

SEÇÃO DE DOCUMENTAÇÃO  
PARLAMENTAR

CONSTITUINTE  
FASE

**C**

ANTEPROJETO  
DA SUBCOMISSÃO

**Volume  
150**



## **ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE**

V — COMISSÃO DO SISTEMA TRIBUTÁRIO,  
ORÇAMENTO E FINANÇAS

*V-a — Subcomissão de Tributos, Participação  
e Distribuição das Receitas*

**ANTEPROJETO (\*)**

Presidente: Constituinte *Benito Gama*

Relator: Constituinte *Fernando Bezerra Coelho*

---

(\*) Aprovado na Subcomissão em 22-5-87

ANTEPROJETO DE CONSTITUIÇÃO

CAPÍTULO SOBRE O SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL

SEÇÃO I

DOS PRINCÍPIOS GERAIS

Art. 1o. O Sistema Tributário Nacional compreende os seguintes tributos, que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir:

I - impostos enumerados nesta Constituição;

II - taxas, em razão do exercício de atos de poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição; e

III - contribuições de melhoria, pela valorização de imóveis decorrente de obras públicas.

§ 1o. Os tributos destinam-se a prover a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, de receitas para satisfazer as necessidades públicas a seu cargo, e terão em vista, principalmente, os seguintes objetivos:

I - justiça social; e

II - desenvolvimento sócio-econômico equilibrado entre as diferentes regiões do País.

§ 2o. Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte.

§ 3o. As taxas não poderão ter base de cálculo própria de impostos.

§ 4o. As contribuições de melhoria serão exigidas dos proprietários, tendo por limite total a despesa realizada.

§ 5o. Mediante convênio, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão delegar, uns aos outros, atribuições de administração tributária, bem como coordenar ou unificar serviços de fiscalização e arrecadação de tributos.

Art 2o O Sistema Tributário Nacional rege-se pelo disposto nesta Constituição, por leis complementares, resoluções do Senado Federal e, no âmbito das respectivas competências, por lei federal, estadual ou municipal.

Parágrafo Único. Cabe à lei complementar:

I - dispor sobre competência tributária, inclusive conflitos, nessa matéria, entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios,

II - regular as limitações constitucionais ao poder de tributar; e

III - estabelecer normas gerais em matéria de legislação e administração tributárias, especialmente, sobre:

a) definição de tributo e de suas espécies, bem como, em relação aos impostos previstos nesta Constituição, dos respectivos fatos geradores, bases de cálculo e contribuintes; e

b) obrigação, crédito, prescrição e decadência.

Art. 3o. Competem à União, em Território Federal, os impostos estaduais (artigo 14), e, se o Território não for dividido em Municípios, cumulativamente, os impostos municipais; e, ao Distrito Federal, bem como a Estados não divididos em Municípios, os impostos municipais (artigo 15).

Art. 4o. A União, os Estados e o Distrito Federal poderão instituir, além dos enumerados em sua competência (artigos 12 e 14), outros impostos, desde que não tenham fato gerador ou base de cálculo própria de impostos discriminados nesta Constituição.

§ 1o. Imposto instituído com base neste artigo não poderá ter natureza cumulativa e dependerá de lei que obtenha, para ser tida como aprovada, maioria absoluta dos votos dos membros do Congresso Nacional ou da respectiva Assembléia Legislativa.

§ 2o. O imposto da União excluirá imposto idêntico instituído pelo Estado ou pelo Distrito Federal.

Art. 5o. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir empréstimos compulsórios, para atender calamidade pública, mediante lei que obtenha, para ser tida como aprovada, maioria absoluta dos votos dos membros do Congresso Nacional, das respectivas Assembléias Legislativas ou Câmaras de Vereadores, aplicando-se-lhes o disposto no artigo 7o., Itens I e II, e seu § 2o.

Parágrafo Único. Os empréstimos compulsórios somente poderão tomar por base fatos geradores compreendidos na competência tributária da pessoa jurídica de direito público que os criar.

Art. 6o. - As contribuições sociais, as de intervenção no domínio económico e as de interesse de categorias profissionais, instituídas com base nas disposições dos Capítulos pertinentes desta Constituição, observarão as garantias estabelecidas no Art. 7o., itens I e III, letras "a" a "c".

## SEÇÃO II

### DAS LIMITAÇÕES AO PODER DE TRIBUTAR

Art. 7o. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

I - exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça;

II - conceder tratamento tributário desigual a fatos econômicos equivalentes, inclusive em razão da categoria profissional a que pertença o contribuinte ou da função por ele exercida, independentemente da denominação jurídica das rendas, títulos e direitos,

III - cobrar tributos

- a) em relação a fatos geradores ocorridos antes do início da vigência da lei que os houver instituído ou aumentado;
- b) sobre patrimônio ou renda, se a lei correspondente não tiver sido publicada antes do início do período em que se registrarem os elementos de fato, nela indicados, para determinação e quantificação da respectiva base de cálculo;
- c) não alcançados pelo disposto na letra anterior, antes de decorridos noventa dias da publicação da respectiva lei;

IV - imprimir a imposto efeito de confisco; e

V - estabelecer, na ordenação dos processos fiscais, privilégio para a Fazenda Pública em detrimento do contribuinte.

§ 1o. O disposto neste artigo não inibe a administração tributária de identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, as rendas e as atividades econômicas do contribuinte, especialmente para tornar efetivo o princípio contido no § 2o. do artigo 1o.

§ 2o. O prazo estabelecido na letra "c" do item III não é obrigatório para os impostos de que tratam o artigo 12, itens I, II, IV e V, e o artigo 13, que podem ser exigidos a partir da publicação da respectiva lei.

Art. 8o. É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

I - estabelecer limitações ao tráfego de pessoas ou bens, por meio de tributos interestaduais ou intermunicipais;

II - instituir impostos sobre:

- a) patrimônio, renda ou serviços, uns dos outros, não relacionados com exploração de atividades econômicas regidas pelas normas aplicáveis a empreendimentos privados;
- b) templos de qualquer culto, inclusive os bens imóveis anexos que lhes sejam complementares e necessários;
- c) patrimônio, renda ou serviços dos partidos políticos, inclusive suas fundações, das entidades sindicais, e das instituições de educação e de assistência social, diretamente relacionados com os objetivos institucionais que lhes definem a natureza; e
- d) livros, jornais, bem como periódicos de interesse cultural ou educacional, e o papel destinado a sua impressão.

Parágrafo Único. A vedação expressa na letra "a" do item II é extensiva às autarquias e às fundações instituídas ou mantidas pelo poder público, no que se refere ao patrimônio, à renda e aos serviços, vinculados as suas finalidades essenciais ou delas decorrentes; não se estende aos serviços públicos concedidos, nem exonera o promitente comprador da obrigação de pagar imposto que incidir sobre o imóvel.

Art. 90. É vedado à União:

I - instituir tributo que não seja uniforme em todo o território nacional ou que implique distinção ou preferência em relação a Estado, Distrito Federal ou Município, em detrimento de outro, admitida a concessão de incentivos destinados a promover o equilíbrio sócio-econômico entre as diferentes regiões do País; e

II - tributar a renda das obrigações da dívida pública estadual ou municipal, bem como a remuneração e os proventos dos agentes públicos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em níveis superiores aos que fixar para suas obrigações e para seus agentes.

Art. 10. Não incidirão impostos federais e estaduais em relação à microempresa, definida em lei, para esse fim, pela União e pelos Estados, respectivamente.

Art. 11. É vedado aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios estabelecer diferença tributária entre bens e serviços, de qualquer natureza, em razão da procedência ou destino.

### SEÇÃO III

#### DOS IMPOSTOS DA UNIÃO

Art. 12. Compete à União instituir impostos sobre:

I - importação de produtos estrangeiros;

II - exportação, para o Exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados;

III - renda e proventos de qualquer natureza;

IV - produtos industrializados; e

V - operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários.

§ 1o. Decreto do Presidente da República, nas condições e nos limites estabelecidos em lei, poderá alterar as alíquotas dos impostos enumerados nos itens I, II e V.

§ 2o. O imposto sobre produtos industrializados será seletivo, em função da essencialidade dos produtos, e não cumulativo, compensando-se o que for devido em cada operação com o que já houver sido ou deva ser efetivamente pago, em relação às operações anteriores.

§ 3o. Na cobrança de crédito tributário, a União será representada judicial e extrajudi-

cialmente pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.

Art. 13. A União, na iminência ou no caso de guerra externa, pode instituir, temporariamente, impostos extraordinários, compreendidos, ou não, em sua competência tributária, os quais serão suprimidos gradativamente, cessadas as causas de sua criação.

#### SEÇÃO IV

##### DOS IMPOSTOS DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL

Art. 14. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre:

I - transmissão "inter vivos", a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza e acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição;

II - transmissão "causa mortis" e doação, de quaisquer bens ou direitos;

III - operações relativas à circulação de mercadorias, realizadas por produtores, industriais e comerciantes, bem como prestações de serviços, inclusive fornecimento de energia elétrica;

IV - propriedade de veículos automotores, e

V - propriedade territorial rural.

§ 1o. O imposto de que trata o item I não incide sobre a transmissão de bens ou direitos incorporados ao patrimônio de pessoa jurídica em realização de capital, nem sobre a transmissão de bens ou direitos decorrentes de fusão, incorporação, cisão ou extinção de pessoa jurídica, salvo se, nesses casos, a atividade preponderante do adquirente for o comércio desses bens ou direitos, locação de imóveis ou arrendamento mercantil.



§ 2o. As alíquotas dos impostos de que tratam os itens I e II não excederão os limites estabelecidos em resolução do Senado Federal.

§ 3o. Incidindo sobre imóveis, os impostos de que tratam os itens I e II competem ao Estado da situação do bem, ainda que, no caso de transmissão "causa mortis", a sucessão seja aberta no Exterior. Incidindo sobre bens móveis, títulos e créditos, o imposto previsto no item II compete ao Estado onde se processar o inventário ou arrolamento, ou tiver domicílio o doador.

§ 4o. O imposto de que trata o item III será não cumulativo, admitida sua seletividade, em função da essencialidade das mercadorias ou serviços, compensando-se o que for devido em cada operação com o que já houver sido ou deva ser efetivamente pago, ao mesmo ou a outro Estado, em relação às operações anteriores.

§ 5o. Em relação ao imposto de que trata o item III, resolução do Senado Federal, aprovada por dois terços de seus membros, estabelecerá:

I - as alíquotas aplicáveis:

- a) às operações interestaduais e de exportação;
- b) às operações realizadas com lubrificantes, combustíveis, energia elétrica e minerais;

II - as alíquotas mínimas a serem observadas pelos Estados e Distrito Federal nas operações internas e nas prestações de serviços, não compreendidas na letra "b" do item anterior, que não poderão ser inferiores àquelas fixadas para as operações interestaduais, reputando-se operações internas também as interestaduais realizadas para consumidor final.

§ 6o. O imposto de que trata o item III:

I - incidirá, também, sobre a entrada em estabelecimento comercial, industrial ou produtor, de mercadoria importada do exterior por seu titular, inclusive quando se tratar de bens destinados a consumo ou ativo fixo do estabelecimento, bem como sobre serviços prestados no exterior quando destinados a estabelecimento situado no País; e

II - não incidirá sobre operações que destinem ao Exterior produtos industrializados.

§ 7o. A base de cálculo do imposto de que trata o item III compreenderá o montante do imposto sobre produtos industrializados (artigo 12, IV), exceto quando a operação configure hipótese de incidência de ambos os tributos.

§ 8o. O imposto de que trata o item V não incidirá sobre pequenas glebas rurais, nos termos definidos em lei estadual.

§ 9o. Os Estados e o Distrito Federal poderão instituir, até o limite de cinco por cento do valor do imposto devido à União, um adicional ao imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza (artigo 12, III).

§10o. - Cabe à lei complementar:

I - regular a iniciativa das resoluções de que tratam os §§ 2o. e 5o.;

II , - quanto ao imposto de que trata o item III:

- a) indicar outras categorias de contribuintes além daquelas nele mencionadas;
- b) regular o sistema de substituição tributária;
- c) disciplinar o regime de compensação do imposto;
- d) fixar 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 item II do § 6o.;
- f) prever hipóteses de manutenção de crédito relativamente a exportações para o Exterior de serviços e de produtos industrializados;
- g) dispor sobre a forma como, mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, isenções, incentivos e bene-

fícios fiscais serão concedidos e revogados;

- h) estabelecer a não-incidência nas operações interestaduais, determinando a manutenção ou restituição do crédito referente à operação anterior, no Estado de origem.

## SEÇÃO V

### DOS IMPOSTOS DOS MUNICÍPIOS

Art. 15. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:

I - propriedade predial e territorial urbana; e

II - vendas a varejo de mercadorias.

Parágrafo Único. Cabe à lei complementar fixar as alíquotas máximas do imposto de que trata o item II.

## SEÇÃO VI

### DA REPARTIÇÃO DAS RECEITAS TRIBUTÁRIAS

Art. 16. As receitas tributárias pertencem, incondicionadamente, à pessoa de direito público dotada de competência para instituir o correspondente tributo, salvo determinação em contrário desta Constituição.

Art. 17. Pertence aos Estados e ao Distrito Federal o produto da arrecadação do imposto da União sobre rendas e proventos de qualquer natureza (artigo 12, III), incidente na fonte sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles ou suas autarquias.

Art. 18. Pertencem aos Municípios:

I - o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza (artigo 12, III), incidente na fonte sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles ou suas autarquias;

II - cinquenta por cento do produto da arrecadação dos impostos dos Estados sobre transmissão "inter vivos" (artigo 14, I), sobre transmissão "causa mortis" e doação de bens e direitos (artigo 14, II), sobre propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios (artigo 14, IV) e sobre propriedade territorial rural (artigo 14, V); e

III - vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto dos Estados sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços (artigo 14, III).

§ 1o. O disposto no item III não se aplica ao imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços, incidente na primeira operação realizada com minerais e nas prestações de serviços, pertencendo ao Município, onde ocorrer o respectivo fato gerador, cinquenta por cento do valor pago.

§ 2o. Ressalvado o disposto no parágrafo anterior, as parcelas de receitas pertencentes aos Municípios a que se refere o item III serão creditadas conforme os seguintes critérios:

I - três quartos, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias em seus respectivos territórios; e

II - um quarto, de acordo com o que dispuser lei estadual.

Art. 19. A União entregará:

I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados (artigo 12, III e IV), quarenta e três por cento, na forma seguinte:

- a) dezoito inteiros e cinco décimos por cento, ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal;
- b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios; e
- c) dois por cento para aplicação nas Regiões Norte e Nordeste, através de instituições oficiais de fomento;

II - ao Estado ou ao Distrito Federal, onde se situar o estabelecimento contribuinte, cinco por cento do respectivo imposto sobre produtos industrializados.

§ 1o. Para efeito de cálculo da entrega processada na forma do item I, excluir-se-á a parcela da arrecadação do imposto de renda e proventos pertencentes a Estados, Distrito Federal e Municípios (artigos 17, 18, I).

§ 2o. Do montante referido no item II, os Estados entregarão aos Municípios vinte e cinco por cento, observados os critérios estabelecidos nos itens I e II do § 2o. do Art. 18.

Art. 20. O produto da arrecadação de imposto instituído com base no artigo 4o. será repartido entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, cabendo quarenta por cento do produto da arrecadação à pessoa jurídica de direito público que o instituir e, o restante, em partes iguais, às demais.

Art. 21. O cálculo das participações previstas nesta Seção será efetuado sobre a receita bruta dos impostos, excluídas as restituições e a parcela de arrecadação de que trata o § 1o. do artigo 19.

§ 1o. É vedada qualquer condição ou restrição ao emprego dos recursos de que trata este artigo.

§ 2o. Salvo disposição em contrário desta Constituição, é vedada a vinculação dos recursos, correspondentes às destinações, a qualquer fundo

ou despesa, ainda que por intermédio de adicional de imposto devido.

§ 3o. Cabe à lei complementar:

I - dispor sobre os prazos e a forma das participações previstas no artigo 19, bem assim sobre os respectivos critérios de rateio, tendo em vista promover o equilíbrio sócio-econômico entre Estados e entre Municípios, respeitado, quanto ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal, o disposto no § 4o. deste artigo;

II - regular a criação do Conselho de Representantes dos Estados e do Distrito Federal, ao qual caberá acompanhar o cálculo e a liberação das participações previstas no artigo 19, de seu interesse;

III - regular a criação do Conselho de Representantes dos Municípios, ao qual caberá acompanhar o cálculo e a liberação das participações previstas no artigo 19, de seu interesse.

§ 4o. O Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal será distribuído exclusivamente às unidades federadas cuja "renda per capita" seja inferior à nacional.

§ 5o. O Tribunal de Contas da União, anualmente, ouvido o Conselho de Representantes dos Estados e do Distrito Federal, bem como o Conselho de Representantes dos Municípios, efetuará o cálculo das quotas referentes aos respectivos Fundos de Participação.

Art. 22. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios divulgarão pelo órgão de imprensa oficial, até o último dia do mês subsequente, os montantes de cada um dos tributos arrecadados, englobando os respectivos adicionais e acréscimos, bem como os recursos recebidos, os valores a entregar e a expressão numérica dos critérios de rateio.

§ 1o. A divulgação da União será discriminada por Estados e Municípios; a dos Estados, por Municípios.

§ 2o. Os Municípios que não possuem órgão de imprensa oficial farão a divulgação por edital.

SEÇÃO VII

DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS

Art. 23. O produto da arrecadação da contribuição para o Fundo de Investimento Social (FINSOCIAL) será destinado ao custeio da descentralização de serviços, da União para os Estados e Municípios, proporcionalmente aos encargos transferidos, conforme plano proposto pelo Presidente da República e aprovado pelo Congresso Nacional, para cada exercício financeiro. A contribuição será reduzida à razão de um quinto por ano, a partir do exercício de 1989, extinguindo-se definitivamente ao término do exercício de 1992.

Art. 24. O Sistema Tributário de que trata esta Constituição entrará em vigor cento e cinquenta dias a contar de sua promulgação, vigorando, até o final desse prazo, o Sistema Tributário ora substituído.

§ 1o. O disposto neste artigo não se aplica ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal e do Fundo de Participação dos Municípios, cuja vigência será regida pelas seguintes normas:

I - os critérios de participação previstos na legislação atual serão mantidos em 1988, aplicando-se, nesse exercício, respectivamente, os percentuais de dezesseis por cento e vinte por cento, sobre o produto da arrecadação dos impostos indicados nos itens III e IV do artigo 12;

II - os percentuais indicados no item anterior, a partir de 1989, inclusive, serão elevados à razão de cinco décimos de pontos percentuais, por exercício financeiro, até que sejam atingidos os percentuais estabelecidos nas letras "a" e "b" do item I do artigo 19.

§ 2o. A partir da promulgação desta Constituição, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão elaborar as leis necessárias à execução do Sistema Tributário Nacional.

Art. 25. É criada, no Congresso Nacional, Comissão Mista destinada a avaliar os efeitos da Emenda Constitucional no. 18, de 1965, e das suas posteriores alterações, sobre a situação financeira dos Estados e Municípios, cabendo-lhe apresentar projeto de lei relativo à assistência que a União lhes prestará para o saneamento de suas dívidas interna e externa.

Sala da Subcomissão, em 25/05/87

(ANEXO: RELAÇÃO DAS CONCLUSÕES DOS PARECERES ÀS EMENDAS)