

**COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER À
PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 228-A, DE 2004,
QUE ALTERA O SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL E DÁ
OUTRAS PROVIDÊNCIAS (REFORMA TRIBUTÁRIA)**

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 228-A, DE 2004

Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências.

Autor: Senado Federal

Relator: Deputado **Virgílio Guimarães**

I – RELATÓRIO

A proposta de emenda constitucional em epígrafe, que trata da reforma tributária, contém cerca de cento e vinte dispositivos, um terço dos quais alterados ou introduzidos pelo Senado Federal, que retornam a esta Casa, dando continuidade ao processo legislativo desencadeado com a tramitação, aqui nesta Casa, no ano de 2003, da PEC nº 41, de autoria do Poder Executivo, a qual emergiu desta Casa, com a redação da PEC nº 41-C, contendo cerca de cento e cinquenta dispositivos, dos quais aproximadamente um terço foram confirmados

no Senado e ganharam promulgação, por intermédio da Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003.

Este relatório estará focalizado na matéria contida na redação proposta para o artigo 159 da Constituição Federal, matéria que, por sua singularidade, deve receber tratamento especial e tramitação independente, conforme justificção oferecida na parte final deste parecer, continuando os demais dispositivos a tramitar de forma autônoma, acompanhados das emendas que lhes são aderentes, em parte ou no todo. Esse procedimento de desdobramento encontra precedente, nesta Casa, no caso da PEC nº 233-B, de 1995, e PEC nº 370, de 1996.

Do texto do art. 159, da CF, com a redação dada pela PEC nº 41-C, produzida nesta Casa no ano de 2003, a parte relativa ao inciso III e § 4º foi acolhida pelo Senado Federal e levada a promulgação na Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003, consagrando a destinação, do produto da arrecadação da contribuição de intervenção no domínio econômico prevista no art. 177, § 4º, vinte e cinco 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, a saber, ao financiamento de programas de infra-estrutura de transportes, sendo que um quarto dos recursos que cabem a cada Estado serão destinados aos respectivos municípios, na forma da lei.

O Senado manteve, com alteração, o inciso I do art. 159, fazendo baixar para 48 % o percentual de partilha do IPI + IR (imposto

sobre produtos industrializados e imposto sobre a renda), que, no texto da Câmara, havia aumentado de 47 % para 49 %.

O Senado dedicou o percentual suplementar de um por cento, acima referido, para aumentar o percentual de partilha destinado ao FPM (Fundo de Participação dos Municípios), de 22,5 %, para 23,5 %, na alínea “b” do inciso I do art. 159.

O § 5º do art. 159, introduzido pelo Senado, determina que, dentre os vinte e três e meio pontos percentuais de recursos destinados ao FPM, um ponto percentual seja entregue no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano.

O § 6º do art. 159, introduzido pelo Senado, define a partilha dos ganhos de receita de IPI obtidos com a aplicação da regra introduzida pelo art. 153, § 3º, V, que veda a compensação de créditos presumidos de contribuição não cumulativa com débitos de IPI, sendo 45 % destinados ao FNDR (fundo nacional de desenvolvimento regional) e 3 % aos fundos regionais já existentes.

O § 7º, do art. 159, e seus incisos I e II, introduzidos pelo Senado, definem critérios de aplicação dos recursos do FNDR, sendo 93 % nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e sete por cento nas áreas menos desenvolvidas das Regiões Sul e Sudeste.

O § 8º do art. 159, introduzido pelo Senado, explicita que os municípios das regiões referidas no parágrafo 7º devem ser beneficiários de 25 % dos recursos mencionados, mediante convênios.

O Senado, em função da nova sistemática que concebeu, no que se refere à fonte de recursos e à metodologia de distribuição dos mesmos para o fundo de desenvolvimento regional, suprimiu o texto do art. 159, I, “d”, com a redação que havia sido elaborada nesta Casa, na PEC nº 41-C, que tratava da destinação do aumento de 2 % no percentual de partilha previsto pela Câmara no inciso I do artigo 159, para determinadas regiões menos desenvolvidas do País.

Em síntese, o conteúdo do art. 159, na forma como voltou para revisão por esta Casa, resume-se ao aumento de 1 % dos recursos do FPM e ao estabelecimento de nova fonte de recursos e nova metodologia de distribuição dos mesmos ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional, sendo que a parte referente à partilha da CIDE, concebida nesta Casa, foi coroada com a promulgação.

Foram apresentadas emendas, no prazo regimental, incluídas as prorrogações autorizadas pela Presidência, na quantidade exata de uma centena, cinco dentre elas consideradas insubsistentes por não reunirem o número mínimo de assinaturas válidas, a saber, as de números 84, 85, 87, 97 E 99.

Nove, dentre as emendas mencionadas, versam, em parte ou no todo, sobre aspectos do artigo 159 da Constituição Federal.

A emenda nº 4, de autoria do Deputado Sandro Mabel e outros, sugere aumentar para 51 % o percentual partilhável de que trata o art. 159, I, da CF, sendo que os três por cento suplementares destinam-se, segundo a alínea “d” ali proposta para o mesmo inciso, a fundo de desenvolvimento regional, para investimento em infra-

estrutura, nos termos da lei complementar, que destinará 25 % dos recursos à Região Centro-oeste, 25 % à Região Norte e 50 % à Região Nordeste.

A emenda nº 10, de autoria do Deputado Luiz Carreira e outros, propõe alterações em idêntico inciso e alínea, aumentando para 50 % o percentual partilhável e destinando os dois por cento suplementares aos Estados das Regiões Norte, Centro-Oeste e Nordeste, nesta compreendida a área do Estado de Minas Gerais alcançada pela legislação que disciplina a alínea “c”, para aplicação em programas de desenvolvimento, repassados a título de transferência de capital, observados os mesmos critérios adotados para distribuição dos recursos indicados na alínea “a”, respeitada a proporção relativa entre os participantes, nos termos da lei complementar.

A emenda nº 17, de autoria do Deputado Renato Casagrande e outros, quer alterar idêntico inciso e alínea, optando

também pela cifra de 50 % a título de percentual partilhável e destinando os dois por cento suplementares a financiamento de programas de desenvolvimento no Estado do Espírito Santo, no Noroeste do Estado do Rio de Janeiro e nas Regiões Norte, Centro-Oeste e Nordeste, nesta compreendida a área do Estado de Minas Gerais alcançada pela legislação que disciplina a alínea “c”, por intermédio dos respectivos Estados, nos termos de lei complementar. Preconiza, ademais, deslocar a menção ao Estado do Espírito Santo, do inciso II para o inciso I, na redação do § 7º do art. 159 constante da redação proposta pela PEC 228.

A emenda nº 23, de autoria do Deputado Luiz Carlos Hauly e outros, em função do realinhamento global que concebe para todo o sistema tributário nacional, faz ajustes na base partilhável e nos percentuais de partilha de que trata o art. 159 da CF, passando a distribuir-se 27,5 % do IR + IMF + Imposto Seletivo, na base de 12 % para o FPE, 13,5 % para o FPM e 2 % para os fundos regionais, além de 10 % do Imposto Seletivo para os Estados exportadores, com redistribuição de 30 % para os respectivos municípios. Vislumbra, ademais, que a União entregue o excedente de arrecadação do Imposto Seletivo aos Estados e Distrito Federal, proporcionalmente à arrecadação do imposto estadual, na hipótese de a arrecadação do imposto seletivo federal superar em 25 % a soma dela com a das arrecadações estaduais desse imposto.

A emenda nº 29, de autoria do Deputado Custódio Mattos e outros, pretende ampliar a base partilhável, incluindo nela, a partir

de 25 % no primeiro ano seguinte ao da promulgação e mais 20 % em cada ano subsequente, sucessivamente, até atingir 100 % no quinto ano, de 47 % da parte excedente da arrecadação das contribuições federais, ressalvadas aquelas vinculadas à previdência, relativamente ao percentual de 35 % da arrecadação tributária federal total, antes da repartição referida, ficando desvinculado de órgão, fundo ou despesa a parcela a ser repartida.

A emenda nº 30, de autoria do Deputado Júlio César e outros, propõe o percentual de 50 % para o montante partilhável de que trata o art. 159, I, da CF, destinando-se a cifra de 25,5 % ao FPM.

A emenda nº 32, de autoria do Deputado Assis Miguel do Couto e outros, sugere a inclusão do Sudoeste do Estado do Paraná no elenco de áreas menos desenvolvidas de que trata o § 7º, II, do art. 159 da CF, na redação constante da PEC 228.

A emenda nº 73, de autoria do Deputado Eduardo Cunha e outros, preconiza a redução do percentual de partilha para a cifra de 47 % juntamente com o aumento da base partilhável para nela incluir as contribuições definidas no art. 149 da CF.

A emenda nº 91, de autoria do Deputado Eduardo Cunha e outros, pretende resgatar os termos da PEC nº 41-C, tais como emergiram do trabalho efetuado no ano passado nesta Casa, a saber, 49 % como percentual de partilha e destinação dos 2 % suplementares a financiamento de programas de desenvolvimento

no Estado do Espírito Santo, no Noroeste do Estado do Rio de Janeiro e nas Regiões Norte, Centro-Oeste e Nordeste, nesta compreendida a área do Estado de Minas Gerais alcançada pela legislação que disciplina a alínea “c”, por intermédio dos respectivos Estados e do Distrito Federal, nos termos de lei complementar.

Errata apresentada à emenda nº 91 vislumbra o aumento, para 29 %, do percentual de 25 % previsto, a título de partilha da CIDE-combustíveis, no inciso III do art. 159 adotado pela Emenda Constitucional nº 42. O texto da errata não esclarece se o dispositivo é aditivo ou substitutivo em relação aos demais dispositivos do art. 159 da CF versados na emenda, nem de que maneira o aumento propugnado se coaduna com a intenção, expressa na justificação da emenda 91, de apenas reproduzir os mesmos termos da PEC nº 41-C não promulgados. Presumem-se aditivos os efeitos da errata, por não conflitarem com os demais dispositivos da emenda da qual é acessória, presumindo-se também válida, no que se refere aos critérios de admissibilidade, emprestados da emenda principal.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

O núcleo temático da proposta original de reforma tributária era, e continua sendo, na parte do texto que emergiu do

Senado sem haver ganhado promulgação, o novo arcabouço constitucional do ICMS unificado.

Após o desdobramento de uma terça parte da PEC nº 41-C, levada a promulgação como Emenda Constitucional nº 42, a importância do ICMS agigantou-se, como proporção da matéria restante, constitutiva da PEC nº 228. A nova configuração do ICMS era, e tornou-se ainda mais, o principal desafio de todo o presente procedimento legislativo da reforma tributária, marcado por grau acentuado de complexidade.

A maior parte das demais matérias focalizadas, como, por exemplo, tratamentos socialmente mais justos dos impostos patrimoniais e economicamente mais eficientes das contribuições, ostentam, igualmente, natureza essencialmente tributária e grau também elevado de complexidade.

Destaca-se, desse conjunto, a matéria enfeixada no artigo 159 da CF, cuja maior simplicidade conceitual conjuga-se com notável inflamação dos interesses envolvidos e cuja natureza, de partilha dos resultados financeiros obtidos pela administração tributária federal, exhibe características nitidamente distintas das matérias tributárias no sentido estrito, isto é, das matérias relacionadas com técnicas de captação das receitas públicas e de distribuição do ônus do financiamento do Estado.

Acresce, a essas categorias distintivas, cujos graus de interesse e de complexidade induzem temporalidades

procedimentais diferenciadas, o fechamento recente, nesta Casa, de amplo acordo político direcionado à promulgação rápida de previsão constitucional de aumento do percentual de partilha da CIDE-combustíveis, de 25 % para 29 %, o que cabe, precisamente, no interior do art. 159, III, da CF.

Dado esse contexto, e, para viabilizar uma demanda majoritária que, por acréscimo, responde ao mais alto interesse público, SOU PELO DESDOBRAMENTO da PEC nº 228-A, com fundamento no art. 57, III, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, prosseguindo na proposição sob exame, exclusivamente, o art. 159 da CF, que é aqui objeto de apreciação de mérito, e, concomitantemente, passando-se a promover a remessa à Mesa do conjunto de todos os demais dispositivos distintos do art. 159, para renumeração, redistribuição e continuidade da tramitação, autônoma e independente, a partir do estágio em que se encontram, inclusive com aproveitamento das emendas, parciais ou totais, aderentes a tais outros dispositivos, cuja apreciação de mérito fica reportada para ocasião ulterior mais oportuna, tudo de acordo com as normas regimentais pertinentes.

Isso posto, restando para apreciar, na proposição em foco, o texto do art. 159, quanto ao mérito das fórmulas de partilha articuladas no interior do artigo 159, da CF, com a redação constante da PEC nº 228-A, entendo que, realisticamente, nas atuais circunstâncias, afigura-se viável, e meritório, o aumento do percentual de partilha da CIDE-combustíveis, em quatro pontos

percentuais, passando-se dos 25 % adotados na Emenda Constitucional nº 42, para novo percentual, mais robusto e mais justo, de 29 %, assim atendendo à reivindicação dos Estados e dos Municípios.

Tal entendimento, acredito, resulta de um processo de concertação coletiva e representa, no momento, o mais amplo consenso passível de obter-se, relativamente a todas as demais matérias objeto da reforma tributária. A força incomum desse consenso suplanta todas as demais fórmulas de partilha contidas nas diversas propostas de redação enfeixadas no artigo 159, as quais, por serem polêmicas e envolverem disputas dificilmente conciliáveis, sem prejuízo das valiosas concepções que as sustentam, devem diferir-se para oportunidade ulterior.

Pelas razões expostas, VOTO PELA APROVAÇÃO DA PEC Nº 228-A, NA FORMA DO SUBSTITUTIVO, ACOLHIDA A ERRATA DA EMENDA Nº 91 E REJEITADAS AS EMENDAS NºS. 4, 10, 17, 23, 29, 30, 32, 73 E 91 (EXCETO A ERRATA), NA PARTE EM QUE VERSAM SOBRE O ARTIGO 159 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

Sala da Comissão, em 23 de março de 2004.

Deputado **Virgílio Guimarães** (PT/MG)

Relator

SUBSTITUTIVO À

PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 228-A, DE 2004

Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O artigo da Constituição a seguir enumerado passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 159.

.....

III – do produto da arrecadação da contribuição de intervenção no domínio econômico prevista no art. 177, § 4º, 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.

.....”(NR)

Sala da Comissão, em 23 de março de 2004.

Deputado **Virgílio Guimarães** (PT/MG)

Relator