, surgiria nova compensação a ser discutida entre os entes federados. Talvez o tema seja o principal desafio a ser enfrentado para lograr a aprovação da reforma tributária proposta.

Na tramitação da PEC, Câmara dos Deputados e Senado Federal terão analisar os detalhes da trajetória provável da arrecadação do ICMS nos próximos anos e do seu sucessor. Ademais, as regras relativas ao FER terão que ser mais claras, especialmente quanto aos compromissos da União frente às perdas de arrecadação dos Estados. Um procedimento bastante útil seria discutir a lei complementar que regulamentará o FER juntamente com a PEC.

Vale lembrar, por fim, que os Municípios recebem 25% da arrecadação do ICMS e, por isso, sofrem também os efeitos das mudanças pretendidas na tributação estadual. Assim, quando os Estados perdem receita em conjunto ou quando há distribuição de receita entre eles, as finanças municipais são afetadas. No caso dos Municípios, entretanto, como já visto, há um agravante: não está claro no texto da proposta que as compensações feitas aos Estados com base nos recursos adicionais do FER serão igualmente partilhadas com os Municípios.

¹⁷ A principal dificuldade dos Estados exportadores, atualmente, é devolver às empresas exportadoras impostos arrecadados em outros Estados, quando a cadeia produtiva se desenvolve em mais de uma unidade da Federação. Esse problema desaparece quando os impostos arrecadados passam a ser do Estado de destino. De qualquer modo, os Estados exportadores continuam sem arrecadar ICMS nas vendas para o exterior.

A essas incertezas se soma a possível alteração do critério de distribuição da partilha do ICMS. Atualmente, $\frac{3}{4}$ da partilha são distribuídos proporcionalmente à participação do Município no valor adicionado. Dado que a maior parte da receita ficará com o Estado de destino, não será mais possível fazer a partilha entre municípios com base no valor adicionado, pois essa adição de valor ocorre na produção; portanto, no Estado de origem. A reforma remete a redefinição desse critério para lei complementar (art. 158, parágrafo único, I, e art. 161, I, conforme redação do art. 1º da PEC). Essa mudança afeta também a partilha do FER com os Municípios, já que o critério é o mesmo em ambos os mecanismos (art. 159, § 3º, conforme redação da PEC).

A Cartilha do Ministério da Fazenda informa que tal medida se deve aos desequilíbrios gerados pelo atual critério, que beneficiariam os Municípios onde estão localizadas as grandes unidades industriais. Dados lá apresentados mostram que, em muitos Estados, municípios recebem, per capita, repasses com base na arrecadação de ICMS mais de 130 vezes superiores a outros. Mas não se trata, apenas, de uma questão de corrigir distorções. Como já afirmado acima, a arrecadação do ICMS preponderantemente no destino não parece ser compatível com o critério do valor adicionado na distribuição da partilha desse imposto com os Municípios.

9. A QUESTÃO REGIONAL NA REFORMA TRIBUTÁRIA

9.1 – A Nova Política de Desenvolvimento Regional

A proposta de Reforma Tributária prevê, para enfrentamento das desigualdades regionais, a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR), o que permitiria a coordenação da aplicação dos recursos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional e representaria aprimoramento das políticas atualmente praticadas.

Ainda de acordo com a Exposição de Motivos, haveria ampliação do montante de recursos destinados à promoção do desenvolvimento regional, com a destinação ao FNDR de montante equivalente a 4,8%, a partir de 2016, da receita de IR e IPI, considerando o modelo de partilha hoje vigente.

Também estão previstas a ampliação do escopo da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, por meio da possibilidade de aplicação de até 5% dos recursos nas regiões menos desenvolvidas das regiões Sul e Sudeste, e a aplicação de no mínimo 60% dos recursos do FNDR em financiamento ao setor produtivo, através dos instrumentos atualmente existentes. Para evitar descontinuidade e mudanças bruscas no modelo atual, a introdução das mudanças seria feita de forma gradual.

A proposta prevê a criação de novos instrumentos para a alocação dos recursos do FNDR, permitindo que haja aplicação de recursos em investimentos estruturantes, que deveriam observar diretrizes estabelecidas pelas superintendências de desenvolvimento regionais e pelo Ministério da Integração Nacional.

Como reflexo de sua natureza complementar ao esforço de eliminação da “guerra fiscal”, a proposta da nova política contempla a transferência de recursos do FNDR diretamente para fundos de desenvolvimento estaduais, para alocação em investimentos estruturantes ou apoio ao setor produtivo, o que permitiria buscar as formas mais eficientes para atingir os objetivos de desenvolvimento econômico e social.

Como uma síntese da proposta, a Exposição de Motivos assim conclui a apresentação das inovações: “A nova Política de Desenvolvimento Regional substituirá com grandes vantagens a utilização da guerra fiscal como instrumento de desenvolvimento.”

A natureza acessória do tema regional na atual proposta de Reforma Tributária fica evidente na síntese das medidas propostas, transcritas anteriormente neste Estudo. De acordo com a mencionada Cartilha do Ministério da Fazenda, a PEC encaminhada ao Congresso Nacional tem seis objetivos principais. Na listagem apresentada, o item 5 é claramente um complemento aos objetivos centrais da Reforma:

- 5) *aperfeiçoar a política de desenvolvimento regional, medida que isoladamente já é importante, mas que ganha destaque no contexto da reforma tributária como condição para o fim da guerra fiscal;*

A seguir, será feita uma análise desse item 5.

9.2 – Avaliação da Proposta

9.2.1 – Mudança na Natureza dos Recursos Vinculados ao Desenvolvimento Regional

No texto constitucional vigente, assim está estabelecido:

Art. 159. A União entregará:

.....
 c) três por cento, para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, ficando assegurada ao semi-árido do Nordeste a metade dos recursos destinados à Região, na forma que a lei estabelecer;

Na PEC , assim está proposto:

Art. 159. A União destinará:

.....
 II – do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os incisos III, IV, VII e VIII, do art. 153 e dos impostos instituídos nos termos do inciso I do art. 154:

.....
 c) quatro inteiros e oito décimos por cento ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional, segundo diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, para aplicação em áreas menos desenvolvidas do País, assegurada a destinação de, no mínimo, noventa e cinco por cento desses recursos para aplicação nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste;

Cabem os seguintes comentários:

- a) a União, atualmente, só entrega os recursos, pois sua competência é apenas de arrecadar. Não cabe à União destinar ou transferir ou liberar, pois a CF já estabeleceu a titularidade dos recursos como sendo dos demais entes federativos e dos fundos constitucionais de financiamento. Ou seja, são recursos fora do âmbito da administração financeira da União, não se sujeitando a contingenciamentos, desvinculação ou qualquer outro desvio de finalidade;
- b) a proposta indica a expressão “destinará”, em vez de “entregará”. Isso poderá trazer problemas no futuro, pois dá ensejo a interpretação segundo a qual a titularidade dos recursos é da União. Cabe um esclarecimento: esse possível avanço da União quanto à titularidade dos recursos abrange também as dotações destinadas pela CF ao FPE e FPM, o que representa uma ruptura das bases atuais do Pacto Federativo;
- c) diferentemente do texto constitucional vigente, haveria alterações, no novo ditame legal, da ênfase atualmente concedida a conceitos básicos e fundamentais da questão regional: financiamento ao setor produtivo; instituições financeiras de caráter regional; planos regionais de desenvolvimento; e prioridade para o semi-árido, que hoje tem assegurada a metade dos recursos destinados ao Nordeste;
- d) a centralização do processo decisório é explícita: o FNDR obedecerá às diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, formulada e gerenciada na Esplanada dos Ministérios. Esse procedimento é contrário àquilo que pregam as mais modernas teoria e prática de desenvolvimento regional observadas na União Européia, segundo as quais é mais eficiente dar competência aos órgãos mais próximos dos beneficiados para liberar os recursos públicos, já que conhecem melhor a realidade local. A aplicação dessas modernas técnicas não significa dizer que a União teria somente o papel de repassar os recursos para órgãos regionais e estaduais, mas sim que ela teria um papel de coordenação, mediante a elaboração da Política Nacional de Desenvolvimento Regional. O procedimento correto seria que os planos regionais de desenvolvimento, elaborados segundo as orientações e diretrizes gerais da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, estabelecessem as diretrizes e as prioridades para a aplicação dos recursos segundo as mesorregiões e microrregiões de cada macrorregião, e que a gestão dos

programas e projetos fosse descentralizada para as superintendências regionais de desenvolvimento.

9.2.2 – A Parcela de Recursos Vinculados à Questão Regional

Para a promoção do Desenvolvimento Regional, atualmente, existe a vinculação constitucional de dotação do “produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados” e existem dotações previstas na Lei Orçamentária de 2008 para os Fundos de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE) e da Amazônia (FDA). Em termos relativos e proporcionais ao total da arrecadação atual de IPI e IR, estas dotações são as seguintes:

Nordeste:

Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) – 1,8%

Fundos de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE) – 0,66873%

Amazônia:

Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) – 0,6%

Fundos de Desenvolvimento da Amazônia (FDA) – 0,44582%

Centro-Oeste:

Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO) – 0,6%

SOMA: 4,11455%

Comparando-se a parcela de 4,11455% com a equivalente de 4,8%, tal como previsto na Reforma Tributária para 2016, pareceria haver um ganho de recursos. No entanto, há várias diferenças na destinação do percentual de 4,8% que não permitem essa conclusão.

Além dos aspectos substantivos a seguir considerados, cabe, desde já, comentar que, de acordo com a Cartilha do Ministério da Fazenda, a parcela aumentaria dos atuais 4,11455% para 4,2% nos dois primeiros anos após a aprovação da PEC e, a partir do terceiro ano, haveria o acréscimo de um décimo de ponto percentual a cada ano, até atingir 4,8% no oitavo ano. No item 9.2.5 deste Estudo, questionamos a base de arrecadação sobre a qual seria aplicado o percentual de 4,8%.

Com a criação do FNDR, o Governo Federal poderá atender aos pleitos dos entes federativos das regiões menos desenvolvidas. Mas não haverá “dinheiro novo”, de caráter adicional, e sim uma simples substituição de fontes dos recursos, com nova denominação para recursos que atualmente já são destinados àquelas regiões. Ou seja, cria-se um novo mecanismo para repartir recursos que já são destinados à promoção do Desenvolvimento Regional.

9.2.3 – A Destinação do FNDR

Há uma decisiva alteração na destinação dos recursos hoje vinculados à promoção das regiões menos desenvolvidas. Os pontos, a seguir indicados de modo sucinto, serão desenvolvidos no item 9.2.7 deste Estudo. O objetivo da análise, no presente momento, é traçar um quadro completo das mudanças no paradigma vigente, objeto das seguintes alterações:

- a) atualmente, a parcela de 2,4% representa o *funding* dos Bancos Regionais (Banco do Nordeste do Brasil – BNB e Banco da Amazônia – BASA), da mesma forma que a destinação de 40% da Contribuição para o PIS representa o *funding* do BNDES;
- b) na sistemática de funcionamento do FNDR a ser criado, haveria transferências diretas aos governos estaduais (vide o diagrama “8. Modelo da Nova PDR” na *Cartilha do Ministério da Fazenda*);
- c) o quarto parágrafo antes do último da Exposição de Motivos nº 16/MF assim coloca a destinação dos recursos do FNDR, com grifo nosso:

Por outro lado, a proposta prevê a criação de novos instrumentos para a alocação dos recursos do FNDR, permitindo que haja aplicação de recursos em investimentos estruturantes, que deverão observar diretrizes estabelecidas pelas superintendências regionais e pelo Ministério da Integração Nacional (art. 161, IV, “b” e § 3º). Complementando o desenho da nova política, **a proposta contempla que os recursos do FNDR poderão ser transferidos diretamente para fundos de desenvolvimento estaduais**, para alocação em investimentos estruturantes ou apoio ao setor produtivo, permitindo que se busquem sempre as formas mais eficientes para atingir os objetivos de desenvolvimento econômico e social (art. 161, IV, “c” e § 4º).

- d) haveria ruptura radical da destinação atual (*funding* dos Bancos Regionais e financiamento ao setor produtivo), pois os recursos constitucionais vinculados à questão regional seriam transformados em linha auxiliar do esforço de eliminação da “guerra fiscal”, tal como consta do terceiro parágrafo antes do último da E.M. nº 16/MF:

A nova Política de Desenvolvimento Regional substituirá com grandes vantagens a utilização da guerra fiscal como instrumento de desenvolvimento. (...)

- e) a destinação ao financiamento ao setor produtivo é, atualmente, bem explicitada, tanto no art. 159 da CF, como no § 10 do art. 34 do ADCT. Na nova proposta, segundo alterações no art.161 da Constituição, tudo seria transferido para uma futura lei complementar, à qual caberá dispor sobre a aplicação e distribuição dos recursos do Fundo Nacional de

Desenvolvimento Regional e sobre as transferências a fundos de desenvolvimento dos Estados e do Distrito Federal, para aplicação em investimentos em infra-estrutura e incentivos ao setor produtivo, além de outras finalidades estabelecidas na lei complementar;

- f) ainda que seja correto deixar à legislação infraconstitucional a operacionalização de ditames constitucionais, há questões que não podem ser deixadas à incerteza do jogo político do dia-a-dia. A constituição do *funding* de instituições financeiras é um bom exemplo. Tanto que o *funding* do BNDES permanece imutável, sem previsão de lei complementar para regulamentá-lo, ainda que a base para seu *funding* (a contribuição para o PIS) esteja com previsão de ser incorporada ao imposto sobre o valor adicionado (IVA-F). Além de não haver alteração no art. 239 da Constituição, que destina a parcela de 40% da arrecadação do PIS ao BNDES, a nova redação proposta para o art. 159 assegura a permanência deste *funding*, sem previsão de lei complementar:

Art. 159. A União destinará:

I – do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os incisos III, IV e VIII do art. 153:

.....
 b) seis inteiros e sete décimos por cento, nos termos do art. 239;

- g) observa-se, assim, uma clara assimetria entre o tratamento dado pela PEC , ao BNB e ao BASA, e o deferido ao BNDES, pois nem mesmo os 60%, que no mínimo seriam empregados no financiamento ao setor produtivo das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, estariam comprometidos com as duas entidades regionais de financiamento. Deve-se observar que essas instituições são importantes porque detêm um ativo fundamental para o desenvolvimento de suas áreas de atuação: o conhecimento sobre as potencialidades econômicas e sobre os agentes econômicos. Como foi mencionado anteriormente, esses conhecimentos são importantes para a eficiência da aplicação dos recursos públicos. Nesse sentido, deveria haver uma garantia constitucional, como hoje há, de que os recursos destinados a empréstimos para as regiões Norte e Nordeste deveriam ter como agentes financeiros, respectivamente, o BASA e o BNB.

9.2.4 – A Descaracterização da Prioridade à Questão Regional

No presente, os recursos federais vinculados à questão regional têm regras claras, destinação inequívoca e sistemática de administração específica:

- a) quanto à orçamentação e entrega aos titulares, os recursos destinados à promoção do desenvolvimento regional dispõem de garantias e prerrogativas similares àquelas estabelecidas para os Fundos de Participação dos Estados (FPE) e dos Municípios (FPM);
- b) quanto à aplicação, além do acatamento às diretrizes e orientações gerais do Ministério da Integração Nacional, há subordinação às prioridades definidas no plano de desenvolvimento regional e às diretrizes específicas da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), da Amazônia (Sudam) e do Centro-Oeste (Sudeco); e
- c) quanto à operacionalização, o marco legal é cristalino no estabelecimento das responsabilidades dos Bancos Administradores, o BNB para o FNE, o Basa para o FNO e o BB para o FCO.

Ainda que os três pontos acima indicados sejam mais bem explicitados para os Fundos Constitucionais de Financiamento do Nordeste (FNE), do Norte (FNO) e do Centro-Oeste (FCO), também para os Fundos de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE) e da Amazônia (FDA) há um marco legal que estabelece com clareza a divisão de responsabilidade do Ministério, da SUDENE e Sudam, do BNB e Basa, ainda que a oportunidade e o ritmo da liberação de seus recursos dependam do Tesouro Nacional, o que não acontece com os recursos dos Fundos Constitucionais, os quais são liberados segundo a mesma sistemática do FPE e do FPM, a cada dez dias, independente das circunstâncias e prioridades da gestão das finanças da União.

Com o texto da Reforma Tributária, essa divisão de tarefas ficaria indefinida. Isso poderia gerar uma situação de insegurança, pois tudo é repassado para uma futura lei complementar. Pode ser que essa futura lei complementar enfraqueça institucionalmente as entidades regionais, o que seria indesejável para o objetivo de desenvolver as macrorregiões periféricas do Brasil. Dessa forma, seria melhor garantir o status dessas entidades no próprio texto constitucional. Essas constatações ficam evidentes no exame cuidadoso da redação proposta para o art. 161:

Art. 161. Cabe à lei complementar:

.....

IV – estabelecer normas para a aplicação e distribuição dos recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional, os quais observarão a seguinte destinação:

- a) no mínimo sessenta por cento do total dos recursos para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste;

b) aplicação em programas voltados ao desenvolvimento econômico e social das áreas menos desenvolvidas do País;

c) transferências a fundos de desenvolvimento dos Estados e do Distrito Federal, para aplicação em investimentos em infra-estrutura e incentivos ao setor produtivo, além de outras finalidades estabelecidas na lei complementar.

§ 1º

§ 2º Na aplicação dos recursos de que trata o inciso IV do *caput* deste artigo, será observado tratamento diferenciado e favorecido ao semi-árido da Região Nordeste.

§ 3º No caso das Regiões que contem com organismos regionais, a que se refere o art. 43, § 1º, II, os recursos destinados nos termos do inciso IV, “a” e “b”, do *caput* deste artigo serão aplicados segundo as diretrizes estabelecidas pelos respectivos organismos regionais.

§ 4º Os recursos recebidos pelos Estados e pelo Distrito Federal nos termos do inciso IV, “c”, do *caput* não serão considerados na apuração da base de cálculo das vinculações constitucionais.

Observa-se no § 3º que as diretrizes estabelecidas pelos respectivos organismos regionais não alcançam a aplicação dos recursos a serem transferidos aos fundos de desenvolvimento dos Estados e do Distrito Federal (inciso IV, alínea c). Como mencionado anteriormente, o FNDR faria transferências diretas aos governos estaduais. Assim, constata-se que é negada relevância à participação das superintendências regionais de desenvolvimento.

Essa mudança do marco político-institucional da questão regional é reflexo da percepção de que a “Nova Política de Desenvolvimento Regional” não é um dos objetivos centrais da Reforma Tributária. A transferência de recursos do FNDR sem sua qualificação quanto às prioridades e diretrizes do plano regional de desenvolvimento, sem os cuidados de suas respectivas superintendências regionais de desenvolvimento, mostra com clareza ser o FNDR uma linha auxiliar na compensação aos estados, ou seja, um instrumento de combate à guerra fiscal. Isso ocorre porque os Estados perderão um instrumento que possuem para atrair investimentos, em consequência da alteração prevista na apropriação do ICMS pelo destino. Nesse sentido, talvez fosse melhor, para a questão regional, não mudar o arcabouço institucional vigente, mas apenas criar um fundo para compensar os Estados, sem chamá-lo de Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional.

9.2.5 – A Base de Cálculo da Vinculação de Recursos ao FNDR

A fragilidade da nova formulação para a questão regional está presente na insegurança quanto à base de cálculo dos recursos vinculados à redução dos desequilíbrios inter-regionais.

Atualmente, a queixa das regiões menos desenvolvidas se limita ao uso da isenção de IR e IPI na gestão da política econômica nacional. Há a crítica de que o Governo Federal

estaria “fazendo cortesia com chapéu alheio” ao dar isenção de IR e de IPI, pois 48% e 58%, respectivamente, do produto da arrecadação desses impostos não lhe pertencem, mas sim aos Estados, Distrito Federal, Municípios e fundos constitucionais de financiamento.

Caso fosse aprovada a proposta em análise, a situação de insegurança seria ainda maior. O alargamento da base de cálculo, com a incorporação do IVA-Federal e do imposto sobre grandes fortunas, é de difícil avaliação, pois há diversos pontos obscuros:

- a) qual seria o efeito líquido da incorporação da CSLL ao IRPJ;
- b) qual seria a tendência da arrecadação do IPI, pois, na *Cartilha do Ministério da Fazenda* sobre a Reforma Tributária, há a seguinte informação:

Ao longo das discussões, considerou-se a possibilidade de incorporar também o IPI ao IVA-F, mas optou-se por manter o IPI, pois isso permite simplificar e reduzir o número de alíquotas do IVA-F. Ainda assim, a perspectiva é de uma simplificação expressiva do IPI, que seria mantido apenas por suas funções regulatórias:

- tributação seletiva, com alíquotas elevadas, de fumo e bebidas;
- utilização como instrumento de política industrial, como é o caso da Lei de Informática;
- utilização como instrumento de política regional, através da manutenção dos benefícios existentes para a Zona Franca de Manaus.

- c) quanto à soma do produto da arrecadação do IR, IPI e IVA-F, são previstas algumas deduções antes de sua destinação ao FPE, FPM, FNDR e ao Fundo de Equalização de Receitas (FER). Pois antes deste rateio, 38,8% da mencionada soma de recursos seriam destinados à seguridade social (como compensação pela extinção da Cofins), 6,7% ao seguro-desemprego e ao BNDES (como compensação pela extinção da Contribuição para o PIS), e até 4,8% para o pagamento de subsídios a preços e transportes de combustíveis e para o repasse a Estados e Municípios (como compensação pela extinção da Cide-Combustíveis) e para o financiamento da educação básica (como compensação pela eliminação do Salário-Educação).

Portanto, o quinhão da arrecadação do IVA-F, IR, IPI e do imposto sobre as grandes fortunas que caberá ao FNDR dependerá de lei complementar, cuja tramitação sofrerá influência dos que querem aplicar mais em Educação Básica e em infra-estrutura de transporte, duas áreas que têm forte respaldo político.

Adicionalmente, a dificuldade de avaliação é agravada pelo desconhecimento da base de dados que fundamentou algumas projeções sobre a futura disponibilidade de recursos para o FNDR. Tomando como base a informação da *Cartilha do Ministério da Fazenda*, a dotação do FNDR seria equivalente a 4,8% da receita de IPI e IR, com grifo nosso:

Neste contexto, o projeto de Reforma Tributária inclui uma importante mudança na estrutura da política de desenvolvimento regional (PDR), cujas principais características são as seguintes:

- criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR), que permitirá a coordenação da aplicação dos recursos da PDR;
- ampliação do montante de recursos destinados à PDR, através da destinação ao FNDR **de montante equivalente a 4,8% da receita de IR e IPI** (hoje, considerando os fundos constitucionais, o FDNE e o FDA este montante equivale a 4,1% do IR e IPI);
- ampliação do escopo da PDR através da possibilidade de aplicação de até 5% dos recursos nas áreas menos desenvolvidas das regiões Sul e Sudeste, garantindo-se assim a ampliação do montante de recursos da PDR para todas as regiões;
- garantia de que pelo menos 60% dos recursos do FNDR serão aplicados em financiamentos, através dos instrumentos atualmente existentes, visando evitar a descontinuidade do modelo já implementado;
- criação de novos instrumentos para a alocação dos recursos do FNDR;
- investimentos estruturantes, segundo diretrizes estabelecidas pelas superintendências regionais e pelo Ministério da Integração;
- transferências para fundos de desenvolvimento estaduais, para alocação em investimentos ou apoio ao setor produtivo.

Com base na PEC, a estimativa para 2010 é de que o FNDR teria R\$ 9,5 bilhões, ou seja R\$ 1,6 bilhão a mais do que em 2008, e correspondendo a 4,2% da soma de IR e IPI. Em 2016, o FNDR teria, segundo a Cartilha, R\$ 14,6 bilhões, ou seja, R\$ 5,4 bilhões a mais.

A Tabela 9 exibida na Cartilha traz as seguintes cifras:

9. Transição da Política de Desenvolvimento Regional

(R\$ bilhões de 2008)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
% base partilha destinada ao FNDR	4,2%	4,3%	4,4%	4,5%	4,6%	4,7%	4,8%
% FNDR destinado a financiamento	80%	76%	72%	68%	64%	62%	60%
% mínimo destinado ao N/NE/CO	99%	98%	97%	96%	95%	95%	95%
Valor	9,5	10,3	11,0	11,8	12,7	13,6	14,6
Financiamento	7,6	7,8	7,9	8,1	8,1	8,5	8,8
Invest. Estrutur./Transferências	1,9	2,5	3,1	3,8	4,6	5,2	5,8

(Projeções realizadas com base na hipótese de crescimento do PIB de 5% ao ano.)

Além da insegurança quanto à base efetiva para o cálculo da vinculação de recursos para o FNDR, como recém comentado, constata-se que os números do FNDR podem estar superestimados, conforme tratado no item 9.2.7 deste Estudo.

9.2.6 – O Cronograma de Implementação do FNDR

O FNDR será implementado a partir do segundo ano após a promulgação da PEC. Supondo-se que a mesma seja aprovada em 2008, em 2010 lhe seria destinado o equivalente a 4,2% da arrecadação atual do IR e do IPI. Paulatinamente, esse percentual iria sendo incrementado de um décimo de ponto percentual, de modo que, em 2016, seriam destinados ao FNDR o equivalente a 4,8% da atual arrecadação do IR e do IPI.

Pelo lado da utilização de seus recursos, também haveria três cronogramas de mudanças na destinação dos recursos do FNDR:

- a) o financiamento ao setor produtivo diminuiria de 100% em 2009, para 80% em 2010, e a partir daí seguiria diminuindo paulatinamente até corresponder a apenas 60%, em 2016;
- b) a destinação às três regiões menos desenvolvidas diminuiria de 100%, como é atualmente, para 95%, em 2016, de modo a destinar 5% dos recursos do FNDR ao Sul e ao Sudeste; e
- c) a destinação de recursos aos investimentos estruturantes e ao apoio ao setor produtivo feito pelos governos estaduais passaria de inexistente, no presente, a 40% dos recursos do FNDR em 2016.

Cabe alertar que são desconhecidas as bases de cálculo das estimativas disponíveis. De fato, como se daria a evolução, tanto do lado da receita como do lado das despesas do FNDR, é algo não divulgado em detalhes nos documentos disponibilizados pelo Ministério da Fazenda. Os dados constantes da Cartilha se referem ao exercício de 2006, tomado como base para a análise da partilha da arrecadação (vide Tabelas 10 e 11 da Cartilha), e ao exercício de 2010, ano inicial da projeção da receita prevista para o FNDR (vide Tabela 9 da Cartilha). No entanto, não está disponível a metodologia empregada para as estimativas divulgadas de modo a permitir a avaliação da evolução de 2006 a 2010.

9.2.7 – A Estimativa de Recursos do FNDR

Desconhecidas as bases das estimativas para o FNDR feitas pelo Ministério da Fazenda, cabe avaliar qual seria o desvio de recursos destinados, atualmente, para o financiamento das atividades produtivas.

O quadro abaixo apresenta o sumário das estimativas dos recursos a serem destinados para impulsionar o desenvolvimento da base produtiva da Amazônia, do Nordeste e do Centro-Oeste:

ESTIMATIVA DOS RECURSOS PARA FINANCIAMENTO AO SETOR PRODUTIVO

(em R\$ bilhões)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Financiamento Atual (Base: 2008) (A)	7,9	7,9	7,9	7,9	7,9	7,9	7,9
Financiamento Prometido (PEC) (B)	7,6	7,8	7,9	8,1	8,1	8,5	8,8
Destinação Mínima com Base em 2008 (C)	6,4	6,2	6,1	5,9	5,6	5,6	5,5
Expansão Prometida do Financiamento (A – B)	-0,3	-0,1	0,0	0,2	0,2	0,6	0,9
Desvio de Recursos Esperado (A – C)	-1,5	-1,7	-1,8	-2,0	-2,3	-2,3	-2,4

(Fonte: Orçamento da União para 2008 (item A) e Cartilha do Ministério da Fazenda (itens B e C))

A PEC indica que o setor produtivo das regiões menos desenvolvidas teria, no período 2010 a 2016, financiamento assegurado de, no mínimo, R\$ 56,8 bilhões, ou seja, a soma do financiamento prometido, tal como consta na Tabela 9 da Cartilha do Ministério da Fazenda.

Esse montante seria ligeiramente superior à estimativa, para o mesmo período, se não houvesse mudança constitucional alguma e se a programação de 2008 fosse repetida até 2016. Assim, o montante esperado com a continuidade da situação atual seria de R\$ 55,3 bilhões, ou seja, a soma de sete exercícios financeiros com a oferta atual de R\$ 7,9 bilhões. Em relação à disponibilidade futura assim projetada, constata-se que a Reforma Tributária teria o benefício de expandir o financiamento ao setor produtivo em apenas R\$ 1,5 bilhão (de R\$ 55,3 bilhões para R\$ 56,8 bilhões).

Cabe, no entanto, cautela na avaliação dos possíveis efeitos das mudanças em análise. Além de toda a insegurança apontada e da posição caudatária da questão regional, a metodologia das estimativas é desconhecida e supõe a economia nacional crescendo a uma taxa média de 5% ao ano.

Como exemplo ilustrativo da cautela necessária, em termos práticos, caberia indagar como o FNDR teria, em 2010, cerca de 20% a mais de recursos do que a soma, em 2008, dos recursos destinados a FNO, FNE, FCO, FDNE e FDA.

O desconhecimento da metodologia dos cálculos e a insegurança transmitida pelas mudanças propostas estão bem retratados no quadro anterior. Em relação à oferta vigente em 2008, segundo o Ministério da Fazenda, o setor produtivo das regiões menos desenvolvidas teria uma oferta de financiamento expandida em R\$ 1,5 bilhão, ao longo dos próximos oito exercícios. Ou seja, haveria muita alteração constitucional e legal, sob um contexto de riscos, para uma expansão inexpressiva do financiamento ao setor produtivo. Lembremo-nos que esses riscos são ainda maiores porque a demanda pelos recursos para o financiamento produtivo, diga-se FCO, FNO e FNE, vem crescendo bastante ao longo dos últimos anos.

Um cenário alternativo poderia ser delineado com base nas seguintes premissas:

- a) a disponibilidade futura de recursos para o FNDR seria a mesma prevista para 2008, ou seja, não haveria repercussão, sobre esta destinação de recursos federais, do ritmo de crescimento da economia até 2016 segundo as premissas da PEC ;
- b) a parcela do FNDR destinada ao financiamento ao setor produtivo seria de 80% em 2010 e de 60% em 2016.

Nesse cenário, aplicando-se os percentuais de redução da destinação ao financiamento ao setor produtivo e considerando-se como fixa a receita do FNDR, a preços de 2008, em R\$ 7,9 bilhões, no período em 2010 a 2016, a perda do setor produtivo seria de R\$ 14,0 bilhões. Esse cenário está mencionado no quadro apresentado anteriormente sob a denominação de “Desvio de Recursos Esperado”.

Em síntese, quanto às perspectivas do financiamento ao setor produtivo, cabe às lideranças políticas da Amazônia, Nordeste e Centro-Oeste decidir qual seria o cenário mais provável, ou preferível, para a estimativa de oferta de crédito ao setor privado, no período 2010 a 2016, e quais seriam os riscos envolvidos:

- a) a estimativa feita pelo Governo Federal (R\$ 56,8 bilhões), com uma expansão de R\$ 1,5 bilhão em relação à oferta atual, supondo-se a aprovação da PEC ;
- b) o cenário onde a oferta atual seria mantida, pelo menos, em termos do que está previsto para 2008 (sete exercícios a R\$ 7,9 bilhões igual a R\$ 55,3 bilhões), supondo que a PEC não alterasse o montante de recursos vinculados ao financiamento ao setor produtivo, deixando a cargo de outras fontes de recursos o financiamento dos investimentos estruturantes e o apoio às áreas menos desenvolvidas localizadas nas Regiões Sul e Sudeste; ou
- c) o cenário mais realista advindo da aprovação da PEC, caracterizado pela combinação de uma estimativa de redução na destinação, de 100% dos recursos atuais para 60% dos recursos em 2016, e de uma previsão mais realista da expansão da base de recursos a serem vinculados ao desenvolvimento regional, com a fixação do montante de recursos destinados ao FNDR no mesmo patamar de 2008. Estas duas premissas acarretariam uma oferta de crédito de apenas R\$ 41,3 bilhões, com uma perda em relação à oferta atual de R\$ 14 bilhões, ao longo do período 2010 a 2016. Esta estimativa corresponde ao cenário denominado “Desvio de Recursos Esperado”.

Em conclusão, nas últimas décadas, a guerra fiscal ganhou importância porque a questão regional foi deixada de lado, eis que o debate econômico brasileiro ficou centrado na macroeconomia. A proposta de reformulação da Política de Desenvolvimento Regional contida na PEC não se apercebe disso e inverte a relação de causalidade: coloca o desenvolvimento regional como caudatário da eliminação da denominada “guerra fiscal”. A nosso ver, é o aperfeiçoamento dos instrumentos de política de desenvolvimento regional que acabará por eliminar a guerra fiscal, que, sem dúvida, é indesejável e responsável por distorções tributárias. Essa a razão para afirmarmos não haver uma bem-elaborada proposta para o aprimoramento da política de desenvolvimento regional no âmbito da PEC . Pelo contrário, está em curso um processo de fragilização das entidades e instrumentos de atenuação das desigualdades inter-regionais de desenvolvimento.

10. CONSIDERAÇÕES FINAIS

10.1 – Simplificação dos Tributos Federais

A PEC , extingue cinco tributos federais, entre os quais PIS e Cofins, cuja legislação é complexa e casuística, e a CSLL, incorporada ao Imposto de Renda. Cria o Imposto sobre o

Valor Adicionado Federal, não-cumulativo, porém com alíquota por dentro, o que não serve à transparência fiscal. A hipótese de incidência do imposto, inspirada no IVA vigente em Portugal e nos países da União Européia, é inédita no direito tributário brasileiro.

Esse ineditismo e o receio dos contribuintes, sobretudo das empresas prestadoras de serviço que não puderam aderir ao Simples Nacional, em relação a eventual aumento de carga tributária, poderão precipitar a discussão das pertinentes leis complementar e ordinária paralelamente à apreciação da PEC.

10.2 – Simplificação do ICMS

No que se refere à instituição do novo ICMS, a despeito dos aperfeiçoamentos introduzidos na PEC pela CCJD da Câmara dos Deputados, ainda restam dificuldades de ordem política, jurídica e econômica a serem superadas.

Objecções de ordem jurídica e política podem ser opostas a diversos dispositivos, entre os quais alguns aprovados pela CCJD:

- a) sanções aos Estados, DF e aos seus agentes por descumprimento das normas que disciplinam o exercício da competência do imposto (art. 155-A, § 6º, X e XI, § 8º), ou a instituição de benefícios ou incentivos fiscais relativamente ao atual ICMS (art. 10 da PEC). A eliminação de algumas delas enfraquece a tentativa de extirpar a “guerra fiscal”, uma vez que os agentes políticos estaduais e distritais não estariam suficientemente dissuadidos de promovê-la;
- b) os Estados de destino das operações interestaduais com petróleo e derivados e energia elétrica, majoritários em relação aos Estados de origem dessas operações, provavelmente somarão esforços para manter a redação original da PEC que coincide com a da Constituição vigente;
- c) a não-aplicação do princípio da anterioridade plena (anual) nos dois anos inaugurais do novo ICMS pode ser objeto de ADIn junto ao STF, que já consagrou o entendimento de que a anterioridade é garantia individual, intangível por emenda constitucional;

No campo econômico, as empresas que hoje se beneficiam de incentivos fiscais outorgados, unilateralmente, pelos Estados e pelo DF, ao arrepio das normas constitucionais (art. 155, § 2º, XII, g) e legais (Lei Complementar nº 24, de 7 de janeiro de 1975) se sentirão prejudicadas se os seus benefícios forem eliminados ou reduzidos, antes do prazo previsto. Na defesa de seus interesses econômicos, invocarão desrespeito ao princípio da boa fé, com base no qual fizeram os seus investimentos.

A aceitação da aplicação da preponderância do princípio do destino no novo ICMS – a inovação mais importante, polêmica e difícil – é crucial para a solução de grande número de problemas decorrentes do formato do atual ICMS, uma vez que:

- a) promoveria a desoneração completa das exportações, pela:

- a.1) eliminação da resistência dos Estados a ressarcirem créditos de ICMS gerados em outros Estados;
- a.2) implementação de um sistema de compensação de débitos e créditos tributários entre empresas (depende de lei);
- b) eliminaria a guerra fiscal, uma vez que a manutenção da alíquota de 2% no Estado de origem – necessária para estimular a fiscalização e reduzir a sonegação – não é suficiente para alimentá-la. Entre os efeitos benéficos, destacam-se:
 - b.1) o fim do favorecimento às importações;
 - b.2) o fim da insegurança e da imprevisibilidade para os empreendedores;
 - b.3) o fim das disputas desgastantes entre os Estados e, em consequência, o aprimoramento das relações interfederativas;
 - b.4) o aumento do investimento, da eficiência econômica, da produtividade e do crescimento, por conta da correção das distorções resultantes da guerra fiscal;
- c) aumentaria a arrecadação dos Estados, por conta da redução da sonegação decorrente do sistema de cobrança misto (parte na origem e parte no destino) e do fim da guerra fiscal, sem elevação de alíquotas.

De um lado, os Estados perdedores de receita com a regra do destino, entre os quais alguns Estados populosos e industrializados do Sudeste, provavelmente exigirão garantias de compensação mais sólidas do que as esboçadas na PEC. Querirão, no mínimo, que a União antecipe a discussão relativa às fontes e montante, adicionais, de recursos a serem destinados ao FER.

De outro lado, os Estados que, real ou supostamente, se tornarem menos atraentes aos investimentos com o fim da guerra fiscal, entre os quais alguns das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, provavelmente exigirão garantias de compensação por meio de uma política de desenvolvimento regional sólida e permanente, seja por meio do FNDR mais robusto ou outros mecanismos institucionais mais descentralizados.

10.3 – Impacto sobre a Carga Tributária

O alcance das modificações contidas na PEC e a indefinição quanto a alguns de seus dispositivos não permitem afirmar com certeza qual será o efeito sobre a carga tributária. Haverá de fato a desoneração na aquisição de bens de capital e na folha de salários. Nesse último caso, entretanto, o efeito sobre a carga tributária não será automático, pois o fim do Salário-Educação e a eventual redução da alíquota da contribuição previdenciária do empregador deverão ser compensados pelo aumento do IVA-F ou de outro imposto.

Haverá também riscos. Não se sabe o desempenho futuro da arrecadação do IVA-F, do novo imposto estadual e do IRPJ corrigido para absorver a CSLL. Ademais, a prerrogativa da União de criar contribuições sociais permanecerá intacta. Quanto ao ICMS, alíquotas poderão ser majoradas por meio de lei estadual para compensar eventuais perdas de

arrecadação para outros Estados. Também deixará de haver restrição aos tributos que podem incidir sobre energia elétrica, telecomunicações, derivados de petróleo, combustíveis e minerais.

10.4 – O Sistema de Partilhas e de Vinculações

As mudanças propostas no sistema de partilhas e de vinculações podem afetar tanto positivamente quanto negativamente os recursos destinados aos Estados e aos Municípios e às várias áreas de atuação do governo federal. Esses efeitos decorrem das opções seguidas na definição dos percentuais e das bases de cálculo dos diferentes destinos. Quanto aos percentuais, a proposta escolheu o ano de 2006 para defini-los, congelando a situação então vigente. Quanto às bases de cálculo, a proposta alterou a composição tributária dessas bases, de tal modo que a evolução futura dependerá do desempenho dos respectivos tributos.

Especificamente quanto às partilhas de recursos federais com os Estados e os Municípios, a concentração da arrecadação em impostos, sujeitos, portanto, à partilha, é sem dúvida benéfica a esses entes federados. Vale registrar, entretanto, que a prerrogativa de a União criar contribuições permanece intocada.

A proposta extingue o FPEX, o auxílio financeiro e as transferências feitas com base na Lei Kandir. Os recursos do primeiro são direcionados ao FER, enquanto o destino dos outros recursos não está especificado. Pode-se apenas presumir que serão utilizados como fonte adicional do FER. Se assim for, não está claro se a fonte adicional será partilhada com os Municípios. Ademais, os critérios de distribuição dos recursos do FER entre os Estados serão provavelmente distintos dos critérios das transferências suprimidas.

Outras duas mudanças relacionadas à disponibilidade de recursos para os Estados e os Municípios podem ser consideradas favoráveis, embora não expressivas. A primeira é a possibilidade de transferências diretas para os Estados de parcela dos recursos do FNDR. A segunda é a exclusão da incidência da DRU da parcela do FPM repassada aos Municípios no mês de dezembro.

Quanto à receita gerada pelo ICMS, a abrangência das modificações pretendidas poderá afetar o montante arrecadado nacionalmente e deverá alterar a distribuição da arrecadação entre os Estados. Por meio da partilha, tais efeitos se projetarão para os Municípios, evidentemente. A isso se soma a supressão do dispositivo constitucional que escolhe o valor adicionado como principal critério dessa partilha.

O FER foi criado como mecanismo de compensação para as perdas dos Estados e Municípios, mas os dispositivos relativos ao Fundo não deixam claros aspectos importantes, como a extensão do compromisso da União e a definição de perdas. Ademais, a imprevisibilidade das perdas contrasta com o reduzido montante de recursos destinados ao FER, próximo de 4% da arrecadação de ICMS, ainda assim se considerados os recursos liberados com a extinção do auxílio financeiro e das transferências feitas com base na Lei Kandir.

Aparentemente, a proposta supõe que a arrecadação no destino tornará desnecessária a compensação originada da desoneração de ICMS sobre as exportações. Os recursos liberados pelo fim desse tipo de compensação serão então destinados aos Estados que perderem receita de ICMS por causa da reforma. Se essa for a estratégia, o FER servirá apenas para redistribuir entre os Estados recursos que atualmente já recebem, enquanto os recursos próprios da União só serão utilizados em último caso.

Quanto aos recursos mínimos destinados à saúde e à educação, calculados como percentual das receitas estaduais e municipais, serão afetados indiretamente por força dos efeitos da proposta sobre essas receitas. Incluem-se aí tanto as transferências, a exemplo do FPM, FPE e FER, como a arrecadação do ICMS. Nesse último caso, a abrangência das modificações propostas deverá pelo menos alterar a distribuição entre os Estados dos gastos realizados nessas áreas. Ademais, a extinção das transferências feitas com base na Lei Kandir prejudicará o Fundeb, pois tais transferências compõem a base de cálculo dos recursos do Fundo.

Por fim, a eventual redução da alíquota da contribuição previdenciária do empregador terá que prever a compensação da perda de receita daí decorrente, de tal modo a preservar o financiamento da previdência social.

10.5 – Desenvolvimento Regional

As medidas contidas na PEC para aperfeiçoar a política de desenvolvimento regional são caudatárias da proposta de eliminação da guerra fiscal. Nas últimas décadas, a guerra fiscal ganhou importância porque a questão regional foi deixada de lado, eis que o debate econômico teve como eixo central a macroeconomia. A PEC não se apercebe disso e pretende tratar a causa a partir das conseqüências. Esse defeito de desenho permite concluir que não há uma bem-elaborada política de desenvolvimento regional no âmbito da PEC. A proposta fragiliza o marco institucional vigente para a atenuação das desigualdades inter-regionais de desenvolvimento.

ANEXO I

QUADRO COMPARATIVO ENTRE O TEXTO CONSTITUCIONAL ATUAL E O PROPOSTO PELA PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 233, DE 2008, QUE ALTERA O SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS

(os dispositivos alterados, acrescentados, eliminados e revogados estão em vermelho)

TEXTO ATUAL	TEXTO PROPOSTO
<p>Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:</p> <p>.....</p> <p>V – reorganizar as finanças da unidade da Federação que:</p> <p>.....</p>	<p>c) reter parcela do produto da arrecadação do imposto previsto no art. 155-A, devida a outra unidade da Federação;</p>
<p>Art. 36. A decretação da intervenção dependerá:</p> <p>.....</p>	<p>V – no caso do art. 34, V, “c”, de solicitação do Poder Executivo de qualquer Estado ou do Distrito Federal.</p>
<p>Art. 61.</p> <p>.....</p>	<p>§ 3º A iniciativa da lei complementar de que trata o art. 155-A cabe exclusivamente:</p> <p>I – a um terço dos membros do Senado Federal, desde que haja representantes de todas as Regiões do país;</p> <p>II – a um terço dos Governadores de Estado e Distrito Federal ou das Assembléias Legislativas, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros, desde que estejam representadas, em ambos os casos, todas as Regiões do País;</p> <p>III – ao Presidente da República.</p>

TEXTO ATUAL	TEXTO PROPOSTO
<p>Art. 62.</p> <p>.....</p> <p>§ 2º Medida provisória que implique instituição ou majoração de impostos, exceto os previstos nos arts. 153, I, II, IV, V, e 154, II, só produzirá efeitos no exercício financeiro seguinte se houver sido convertida em lei até o último dia daquele em que foi editada.</p> <p>.....</p>	<p>§ 2º Medida provisória que implique instituição ou majoração de impostos, exceto os previstos nos arts. 153, I, II, IV, V, VIII, e 154, II, só produzirá efeitos no exercício financeiro seguinte se houver sido convertida em lei até o último dia daquele em que foi editada.</p> <p>.....</p>
<p>Art. 105. Compete ao Superior Tribunal de Justiça:</p> <p>.....</p> <p>III – julgar, em recurso especial, as causas decididas, em única ou última instância, pelos Tribunais Regionais Federais ou pelos tribunais dos Estados, do Distrito Federal e Territórios, quando a decisão recorrida:</p> <p>.....</p>	<p>d) contrariar a lei complementar ou a regulamentação relativas ao imposto a que se refere o art. 155-A, negar-lhes vigência ou lhes der interpretação divergente da que lhes tenha atribuído outro tribunal.</p>
<p>Art. 114. Compete à Justiça do Trabalho processar e julgar:</p> <p>.....</p> <p>VIII a execução, de ofício, das contribuições sociais previstas no art. 195, I, “a”, e II, e seus acréscimos legais, decorrentes das sentenças que proferir;</p> <p>.....</p>	<p>VIII – a execução, de ofício, das contribuições sociais previstas no art. 195, I e II, e seus acréscimos legais, decorrentes das sentenças que proferir;</p>
<p>Art. 146. Cabe à lei complementar:</p> <p>.....</p> <p>III – estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre:</p> <p>.....</p> <p>d) definição de tratamento diferenciado e favorecido para as microempresas e para as empresas de pequeno porte, inclusive</p>	<p>d) definição de tratamento diferenciado e favorecido para as microempresas e para as empresas de pequeno porte, inclusive regimes</p>

TEXTO ATUAL	TEXTO PROPOSTO
<p>regimes especiais ou simplificados no caso do imposto previsto no art. 155, II, das contribuições previstas no art. 195, I e §§ 12 e 13, e da contribuição a que se refere o art. 239.</p> <p>.....</p>	<p>especiais ou simplificados no caso dos impostos previstos nos arts. 153, IV e VIII, 155-A, 156, III, e das contribuições previstas no art. 195, I;</p>
<p>Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:</p> <p>.....</p> <p>III – cobrar tributos:</p> <p>.....</p> <p>b) no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou;</p> <p>c) antes de decorridos noventa dias da data em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou, observado o disposto na alínea “b”;</p> <p>.....</p> <p>§ 1º A vedação do inciso III, “b”, não se aplica aos tributos previstos nos arts. 148, I, 153, I, II, IV e V; e 154, II; e a vedação do inciso III, “c”, não se aplica aos tributos previstos nos arts. 148, I, 153, I, II, III e V; e 154, II, nem à fixação da base de cálculo dos impostos previstos nos arts. 155, III, e 156, I.</p> <p>.....</p> <p>§ 6º Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2º, XII, “g”.</p> <p>.....</p>	<p>.....</p> <p>§ 1º A vedação do inciso III, “b”, não se aplica aos tributos previstos nos arts. 148, I, 153, I, II, IV, V e VIII; e 154, II; e a vedação do inciso III, “c”, não se aplica aos tributos previstos nos arts. 148, I, 153, I, II, III e V; e 154, II, nem à fixação da base de cálculo dos impostos previstos nos arts. 155, III, e 156, I.</p> <p>.....</p> <p>§ 6º Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, ressalvado o disposto no art. 155-A, § 4º, I.</p>

TEXTO ATUAL	TEXTO PROPOSTO
<p>Art. 151. É vedado à União:</p> <p>.....</p> <p>III – instituir isenções de tributos da competência dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios.</p>	<p><i>Parágrafo único.</i> A vedação do inciso III não se aplica aos tratados internacionais aprovados na forma do art. 49, I.</p>
<p>Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre:</p> <p>.....</p> <p>III – renda e proventos de qualquer natureza;</p> <p>.....</p> <p>§ 2º – O imposto previsto no inciso III:</p> <p>.....</p>	<p>VIII – operações com bens e prestações de serviços, ainda que as operações e prestações se iniciem no exterior.</p> <p>III – poderá ter adicionais de alíquota por setor de atividade econômica.</p> <p>.....</p> <p>§ 6º O imposto previsto no inciso VIII:</p> <p>I – será não-cumulativo, nos termos da lei;</p> <p>II – relativamente a operações e prestações sujeitas a alíquota zero, isenção, não-incidência e imunidade, não implicará crédito para compensação com o montante devido nas operações ou prestações seguintes, salvo determinação em contrário na lei;</p> <p>III – incidirá nas importações, a qualquer título;</p> <p>IV – não incidirá nas exportações, garantida a manutenção e o aproveitamento do imposto cobrado nas operações e prestações anteriores;</p> <p>V – integrará sua própria base de cálculo.</p> <p>§ 7º Relativamente ao imposto previsto no inciso VIII, considera-se prestação de serviço toda e qualquer operação que não constitua circulação ou transmissão de bens.</p>

TEXTO ATUAL	TEXTO PROPOSTO
<p>Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre:</p> <p>.....</p> <p>II – operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior;</p> <p>.....</p> <p>§ 2º O imposto previsto no inciso II atenderá ao seguinte:</p> <p>I – será não-cumulativo, compensando-se o que for devido em cada operação relativa à circulação de mercadorias ou prestação de serviços com o montante cobrado nas anteriores pelo mesmo ou outro Estado ou pelo Distrito Federal;</p> <p>II – a isenção ou não-incidência, salvo determinação em contrário da legislação:</p> <p>a) não implicará crédito para compensação com o montante devido nas operações ou prestações seguintes;</p> <p>b) acarretará a anulação do crédito relativo às operações anteriores;</p> <p>III – poderá ser seletivo, em função da essencialidade das mercadorias e dos serviços;</p> <p>IV – resolução do Senado Federal, de iniciativa do Presidente da República ou de um terço dos Senadores, aprovada pela maioria absoluta de seus membros, estabelecerá as alíquotas aplicáveis às operações e prestações, interestaduais e de exportação;</p> <p>V – é facultado ao Senado Federal:</p> <p>a) estabelecer alíquotas mínimas nas operações internas, mediante resolução de iniciativa de um terço e aprovada pela maioria absoluta de seus membros;</p>	<p>II – Revogado, a partir de 1º de janeiro do oitavo ano subsequente ao da promulgação desta Emenda, pelo art. 13, II, <i>a</i>, da PEC.</p> <p>§ 2º Revogado, a partir de 1º de janeiro do oitavo ano subsequente ao da promulgação desta Emenda, pelo art. 13, II, <i>a</i>, da PEC.</p>

TEXTO ATUAL	TEXTO PROPOSTO
<p>b) fixar alíquotas máximas nas mesmas operações para resolver conflito específico que envolva interesse de Estados, mediante resolução de iniciativa da maioria absoluta e aprovada por dois terços de seus membros;</p> <p>VI – salvo deliberação em contrário dos Estados e do Distrito Federal, nos termos do disposto no inciso XII, “g”, as alíquotas internas, nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, não poderão ser inferiores às previstas para as operações interestaduais;</p> <p>VII – em relação às operações e prestações que destinem bens e serviços a consumidor final localizado em outro Estado, adotar-se-á:</p> <p>a) a alíquota interestadual, quando o destinatário for contribuinte do imposto;</p> <p>b) a alíquota interna, quando o destinatário não for contribuinte dele;</p> <p>VIII – na hipótese da alínea “a” do inciso anterior, caberá ao Estado da localização do destinatário o imposto correspondente à diferença entre a alíquota interna e a interestadual;</p> <p>IX – incidirá também:</p> <p>a) sobre a entrada de bem ou mercadoria importados do exterior por pessoa física ou jurídica, ainda que não seja contribuinte habitual do imposto, qualquer que seja a sua finalidade, assim como sobre o serviço prestado no exterior, cabendo o imposto ao Estado onde estiver situado o domicílio ou o estabelecimento do destinatário da mercadoria, bem ou serviço;</p> <p>b) sobre o valor total da operação, quando mercadorias forem fornecidas com serviços não compreendidos na competência tributária dos Municípios;</p>	

TEXTO ATUAL	TEXTO PROPOSTO
<p>X – não incidirá:</p> <p>a) sobre operações que destinem mercadorias para o exterior, nem sobre serviços prestados a destinatários no exterior, assegurada a manutenção e o aproveitamento do montante do imposto cobrado nas operações e prestações anteriores;</p> <p>b) sobre operações que destinem a outros Estados petróleo, inclusive lubrificantes, combustíveis líquidos e gasosos dele derivados, e energia elétrica;</p> <p>c) sobre o ouro, nas hipóteses definidas no art. 153, § 5º;</p> <p>d) nas prestações de serviço de comunicação nas modalidades de radiodifusão sonora e de sons e imagens de recepção livre e gratuita;</p> <p>XI – não compreenderá, em sua base de cálculo, o montante do imposto sobre produtos industrializados, quando a operação, realizada entre contribuintes e relativa a produto destinado à industrialização ou à comercialização, configure fato gerador dos dois impostos;</p> <p>XII – cabe à lei complementar:</p> <p>a) definir seus contribuintes;</p> <p>b) dispor sobre substituição tributária;</p> <p>c) disciplinar o regime de compensação do imposto;</p> <p>d) fixar, para efeito de sua cobrança e definição do estabelecimento responsável, o local das operações relativas à circulação de mercadorias e das prestações de serviços;</p> <p>e) excluir da incidência do imposto, nas exportações para o exterior, serviços e outros produtos além dos mencionados no inciso X, “a”;</p>	

TEXTO ATUAL	TEXTO PROPOSTO
<p>f) prever casos de manutenção de crédito, relativamente à remessa para outro Estado e exportação para o exterior, de serviços e de mercadorias;</p>	
<p>g) regular a forma como, mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados;</p> <p>h) definir os combustíveis e lubrificantes sobre os quais o imposto incidirá uma única vez, qualquer que seja a sua finalidade, hipótese em que não se aplicará o disposto no inciso X, “b”;</p> <p>i) fixar a base de cálculo, de modo que o montante do imposto a integre, também na importação do exterior de bem, mercadoria ou serviço.</p> <p>§ 3º À exceção dos impostos de que tratam o inciso II do <i>caput</i> deste artigo e o art. 153, I e II, nenhum outro imposto poderá incidir sobre operações relativas a energia elétrica, serviços de telecomunicações, derivados de petróleo, combustíveis e minerais do País.</p> <p>§ 4º Na hipótese do inciso XII, “h”, observar-se-á o seguinte:</p> <p>I – nas operações com os lubrificantes e combustíveis derivados de petróleo, o imposto caberá ao Estado onde ocorrer o consumo;</p> <p>II – nas operações interestaduais, entre contribuintes, com gás natural e seus derivados, e lubrificantes e combustíveis não incluídos no inciso I deste parágrafo, o imposto será repartido entre os Estados de origem e de destino, mantendo-se a mesma proporcionalidade que ocorre nas operações com as demais mercadorias;</p> <p>III – nas operações interestaduais com gás natural e seus derivados, e lubrificantes e combustíveis não incluídos no inciso I deste parágrafo, destinadas a não contribuinte, o imposto caberá ao Estado de origem;</p> <p>IV – as alíquotas do imposto serão definidas mediante deliberação dos Estados e Distrito Federal, nos termos do § 2º, XII, g, observando-se o seguinte:</p>	<p>§ 3º Revogado, a partir de 1º de janeiro do segundo ano subsequente ao da promulgação desta Emenda, pelo art. 13, I, <i>a</i>, da PEC.</p> <p>§ 4º Revogado, a partir de 1º de janeiro do oitavo ano subsequente ao da promulgação desta Emenda, pelo art. 13, II, <i>a</i>, da PEC.</p>

TEXTO ATUAL	TEXTO PROPOSTO
a) serão uniformes em todo o território nacional, podendo ser diferenciadas por produto;	
<p>b) poderão ser específicas, por unidade de medida adotada, ou <i>ad valorem</i>, incidindo sobre o valor da operação ou sobre o preço que o produto ou seu similar alcançaria em uma venda em condições de livre concorrência;</p> <p>c) poderão ser reduzidas e restabelecidas, não se lhes aplicando o disposto no art. 150, III, “b”.</p> <p>§ 5º As regras necessárias à aplicação do disposto no § 4º, inclusive as relativas à apuração e à destinação do imposto, serão estabelecidas mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, nos termos do § 2º, XII, “g”.</p> <p>.....</p>	<p>§ 5º Revogado, a partir de 1º de janeiro do oitavo ano subsequente ao da promulgação desta emenda, pelo art. 13, II, “a”, da PEC.</p>
<p style="text-align: center;">Seção IV</p> <p style="text-align: center;">DOS IMPOSTOS DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL</p>	<p style="text-align: center;">Seção IV-A</p> <p style="text-align: center;">DO IMPOSTO DE COMPETÊNCIA CONJUNTA DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL</p>
	<p>Art. 155-A. Compete conjuntamente aos Estados e ao Distrito Federal, mediante instituição por lei complementar, o imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior.</p> <p>§ 1º O imposto previsto neste artigo:</p> <p>I – será não-cumulativo, nos termos da lei complementar;</p> <p>II – relativamente a operações e prestações sujeitas a alíquota zero, isenção, não-incidência e imunidade, não implicará crédito para compensação com o montante devido nas operações ou prestações seguintes, salvo determinação em contrário na lei complementar;</p>

TEXTO ATUAL	TEXTO PROPOSTO
	<p>III – incidirá também sobre:</p> <p>a) as importações de bem, mercadoria ou serviço, por pessoa física ou jurídica, ainda que não seja contribuinte habitual do imposto, qualquer que seja a finalidade, cabendo o imposto ao Estado de destino da mercadoria, bem ou serviço, nos termos da lei complementar;</p>
	<p>b) o valor total da operação ou prestação, quando as mercadorias forem fornecidas ou os serviços forem prestados de forma conexa, adicionada ou conjunta, com serviços não compreendidos na competência tributária dos Municípios;</p> <p>IV – não incidirá sobre:</p> <p>a) as exportações de mercadorias ou serviços, garantida a manutenção e o aproveitamento do imposto cobrado nas operações e prestações anteriores;</p> <p>b) o ouro, nas hipóteses definidas no art. 153, § 5º;</p> <p>c) as prestações de serviço de comunicação nas modalidades de radiodifusão sonora e de sons e imagens de recepção livre e gratuita.</p> <p>§ 2º As alíquotas do imposto serão definidas da seguinte forma:</p> <p>I – resolução do Senado Federal, de iniciativa de um terço dos Senadores ou de um terço dos Governadores, aprovada por três quintos de seus membros, estabelecerá as alíquotas do imposto, definindo também a alíquota padrão aplicável a todas as hipóteses não sujeitas a outra alíquota;</p> <p>II – resolução do Senado Federal, aprovada pela maioria de seus membros, definirá o enquadramento de mercadorias e serviços nas alíquotas diferentes da alíquota padrão, exclusivamente mediante aprovação ou rejeição das proposições do órgão de que trata o § 7º;</p> <p>III – o órgão de que trata o § 7º poderá reduzir e restabelecer a alíquota aplicável a determinada mercadoria ou serviço, observadas as alíquotas do inciso I;</p>

TEXTO ATUAL	TEXTO PROPOSTO
	<p>IV – as alíquotas das mercadorias e serviços poderão ser diferenciadas em função de quantidade e de tipo de consumo;</p> <p>V – a lei complementar definirá as mercadorias e serviços que poderão ter sua alíquota aumentada ou reduzida por lei estadual, bem como os limites e condições para essas alterações, não se aplicando nesse caso o disposto nos incisos I a III.</p>
	<p>§ 3º Relativamente a operações e prestações interestaduais, nos termos de lei complementar:</p> <p>I – o imposto pertencerá ao Estado de destino da mercadoria ou serviço, salvo em relação à parcela de que trata o inciso II;</p> <p>II – a parcela do imposto equivalente à incidência de dois por cento sobre o valor da base de cálculo do imposto pertencerá ao Estado de origem da mercadoria ou serviço, salvo nos casos de:</p> <p>a) operações e prestações sujeitas a uma incidência inferior à prevista neste inciso, hipótese na qual o imposto pertencerá integralmente ao Estado de origem;</p> <p>b) operações com petróleo, inclusive lubrificantes, combustíveis líquidos e gasosos dele derivados, e energia elétrica, hipótese na qual o imposto pertencerá integralmente ao Estado de destino;</p> <p>III – poderá ser estabelecida a exigência integral do imposto pelo Estado de origem, hipótese na qual:</p> <p>a) o Estado de origem ficará obrigado a transferir o montante equivalente ao valor do imposto de que trata o inciso I ao Estado de destino, por meio de uma câmara de compensação entre as unidades federadas;</p> <p>b) poderá ser estabelecida a destinação de um percentual da arrecadação total do imposto do Estado à câmara de compensação para liquidar as obrigações do Estado relativas a operações e prestações interestaduais.</p> <p>§ 4º As isenções ou quaisquer incentivos ou benefícios fiscais vinculados ao imposto serão definidos:</p>

TEXTO ATUAL	TEXTO PROPOSTO
	<p>I – pelo órgão de que trata o § 7º, desde que uniformes em todo território nacional;</p> <p>II – na lei complementar, para atendimento ao disposto no art. 146, III, “d”, e para hipóteses relacionadas a regimes aduaneiros não compreendidos no regime geral.</p> <p>§ 5º O imposto terá regulamentação única, sendo vedada a adoção de norma estadual, ressalvadas as hipóteses previstas neste artigo.</p>
	<p>§ 6º Cabe à lei complementar:</p> <p>I – definir fatos geradores e contribuintes;</p> <p>II – definir a base de cálculo, de modo que o próprio imposto a integre;</p> <p>III – fixar, inclusive para efeito de sua cobrança e definição do estabelecimento responsável, o local das operações e prestações;</p> <p>IV – disciplinar o regime de compensação do imposto;</p> <p>V – assegurar o aproveitamento do crédito do imposto;</p> <p>VI – dispor sobre substituição tributária;</p> <p>VII – dispor sobre regimes especiais ou simplificados de tributação, inclusive para atendimento ao disposto no art. 146, III, “d”;</p> <p>VIII – disciplinar o processo administrativo fiscal;</p> <p>IX – dispor sobre as competências e o funcionamento do órgão de que trata o § 7º, definindo o regime de aprovação das matérias;</p> <p>X – dispor sobre as sanções aplicáveis aos Estados e ao Distrito Federal e seus agentes, por descumprimento das normas que disciplinam o exercício da competência do imposto, especialmente do disposto nos §§ 3º a 5º;</p> <p>XI – dispor sobre o processo administrativo de apuração do descumprimento das normas que disciplinam o exercício da competência do imposto pelos Estados e Distrito Federal e seus agentes, bem como definir órgão que deverá processar e efetuar o julgamento administrativo.</p>

TEXTO ATUAL	TEXTO PROPOSTO
	<p>§ 7º Compete a órgão colegiado, presidido por representante da União, sem direito a voto, e integrado por representante de cada Estado e do Distrito Federal:</p> <p>I – editar a regulamentação de que trata o § 5º;</p> <p>II – autorizar a transação e a concessão de anistia, remissão e moratória, observado o disposto no art. 150, § 6º;</p> <p>III – estabelecer critérios para a concessão de parcelamento de débitos fiscais;</p> <p>IV – fixar as formas e os prazos de recolhimento do imposto;</p>
	<p>V – estabelecer critérios e procedimentos de controle e fiscalização extraterritorial;</p> <p>VI – exercer outras atribuições definidas em lei complementar.</p> <p>§ 8º O descumprimento das normas que disciplinam o exercício da competência do imposto sujeitará, na forma e gradação previstas na lei complementar, a:</p> <p>I – no caso dos Estados e do Distrito Federal, multas, retenção dos recursos oriundos das transferências constitucionais e seqüestro de receitas;</p> <p>II – no caso dos agentes públicos dos Estados e do Distrito Federal, multas, suspensão dos direitos políticos, perda da função pública, indisponibilidade dos bens e ressarcimento ao erário, sem prejuízo da ação penal cabível.</p>
<p style="text-align: center;">Seção VI DA REPARTIÇÃO DAS RECEITAS TRIBUTÁRIAS</p> <p>Art. 157. Pertencem aos Estados e ao Distrito Federal:</p>	<p style="text-align: center;">Seção VI DA REPARTIÇÃO E DESTINAÇÃO DE RECEITAS TRIBUTÁRIAS</p> <p>Art. 157. Pertencem aos Estados e ao Distrito Federal o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituïrem e mantiverem.</p>

TEXTO ATUAL	TEXTO PROPOSTO
<p>I – o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem;</p> <p>II – vinte por cento do produto da arrecadação do imposto que a União instituir no exercício da competência que lhe é atribuída pelo art. 154, I.</p>	<p>I – revogado, a partir de 1º de janeiro do segundo ano subsequente ao da promulgação desta Emenda, pelo art. 13, I, <i>a</i>, da PEC.</p> <p>II – revogado, a partir de 1º de janeiro do segundo ano subsequente ao da promulgação desta Emenda, pelo art. 13, I, <i>a</i>, da PEC.</p>
<p>Art. 158. Pertencem aos Municípios:</p> <p>.....</p> <p><i>Parágrafo único.</i> As parcelas de receita pertencentes aos Municípios, mencionadas no inciso IV, serão creditadas conforme os seguintes critérios:</p> <p>I – três quartos, no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios;</p> <p>.....</p>	<p>I – três quartos, nos termos de lei complementar;</p>
<p>Art. 159. A União entregará:</p>	<p>Art. 159. A União destinará:</p> <p>I – do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os incisos III, IV e VIII do art. 153:</p> <p>a) trinta e oito inteiros e oito décimos por cento, ao financiamento da seguridade social;</p> <p>b) seis inteiros e sete décimos por cento, nos termos do art. 239;</p>
<p>III – do produto da arrecadação da contribuição de intervenção no domínio econômico prevista no art. 177, § 4º, 29% (vinte e nove por cento) para os Estados e o Distrito Federal, distribuídos na forma da lei, observada a destinação a que se refere o inciso II, “c”, do referido parágrafo.</p>	<p>c) o percentual definido em lei complementar para:</p> <p>1. o pagamento de subsídios a preços ou transporte de álcool combustível, gás natural e seus derivados e derivados de petróleo, o financiamento de projetos ambientais relacionados com a indústria do petróleo e do gás, e o financiamento de programas de infra-estrutura de transportes;</p>

TEXTO ATUAL	TEXTO PROPOSTO
<p>I – do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados quarenta e oito por cento na seguinte forma:</p> <p>a) vinte e um inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal;</p> <p>b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios;</p> <p>d) um por cento ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano;</p> <p>c) três por cento, para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, ficando assegurada ao semi-árido do Nordeste a metade dos recursos destinados à Região, na forma que a lei estabelecer;</p> <p>II – do produto da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados, dez por cento aos Estados e ao Distrito Federal, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados.</p> <p>§ 1º Para efeito de cálculo da entrega a ser efetuada de acordo com o previsto no inciso I, excluir-se-á a parcela da arrecadação do imposto de renda e proventos de qualquer natureza pertencente aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, nos termos do disposto nos arts. 157, I, e 158, I.</p> <p>§ 2º A nenhuma unidade federada poderá ser destinada parcela superior a vinte por cento do montante a que se refere o inciso II, devendo o eventual excedente ser distribuído entre os demais participantes, mantido, em relação a esses, o critério de partilha nele estabelecido</p>	<p>2. o financiamento da educação básica, nos termos do art. 212, §§ 5º e 6º;</p> <p>II – do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os incisos III, IV, VII e VIII, do art. 153 e dos impostos instituídos nos termos do inciso I do art. 154:</p> <p>a) vinte e um inteiros e cinco décimos por cento, ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal;</p> <p>b) ao Fundo de Participação dos Municípios:</p> <p>1. vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento;</p> <p>2. um por cento, a ser entregue no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano;</p> <p>c) quatro inteiros e oito décimos por cento ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional, segundo diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, para aplicação em áreas menos desenvolvidas do País, assegurada a destinação de, no mínimo, noventa e cinco por cento desses recursos para aplicação nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste;</p> <p>d) um inteiro e oito décimos por cento ao Fundo de Equalização de Receitas, para entrega aos Estados e ao Distrito Federal.</p> <p>§ 1º Para efeito de cálculo das destinações estabelecidas neste artigo, excluir-se-á a parcela da arrecadação do imposto de renda e proventos de qualquer natureza pertencente aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, nos termos do disposto nos arts. 157 e 158, I.</p> <p>(O § 7º do art. 8º da PEC contém norma transitória que reproduz parte do § 2º do art. 159 da CF)</p>

TEXTO ATUAL	TEXTO PROPOSTO
<p>§ 3º – Os Estados entregarão aos respectivos Municípios vinte e cinco por cento dos recursos que receberem nos termos do inciso II, observados os critérios estabelecidos no art. 158, parágrafo único, I e II.</p>	<p>§ 2º Para efeito de cálculo das destinações a que se refere o inciso II do <i>caput</i> deste artigo, excluir-se-ão da arrecadação dos impostos as destinações de que trata o inciso I do <i>caput</i> deste artigo.</p> <p>§ 3º Do montante de recursos de que trata o inciso II, “d”, que cabe a cada Estado, setenta e cinco por cento serão entregues diretamente ao próprio Estado e vinte e cinco por cento aos respectivos Municípios, observados os critérios a que se refere o art. 158, <i>Parágrafo único</i>.</p>
<p>§ 4º Do montante de recursos de que trata o inciso III que cabe a cada Estado, vinte e cinco por cento serão destinados aos seus Municípios, na forma da lei a que se refere o mencionado inciso.</p>	<p>§ 4º A União entregará vinte e nove por cento da destinação de que trata o inciso I, “c”, 1, do <i>caput</i> deste artigo, a Estados, Distrito Federal e Municípios, para aplicação em infra-estrutura de transportes, distribuindo-se, na forma da lei, setenta e cinco por cento aos Estados e Distrito Federal e vinte e cinco por cento aos Municípios.</p>
<p>Art. 160. É vedada a retenção ou qualquer restrição à entrega e ao emprego dos recursos atribuídos, nesta seção, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, neles compreendidos adicionais e acréscimos relativos a impostos.</p> <p><i>Parágrafo único.</i> A vedação prevista neste artigo não impede a União e os Estados de condicionarem a entrega de recursos:</p> <p>I – ao pagamento de seus créditos, inclusive de suas autarquias;</p> <p>II – ao cumprimento do disposto no art. 198, § 2º, incisos II e III.</p>	<p>§ 1º A vedação prevista neste artigo não impede a União e os Estados de condicionarem a entrega de recursos:</p> <p>§ 2º A vedação prevista neste artigo não impede a União de efetuar a retenção de transferência na hipótese de que trata o art. 155-A, § 8º, I.</p>
<p>Art. 161. Cabe à lei complementar:</p> <p>I – definir valor adicionado para fins do disposto no art. 158, parágrafo único, I;</p> <p>II – estabelecer normas sobre a entrega dos recursos de que trata o art. 159, especialmente sobre os critérios de rateio dos fundos previstos em seu inciso I, objetivando promover o equilíbrio sócio-econômico entre Estados e entre Municípios;</p> <p>.....</p>	<p>Art. 161.</p> <p>I – estabelecer os critérios de repartição das receitas para fins do disposto no art. 158, parágrafo único, I;</p> <p>II – estabelecer normas sobre a entrega dos recursos de que trata o art. 159, II, “a”, “b” e “d”, especialmente sobre seus critérios de rateio, objetivando promover o equilíbrio socioeconômico entre Estados e entre Municípios;</p> <p>.....</p>

TEXTO ATUAL	TEXTO PROPOSTO
	<p>IV – estabelecer normas para a aplicação e distribuição dos recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional, os quais observarão a seguinte destinação:</p> <p>a) no mínimo sessenta por cento do total dos recursos para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste;</p>
<p><i>Parágrafo único.</i> O Tribunal de Contas da União efetuará o cálculo das quotas referentes aos fundos de participação a que alude o inciso II.</p>	<p>b) aplicação em programas voltados ao desenvolvimento econômico e social das áreas menos desenvolvidas do País;</p> <p>c) transferências a fundos de desenvolvimento dos Estados e do Distrito Federal, para aplicação em investimentos em infra-estrutura e incentivos ao setor produtivo, além de outras finalidades estabelecidas na lei complementar.</p> <p>§ 1º O Tribunal de Contas da União efetuará o cálculo das quotas referentes aos fundos a que alude o inciso II.</p> <p>§ 2º Na aplicação dos recursos de que trata o inciso IV do <i>caput</i> deste artigo, será observado tratamento diferenciado e favorecido ao semi-árido da Região Nordeste.</p> <p>§ 3º No caso das Regiões que contem com organismos regionais, a que se refere o art. 43, § 1º, II, os recursos destinados nos termos do inciso IV, “a” e “b”, do <i>caput</i> deste artigo serão aplicados segundo as diretrizes estabelecidas pelos respectivos organismos regionais.</p> <p>§ 4º Os recursos recebidos pelos Estados e pelo Distrito Federal nos termos do inciso IV, “c”, do <i>caput</i> não serão considerados na apuração da base de cálculo das vinculações constitucionais.</p>

TEXTO ATUAL	TEXTO PROPOSTO
<p>Art. 167. São vedados:</p> <p>.....</p> <p>XI – a utilização dos recursos provenientes das contribuições sociais de que trata o art. 195, I, “a”, e II, para a realização de despesas distintas do pagamento de benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201.</p> <p>.....</p> <p>§ 4º É permitida a vinculação de receitas próprias geradas pelos impostos a que se referem os arts. 155 e 156, e dos recursos de que tratam os arts. 157, 158 e 159, I, “a” e “b”, e II, para a prestação de garantia ou contragarantia à União e para pagamento de débitos para com esta.</p>	<p>Art. 167.....</p> <p>.....</p> <p>XI – a utilização dos recursos provenientes das contribuições sociais de que trata o art. 195, I e II, §§ 8º e 12, e da destinação de que trata o § 13, I, do mesmo artigo, para a realização de despesas distintas do pagamento de benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201.</p> <p>.....</p> <p>§ 4º É permitida a vinculação de receitas próprias geradas pelos impostos a que se referem os arts. 155, 155-A e 156, e dos recursos de que tratam os arts. 157, 158 e 159, II, para a prestação de garantia ou contragarantia à União e para pagamento de débitos para com esta.</p>
<p>Art. 177.</p> <p>.....</p> <p>§ 4º A lei que instituir 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 combustível deverá atender aos seguintes requisitos:</p> <p>I - a alíquota da contribuição poderá ser:</p> <p>a) diferenciada por produto ou uso;</p> <p>b) reduzida e restabelecida por ato do Poder Executivo, não se lhe aplicando o disposto no art. 150,III, b;</p> <p>II - os recursos arrecadados serão destinados:</p> <p>a) ao pagamento de subsídios a preços ou transporte de álcool combustível, gás natural e seus derivados e derivados de petróleo;</p> <p>b) ao financiamento de projetos ambientais relacionados com a indústria do petróleo e do gás;</p>	<p>§ 4º Revogado, a partir de 1º de janeiro do segundo ano subsequente ao da promulgação desta Emenda, pelo art. 13, I, d, da PEC.</p>

TEXTO ATUAL	TEXTO PROPOSTO
<p>c) ao financiamento de programas de infra-estrutura de transportes.</p> <p>Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:</p> <p>I – do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre:</p> <p>a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício;</p> <p>b) a receita ou o faturamento;</p> <p>c) o lucro;</p> <p>.....</p>	<p>Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, da destinação estabelecida no art. 159, I, “a”, e das seguintes contribuições sociais:</p> <p>I – do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício;</p> <p>alíneas <i>a</i>, <i>b</i> e <i>c</i> revogadas, a partir de 1º de janeiro do segundo ano subsequente ao da promulgação desta Emenda, pelo art. 13, I, <i>d</i>, da PEC.</p> <p>.....</p>
<p>IV – do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar.</p> <p>.....</p> <p>§ 11. É vedada a concessão de remissão ou anistia das contribuições sociais de que tratam os incisos I, “a”, e II deste artigo, para débitos em montante superior ao fixado em lei complementar.</p> <p>§ 12. A lei definirá os setores de atividade econômica para os quais as contribuições incidentes na forma dos incisos I, b; e IV do <i>caput</i>, serão não-cumulativas.</p>	<p>IV – Revogado, a partir de 1º de janeiro do segundo ano subsequente ao da promulgação desta Emenda, pelo art. 13, I, <i>d</i>, da PEC.</p> <p>§ 11. É vedada a concessão de remissão ou anistia das contribuições sociais de que tratam os incisos I e II deste artigo, para débitos em montante superior ao fixado em lei complementar.</p> <p>§ 12. Nos termos de lei, a agroindústria, o produtor rural pessoa física ou jurídica, o consórcio simplificado de produtores rurais, a cooperativa de produção rural e a associação desportiva podem ficar sujeitos a contribuição sobre a receita, o faturamento ou o resultado de seus negócios, em substituição à contribuição de que trata o inciso I do <i>caput</i>, hipótese na qual não se aplica o disposto no art. 149, § 2º, I.</p>

TEXTO ATUAL	TEXTO PROPOSTO
<p>§ 13. Aplica-se o disposto no § 12 inclusive na hipótese de substituição gradual, total ou parcial, da contribuição incidente na forma do inciso I, “a”, pela incidente sobre a receita ou o faturamento.</p>	<p>§ 13. Lei poderá estabelecer a substituição parcial da contribuição incidente na forma do inciso I do <i>caput</i> deste artigo por um aumento da alíquota do imposto a que se refere o art. 153, VIII, hipótese na qual: I – percentual do produto da arrecadação do imposto a que se refere o art. 153, VIII, será destinado ao financiamento da previdência social; II – os recursos destinados nos termos do inciso I não se sujeitarão ao disposto no art. 159.</p>
<p>Art. 198. § 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre: II – no caso dos Estados e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, inciso I, alínea “a”, e inciso II, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios;</p>	<p>II – no caso dos Estados e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 155 e 155-A e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, II, “a” e “d”, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios;</p>
<p>III – no caso dos Municípios e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea “b” e § 3º.</p>	<p>III – no caso dos Municípios e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, II, “b”, 1, e “d”, e § 3º.</p>
<p>Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. § 1º A parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não é considerada, para efeito do cálculo previsto neste artigo, receita do governo que a transferir.</p>	<p>§ 1º Para efeito do cálculo previsto neste artigo: I – a parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não é considerada receita do governo que a transferir;</p>

TEXTO ATUAL	TEXTO PROPOSTO
<p>.....</p> <p>§ 5º A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei.</p> <p>§ 6º As cotas estaduais e municipais da arrecadação da contribuição social do salário-educação serão distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino.</p>	<p>II – são deduzidas da arrecadação dos impostos da União a que se refere o inciso I do art. 159 as destinações de que trata o referido inciso.</p> <p>.....</p> <p>§ 5º A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a destinação de que trata o art. 159, I, “c”, 2.</p> <p>§ 6º As cotas estaduais e municipais da destinação a que se refere o § 5º serão distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino.</p>
<p>Art. 239. A arrecadação decorrente das contribuições para o Programa de Integração Social, criado pela Lei Complementar nº 7, de 7 de setembro de 1970, e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público, criado pela Lei Complementar nº 8, de 3 de dezembro de 1970, passa, a partir da promulgação desta Constituição, a financiar, nos termos que a lei dispuser, o programa do seguro-desemprego e o abono de que trata o § 3º deste artigo.</p> <p>.....</p>	<p>Art. 239. A arrecadação decorrente da contribuição das pessoas jurídicas de direito público, de que trata a Lei Complementar nº 8, de 3 de dezembro de 1970, e a destinação estabelecida no art. 159, I, “b”, financiarão, nos termos que a lei dispuser, o programa do seguro-desemprego e o abono de que trata o § 3º deste artigo.</p> <p>.....</p>
<p>§ 4º O financiamento do seguro-desemprego receberá uma contribuição adicional da empresa cujo índice de rotatividade da força de trabalho superar o índice médio da rotatividade do setor, na forma estabelecida por lei.</p>	<p>§ 4º revogado, a partir de 1º de janeiro do segundo ano subsequente ao da promulgação desta Emenda, pelo art. 13, I, <i>e</i>, da PEC.</p>
ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS	
<p>Art. 60. Até o 14º (décimo quarto) ano a partir da promulgação desta Emenda Constitucional, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o <i>caput</i> do art. 212 da Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação, respeitadas as seguintes disposições:</p> <p>.....</p>	

TEXTO ATUAL	TEXTO PROPOSTO
<p>II – os Fundos referidos no inciso I do <i>caput</i> deste artigo serão constituídos por 20% (vinte por cento) dos recursos a que se referem os incisos I, II e III do art. 155; o inciso II do <i>caput</i> do art. 157; os incisos II, III e IV do <i>caput</i> do art. 158; e as alíneas “a” e “b” do inciso I e o inciso II do <i>caput</i> do art. 159, todos da Constituição Federal, e distribuídos entre cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos das diversas etapas e modalidades da educação básica presencial, matriculados nas respectivas redes, nos respectivos âmbitos de atuação prioritária estabelecidos nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal;</p> <p>.....</p> <p>§ 5º A porcentagem dos recursos de constituição dos Fundos, conforme o inciso II do <i>caput</i> deste artigo, será alcançada gradativamente nos primeiros 3 (três) anos de vigência dos Fundos, da seguinte forma:</p>	<p>II – os Fundos referidos no inciso I do <i>caput</i> deste artigo serão constituídos por vinte por cento dos recursos a que se referem os incisos I e III do art. 155; o art. 155-A; os incisos II, III e IV do <i>caput</i> do art. 158; e as alíneas “a”, “b”, 1, e “d”, do inciso II do <i>caput</i> do art. 159, todos da Constituição, e distribuídos entre cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos das diversas etapas e modalidades da educação básica presencial, matriculados nas respectivas redes, nos respectivos âmbitos de atuação prioritária estabelecidos nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição;</p> <p>.....</p>
<p>I – no caso dos impostos e transferências constantes do inciso II do <i>caput</i> do art. 155; do inciso IV do <i>caput</i> do art. 158; e das alíneas “a” e “b” do inciso I e do inciso II do <i>caput</i> do art. 159 da Constituição Federal:</p> <p>.....</p> <p>II – no caso dos impostos e transferências constantes dos incisos I e III do <i>caput</i> do art. 155; do inciso II do <i>caput</i> do art. 157; e dos incisos II e III do <i>caput</i> do art. 158 da Constituição Federal:</p>	<p>I – no caso do imposto e das transferências constantes do art. 155-A; do inciso IV do <i>caput</i> do art. 158; e das alíneas “a”, “b”, 1, e “d”, do inciso II do <i>caput</i> do art. 159 da Constituição:</p> <p>.....</p> <p>II – no caso dos impostos e transferências constantes dos incisos I e III do <i>caput</i> do art. 155; e dos incisos II e III do <i>caput</i> do art. 158 da Constituição:</p> <p>.....</p>
<p>Art. 76. É desvinculado de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2011, 20% (vinte por cento) da arrecadação da União de impostos, contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico, já instituídos ou que vierem a ser criados até a referida data, seus adicionais e respectivos acréscimos legais.</p>	

TEXTO ATUAL	TEXTO PROPOSTO
<p>§ 1º O disposto no <i>caput</i> deste artigo não reduzirá a base de cálculo das transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios na forma dos arts. 153, § 5º; 157, I; 158, I e II; e 159, I, “a” e “b”; e II, da Constituição, bem como a base de cálculo das destinações a que se refere o art. 159, I, “c”, da Constituição.</p> <p>§ 2º Exceção-se da desvinculação de que trata o <i>caput</i> deste artigo a arrecadação da contribuição social do salário-educação a que se refere o art. 212, § 5º, da Constituição.</p>	<p>§ 1º O disposto no <i>caput</i> deste artigo não alterará a base de cálculo das destinações a que se referem os arts. 153, § 5º; 157; 158, I e II; e 159, I, “c”, 2, e II, da Constituição.</p> <p>§ 2º Para efeito do cálculo das deduções de que trata o art. 212, § 1º, II, da Constituição, considerar-se-ão, durante a vigência deste artigo, oitenta por cento da destinação a que se refere o art. 159, I, “c”, 2, da Constituição</p>
<p>Art. 82. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem instituir Fundos de Combate à Pobreza, com os recursos de que trata este artigo e outros que vierem a destinar, devendo os referidos Fundos ser geridos por entidades que contem com a participação da sociedade civil.</p>	
<p>§ 1º Para o financiamento dos Fundos Estaduais e Distrital, poderá ser criado adicional de até dois pontos percentuais na alíquota do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS, sobre os produtos e serviços supérfluos e nas condições definidas na lei complementar de que trata o art. 155, § 2º, XII, da Constituição, não se aplicando, sobre este percentual, o disposto no art. 158, IV, da Constituição.</p>	<p>§ 1º Revogado, a partir de 1º de janeiro do oitavo ano subsequente ao da promulgação desta Emenda, pelo art. 13, II, <i>b</i>, da PEC.</p>
<p>Art. 91. A União entregará aos Estados e ao Distrito Federal o montante definido em lei complementar, de acordo com critérios, prazos e condições nela determinados, podendo considerar as exportações para o exterior de produtos primários e semi-elaborados, a relação entre as exportações e as importações, os créditos decorrentes de aquisições destinadas ao ativo permanente e a efetiva manutenção e aproveitamento do crédito do imposto a que se refere o art. 155, § 2º, X, <i>a</i>.</p>	<p>Art. 91. Revogado, a partir de 1º de janeiro do segundo ano subsequente ao da promulgação desta Emenda, pelo art. 13, I, <i>f</i>, da PEC.</p>

TEXTO ATUAL	TEXTO PROPOSTO
<p>§ 1º Do montante de recursos que cabe a cada Estado, setenta e cinco por cento pertencem ao próprio Estado, e vinte e cinco por cento, aos seus Municípios, distribuídos segundo os critérios a que se refere o art. 158, parágrafo único, da Constituição.</p> <p>§ 2º A entrega de recursos prevista neste artigo perdurará, conforme definido em lei complementar, até que o imposto a que se refere o art. 155, II, tenha o produto de sua arrecadação destinado predominantemente, em proporção não inferior a oitenta por cento, ao Estado onde ocorrer o consumo das mercadorias, bens ou serviços.</p> <p>§ 3º Enquanto não for editada a lei complementar de que trata o <i>caput</i>, em substituição ao sistema de entrega de recursos nele previsto, permanecerá vigente o sistema de entrega de recursos previsto no art. 31 e Anexo da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, com a redação dada pela Lei Complementar nº 115, de 26 de dezembro de 2002.</p>	
<p>§ 4º Os Estados e o Distrito Federal deverão apresentar à União, nos termos das instruções baixadas pelo Ministério da Fazenda, as informações relativas ao imposto de que trata o art. 155, II, declaradas pelos contribuintes que realizarem operações ou prestações com destino ao exterior.</p>	

ANEXO II

Dispositivos Relativos aos Tributos Federais

Dispositivos		Matéria
CF	PEC	
62, § 2º	1º	Eficácia de MPV que crie ou majore IVA-F.
146, III, <i>d</i>	1º	Previsão de lei complementar para definir tratamento diferenciado e favorecido para as microempresas e empresas de pequeno porte, inclusive regimes especiais ou simplificados para certos tributos, entre os quais o IVA-F.
150, § 1º	1º	Inaplicabilidade do princípio da anterioridade plena (ou anual) e aplicabilidade do princípio da noventena (ou anterioridade mitigada) ao IVA-F.
153, VIII e §§ 6º e 7º	1º	Atribui competência à União para instituir o IBS com as características que especifica.
153, § 2º, III	1º	Dispõe que o IR poderá ter adicionais de alíquota por setor de atividade econômica.
177, § 4º	13, I, <i>c</i>	Revoga-se o § 4º do art. 177 que regula a instituição da Cide-Combustíveis.
212, § 5º	1º	Substitui-se a Contribuição Social do Salário-Educação por destinação, em montante idêntico, de percentual do produto da arrecadação do IR, IPI e IVA-F.
195, <i>caput</i> e inciso I	1º	A nova redação exclui do rol das contribuições sociais para a seguridade social as do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre: a receita ou o faturamento; o lucro.
195, I, <i>b</i> , <i>c</i> e inc. IV	13, I, <i>d</i>	Revogam-se as alíneas <i>b</i> e <i>c</i> do inciso I e o inciso IV, que prevêm a contribuição social: sobre a receita ou o faturamento (<i>b</i>); o lucro (<i>c</i>); do importador de bens ou serviços (IV).
239, <i>caput</i>	1º	A nova redação exclui a menção à Contribuição para o PIS, criada pela Lei Complementar nº 7, de 7 de setembro de 1970.
239, § 4º	13, I, <i>e</i>	Revoga-se o § 4º do art. 239, que prevê a instituição, por lei, de contribuição adicional (ao PIS) da empresa cujo índice de rotatividade da força de trabalho superar o índice médio da rotatividade do setor.
	8º	Extinção da Contribuição Social do Salário-Educação em 1º de janeiro do segundo ano subsequente ao da promulgação da EC.
	9º	Faculta à lei complementar estabelecer limites e mecanismos de ajuste de carga tributária relativa ao IBS e ao IR nos exercícios em que forem implementadas as alterações introduzidas pela EC.
	12, I	As alterações dos arts. 146, 153, 195, 212 e 239 só produzirão efeitos a partir de 1º de janeiro do segundo ano subsequente ao da promulgação da EC.
	13, I	A revogação dos dispositivos constitucionais abaixo se dará a partir de 1º de janeiro do segundo ano subsequente ao da promulgação da EC: o § 4º do art. 177; as alíneas <i>b</i> e <i>c</i> do inciso I e o inciso IV do art. 195; o § 4º do art. 239.

ANEXO III

Dispositivos Relativos ao Novo ICMS

Dispositivos		Matéria
CF	PEC	
34, V, <i>c</i>	1º	Intervenção federal em Estado ou no DF em caso de retenção de parcela do novo ICMS a ser transferida a outro(s) Estado(s) ou ao DF.
36, V	1º	Intervenção a pedido do Poder Executivo de qualquer Estado ou no DF.
61, § 3º, I, II e III	1º	Competência para a iniciativa da lei complementar do novo ICMS: Presidente da República; um terço dos Senadores, um terço dos governadores ou um terço das assembleias legislativas, representadas todas as regiões.
105, III, <i>d</i>	1º	Competência ao STJ para julgar divergências entre os tribunais estaduais na aplicação da lei complementar e da regulamentação.
146, III, <i>d</i>	1º	Ajuste de redação (tratamento diferenciado e favorecido, inclusive regimes especiais ou simplificados, para micro e pequenas empresas), no âmbito do novo ICMS.
150, § 6º	1º	Dispensa a edição de lei, nos casos em que a concessão de isenções ou quaisquer incentivos ou benefícios fiscais, do novo ICMS, seja de competência do Confaz (§ 4º, I).
155-A , <i>caput</i>	1º	O novo ICMS compete, conjuntamente, aos Estados e ao DF; será instituído por lei complementar, nacional, em vez das vinte e sete leis estaduais.
§ 1º, I	1º	Não-cumulatividade, nos termos da lei complementar.
§ 1º, II	1º	Não há crédito, para bens e serviços não gravados, salvo exceção na lei complementar.
§ 1º, III	1º	Incide sobre importações e sobre serviços não gravados pelo ISS, quando prestados conjuntamente como o fornecimento de mercadorias ou prestação de serviços.
§ 1º, IV	1º	Imunidades: exportações, com aproveitamento e manutenção do crédito; ouro como ativo financeiro; radiodifusão sonora e de sons e imagens gratuita.
§ 2º, I, II, III	1º	Alíquotas: Senado Federal aprova por 3/5 a alíquota padrão e as demais alíquotas; Confaz propõe o enquadramento das mercadorias e serviços nas alíquotas diferentes da padrão; Senado aceita ou rejeita enquadramento. Confaz pode reduzir ou restabelecer as alíquotas aplicáveis, observadas as alíquotas fixadas pelo Senado.
§ 2º, IV	1º	As alíquotas podem ser diferenciadas em função da quantidade e tipo de consumo.
§ 2º, V	1º	Lei complementar define as mercadorias e serviços que poderão ter alíquota modificada dentro de certos limites por meio de lei estadual.

§ 3º	1º	Faculta a cobrança do imposto na origem; transferência para o destino do que exceder à alíquota de 2%, por meio de câmara de compensação, exceto petróleo e derivados e energia elétrica que pertencem integralmente ao Estado de destino.
§ 4º	1º	Isenções, benefícios ou incentivos serão definidos pelo Confaz desde que uniformes em todo o País. Benefícios para microempresa e empresa de pequeno porte, e vinculados a regimes aduaneiros especiais e aplicados em áreas especiais serão definidos em lei complementar.
§ 5º	1º	A regulamentação do novo ICMS também será unificada e editada pelo Confaz.
§ 6º	1º	Lei complementar estabelecerá grande parte do arcabouço normativo do novo imposto: fato gerador, contribuinte, base de cálculo (integrada pelo próprio imposto), local da operação ou prestação, regime de compensação, aproveitamento de crédito, substituição tributária, regimes especiais ou simplificados, processo administrativo fiscal, competência/funcionamento do Confaz, sanção e apuração de infrações cometidas pelos Estados e seus agentes públicos.
§ 7º	1º	Confere as seguintes atribuições ao Confaz: editar a regulamentação do novo ICMS; autorizar transação e concessão de anistia, remissão e moratória, definidas em lei estadual; estabelecer critérios para parcelamento, prazos e formas de recolhimento, critérios e procedimentos de fiscalização extraterritorial; exercer outras atribuições definidas em lei complementar.
§ 8º	1º	Penas em caso de descumprimento, por Estados ou respectivos agentes públicos das normas regradoras do exercício da competência.
160, § 2º	1º	A vedação da retenção de receitas não impede a União de exercê-la contra Estados que descumprirem norma relativa ao novo ICMS.
167, § 4º	1º	Ajuste de redação (permissão de vinculação do novo ICMS para prestação de garantia ou pagamento de débitos para com a União).
198, § 2º, II	1º	Ajuste de redação (aplicação, pelos Estados e DF, de recursos mínimos – derivados de percentuais calculados sobre impostos, inclusive do novo ICMS – em ações e serviços públicos de saúde.
ADCT 60, II e § 5º, I	2º	Ajuste de redação (vinculação de 20% do novo ICMS ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB).
	4º	Estabelece a não aplicação da anterioridade anual e de noventa dias nos dois primeiros anos de vigência do novo ICMS, substituindo-as pela anterioridade de trinta dias.
	5º, §§1º e 2º	Trata do Fundo de Equalização de Receitas, criado para compensar eventual redução de receita estadual, comentado adiante.
	9º	Faculta à lei complementar estabelecer limites e mecanismos de ajuste de carga tributária relativa, entre outros, ao novo ICMS nos exercícios em que forem implementadas as alterações introduzidas pela EC.
	12, II	Estabelece que as alterações da CF decorrentes da criação do novo ICMS produzirão efeitos a partir de 1º de janeiro do oitavo ano subsequente ao da promulgação da EC.

ANEXO IV

Dispositivos relativos ao atual ICMS

CF	PEC	Conteúdo
Inciso II e §§ 2º, 4º e 5º do art. 155.	13, II, <i>a</i>	Revogados, a partir de 1º de janeiro do oitavo ano subsequente ao da promulgação da EC.
§ 3º do art. 155.	13, I, <i>a</i>	Revogado, a partir de 1º de janeiro do segundo ano subsequente ao da promulgação da EC (só o atual ICMS, o Imposto de Importação – II e o Imposto de Exportação – IE podem incidir sobre energia elétrica, telecomunicações, derivados de petróleo, combustíveis e minerais do País).
§ 1º do art. 82 do ADCT	13, II, <i>b</i>	Revogado, a partir de 1º de janeiro do oitavo ano subsequente ao da promulgação da EC (faculta aos Estados criarem adicional de até dois pontos percentuais na alíquota do ICMS, sobre os produtos e serviços supérfluos, para o financiamento dos Fundos Estaduais e Distrital de Combate à Pobreza).
Art. 91 do ADCT	13, I, <i>f</i>	Revogado, a partir de 1º de janeiro do segundo ano subsequente ao da promulgação da EC (prevê que a União entregará recursos aos Estados, DF e Municípios, nos termos definidos em lei complementar, com vistas ao chamado “ressarcimento” das perdas da Lei Kandir).
	3º, <i>caput</i>	Mantém a exigência do atual ICMS até 31 de dezembro do sétimo ano subsequente ao da promulgação da EC.
	3º, <i>I</i>	Estabelece redução anual das alíquotas interestaduais do atual ICMS.
	3º, <i>II</i>	Faculta à lei complementar estabelecer a cobrança, na origem, nas operações e prestações interestaduais.
	3º, <i>III</i>	Reduz o prazo de apropriação de créditos de bens do ativo permanente.
	10	Estipula sanções às Unidades da Federação que descumprirem as normas para concessão de benefícios do ICMS.
	12, § 2º	Estabelece que as remissões no texto da CF ao seu art. 155, II, que forem alteradas pela EC, mantêm seus efeitos enquanto perdurar a exigência do atual ICMS (tal é o caso dos arts. 146, III, d, e do art. 60, II e § 5º, I, do ADCT).

ANEXO V

Dispositivos relativos às partilhas e vinculações

CF	PEC	Conteúdo
157, <i>caput</i> , I e II.	13, I, <i>b</i>	Revoga-se, a partir de 1º de janeiro do segundo ano subsequente ao da promulgação da EC, a destinação aos Estados de 20% das receitas do imposto que a União vier a instituir no exercício da competência residual, nos termos previstos no art. 154, I.
158, parágrafo único, I	1º	Remete-se ao que dispuser a lei complementar, o critério de partilha do ICMS entre os Municípios, relativa à parte atualmente distribuída com base no valor adicionado.
159, <i>caput</i> , I, <i>a</i> , <i>b</i> , <i>c</i> , <i>d</i> , II, III, §§ 1º, 2º, 3º e 4º.	1º	<p>Altera-se as bases de cálculo e os percentuais das vinculações às diversas áreas e das partilhas de receita com os demais entes federados. O art. 159 é completamente modificado, passando a apresentar o seguinte conteúdo:</p> <p>I - do produto da arrecadação do IVA-F, IR e IPI são destinados:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) 38,8% à seguridade social; b) 6,7% ao BNDES, seguro-desemprego, abono salarial e outros; c) o percentual que lei complementar definir: <ul style="list-style-type: none"> 1. ao financiamento de programas de infraestrutura de transportes e outros; 2. à educação básica. <p>II – do produto da arrecadação dos impostos previstos no inc. I, mais a arrecadação do imposto sobre grandes fortunas e do imposto eventualmente criado por conta da competência residual da União, são destinados:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) 21,5% ao FPE; b) 23,5% ao FPM, sendo: <ul style="list-style-type: none"> 1) 22,5%; 2) 1% no mês de dezembro de cada ano. c) 4,8% ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR); d) 1,8% ao Fundo de Equalização de Receitas

CF	PEC	Conteúdo
		<p>(FER), para entrega aos Estados e ao DF.</p> <p>§ 1º exclui-se da arrecadação do IR, para efeito dos cálculos previstos nos incs. I e II, a arrecadação pertencente aos Estados, ao DF e aos Municípios, nos termos do disposto nos arts. 157 e 158, I.</p> <p>§ 2º exclui-se da base de cálculo das partilhas previstas no inc. II, o valor das destinações previstas no inc. I;</p> <p>§ 3º destina-se aos Municípios 25% dos recursos previstos no inc. II, <i>d</i>, distribuídos com base no disposto no art. 158, parágrafo único, I;</p> <p>§ 4º mantém-se, dos recursos previstos no inc. I, <i>c</i>, 1, a partilha com os Estados e o DF, em percentual de 29%, dos quais 25% são destinados aos Municípios.</p>
161, I e II, parágrafo único	1º	Faculta à lei complementar estabelecer: a) inc. I - critérios de repartição de receitas para fins do disposto no art. 158, parágrafo único, I; b) inc. II - critérios de rateio dos recursos do FPE, FPM e do FER, objetivando promover equilíbrio sócio-econômico; c) inc. IV, <i>a,b,c</i> e § 4º- normas para aplicação e distribuição dos recursos do FNDR, sendo no máximo 40% por meio de transferências aos Estados, recursos esses não considerados na apuração da base de cálculo das vinculações constitucionais.
167, XI	1º	Veda-se que as receitas derivadas do aumento da alíquota do IVA prevista no art. 195, § 13º, possam ser utilizadas para qualquer fim que não seja o pagamento do RGPS.
195, § 13	1º	Prevê-se Lei que poderá substituir parcialmente a contribuição previdenciária do empregador por aumento da alíquota do IVA-F, sendo a receita destinada inteiramente ao RGPS
198, II e III	1º	Inclui-se na base de cálculo dos recursos mínimos destinados às ações e serviços públicos de saúde: a) inc. II - a arrecadação do novo ICMS e do FER no caso dos Estados e do DF; b) inc. III - os recursos decorrentes da partilha do FER no caso dos Municípios.
212, §§ 1º e 5º	1º	<p>Deduz-se da base de cálculo dos recursos vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino a parcela das destinações previstas no art. 159, I (inclusão inc. I no § 1º).</p> <p>Substitui-se ainda o Salário-Educação como fonte adicional de financiamento da educação básica (§ 5º).</p>

CF	PEC	Conteúdo
239, <i>caput</i>	1º	Substitui-se o PIS como fonte de financiamento do abono salarial e do seguro-desemprego.
ADTC 60, II, § 5º, I e II	2º	Ajusta-se a lista de fontes de recursos do Fundeb para incluir o novo ICMS e o FER.
ADTC 76, §§ 1º e 2º	2º	Exclui-se da incidência da DRU a parcela do FPM transferida no mês de dezembro (§ 1º) e ajusta-se a base de cálculo dos recursos vinculados à educação (§ 2º).
ADTC 91	13, I, <i>f</i>	Revoga-se dispositivo que garante as transferências com base na Lei Kandir.
	Art. 5º	Faculta-se à lei complementar a definição de fonte adicional de recursos do FER e estabelece-se diretrizes a serem seguidas na regulamentação do Fundo.
	Art. 6º	Faculta-se à lei complementar a definição da parcela da arrecadação federal destinada à educação básica e aos transportes, em substituição ao Salário-Educação e à Cide-Combustíveis, define os percentuais provisórios, o limite da soma dos percentuais e a possibilidade de revisão do percentual dos recursos da educação básica.
	Art. 7º	Define-se cronograma para o aumento do percentual de vinculação das receitas federais ao financiamento do FNDR, bem como o cronograma do aumento do percentual dos recursos do Fundo a ser aplicado em transferências diretas aos Estados.
	Art. 11º	Estabelece-se prazo para que o Poder Executivo Federal envie projeto prevendo a redução gradativa da contribuição previdenciária do empregador.
	Art. 12	Define-se primeiro de janeiro do ano subsequente ao da promulgação da PEC como a data do início da produção de efeitos pelas alterações contidas nos arts. 157, 159, 167, 195, 198 e 212, inclusive no que se refere às remissões contidas no texto da Constituição ao art. 159 que foram alteradas pela PEC.

ANEXO VI

Simulação de Efeitos da Adoção da Alíquota de 2% na Origem

Para se conhecer – com relativa precisão – quais Estados ganham e perdem, e quanto na mudança para o destino, é necessário dispor do balanço comercial interestadual. Essa informação, entretanto, não se encontra disponível.

Formula-se, a seguir, uma simulação dos efeitos da adoção da alíquota de 2% na origem. As hipóteses são as seguintes. O Estado A exporta para o Estado B 150 e importa 100, portanto, tem superávit de 50. O Estado B exporta para o Estado A 100 e importa 150 e, por isso, tem déficit de 50. A alíquota em ambos os Estados é de 18%, sendo, na situação atual, 12 pontos percentuais do Estado de origem e 6 pontos percentuais do Estado de destino. Na situação proposta, o Estado de origem se apropriará de 2 pontos percentuais e o de destino ficará com 16 pontos percentuais.

Situação Atual (alíquota de 12% nos dois sentidos):

$$A \text{ recebe } (12\% \text{ de } 150) + (6\% \text{ de } 100) = 24,00$$

$$B \text{ recebe } (12\% \text{ de } 100) + (6\% \text{ de } 150) = 21,00$$

Situação Proposta (alíquota de 2% nos dois sentidos):

$$A \text{ recebe } (2\% \text{ de } 150) + (16\% \text{ de } 100) = 19,00$$

$$B \text{ recebe } (2\% \text{ de } 100) + (16\% \text{ de } 150) = 26,00$$

Os números mostram que o Estado superavitário perde e o deficitário ganha com o aumento da participação do Estado do destino na arrecadação do ICMS. Atualmente, A recebe 14,3% mais que B; pela proposta, B receberá 36,8% mais que A. Em outros termos, A perderá 20,8% e B ganhará 23,8%.

Um outro fator a ser considerado é o efeito do diferencial de alíquota interestadual em benefício dos Estados das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Atualmente, esses ficam com 12 pontos percentuais quando exportam para os Estados das Regiões mais ricas, enquanto esses Estados ficam com 7 pontos percentuais quando exportam para os Estados beneficiados pelo diferencial. Suponha que o Estado A seja da Região Sul ou Sudeste e que o Estado B seja da Região Centro-Oeste, Norte ou Nordeste.

Situação Atual (alíquotas de 7% e 12%):

$$A \text{ recebe } (7\% \text{ de } 150) + (6\% \text{ de } 100) = 16,50$$

$$B \text{ recebe } (12\% \text{ de } 100) + (11\% \text{ de } 150) = 28,50$$

Situação Proposta (alíquota de 2% nos dois sentidos):

$$A \text{ recebe } (2\% \text{ de } 150) + (16\% \text{ de } 100) = 19,00$$

$$B \text{ recebe } (2\% \text{ de } 100) + (16\% \text{ de } 150) = 26,00$$

Os números mostram que os Estados beneficiados pelo diferencial de alíquota interestadual são prejudicados pela eliminação desse diferencial. Atualmente, B recebe 72,7% mais que A; pela proposta, B receberá 36,8% mais que A. Em outros termos, A ganhará 15,2% e B perderá 8,8%.

Assim, para avaliar o efeito sobre a receita de ICMS do Estado com as mudanças propostas é preciso considerar o saldo das transações com os demais Estados e a Região em que se localiza. A presença de déficit por si só não é garantia de ganho de receita se o Estado está nas Regiões Norte, Nordeste ou Centro-Oeste. Do mesmo modo, a presença de superávit não leva inexoravelmente à perda de receita se o Estado está nas Regiões Sul ou Sudeste.