

# COMISSÃO ESPECIAL – SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL

## PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 41, DE 2003 (EMENDA SUBSTITUTIVA GLOBAL)

Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências.

**Art. 1º** Os artigos da Constituição a seguir enumerados passam a vigorar com a seguintes alterações:

“**Art. 150.** .....

.....  
§ 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.

..... (NR)”

“**Art. 153.** .....

.....  
VII – grandes fortunas.

.....  
§ 2º **O imposto previsto no inciso III atenderá ao seguinte:**

.....  
**III – terá sua arrecadação total ou parcialmente antecipada por meio da retenção de um percentual incidente sobre o valor das transações financeiras, assim entendidas as que impliquem movimentação ou transmissão de valores e de créditos e direitos de natureza financeira;**

**IV – a lei que regular a arrecadação antecipada sobre transações financeiras, mecanismo anti-elisivo sem natureza tributária, de que trata o inciso III:**

a) facultará ao contribuinte compensar, no cálculo do imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza devido, o montante recolhido por intermédio do mecanismo anti-elisivo; a compensação se fará mediante pagamento da diferença de imposto devido ou recebimento da devolução do excesso retido antecipadamente;

b) reduzirá as alíquotas de retenção na fonte do imposto sobre os rendimentos do trabalho assalariado, em percentual idêntico ao da antecipação sobre transações financeiras;

c) reduzirá as alíquotas de contribuição previdenciária devida por pessoas físicas cujos rendimentos mensais não estejam sujeitos ao imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza, em percentual idêntico ao da antecipação sobre transações financeiras;

d) preverá o ressarcimento aos Estados, Distrito Federal e Municípios pela perda de receita decorrente da aplicação do disposto na alínea *b*;

e) preverá o ressarcimento aos órgãos previdenciários públicos federais, estaduais, municipais e do Distrito Federal pela perda de receita decorrente da aplicação do disposto na alínea *c*;

f) preverá que o excesso, resultante da não devolução ou da não compensação com o imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza, será apropriado pela União, que entregará a parte, a ser definida pela lei complementar de que trata o inciso I do art. 159, aos fundos ali citados e nas proporções ali estabelecidas;

..... (NR)”

“Art. 155. ....

IV – propriedade territorial rural.

§ 2º .....

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, conforme definido em lei complementar;

II – a não-incidência, salvo determinação em contrário da legislação:

.....

IV – resolução do Senado Federal, de iniciativa do Presidente da República, de um terço dos senadores ou de um terço dos governadores, aprovada por três quintos de seus membros, estabelecerá as alíquotas aplicáveis às operações e prestações, internas e interestaduais;

V – terá alíquotas internas uniformes em todo o território nacional, por mercadoria, bem ou serviço, em número máximo de cinco, observado o seguinte:

a) **a resolução de que trata o inciso IV definirá a quais mercadorias, bens ou serviços serão aplicadas;**

b) **a menor alíquota será aplicada aos gêneros alimentícios de primeira necessidade e aos bens, mercadorias e serviços definidos na resolução de que trata o inciso IV, prevalecendo sua aplicação mesmo nas operações interestaduais;**

c) à exceção da alíquota prevista na alínea *b*, não poderão ser inferiores à maior alíquota estabelecida para operações e prestações interestaduais;

d) aplicam-se às operações a que se refere o inciso IX, *a*;

VI – relativamente a operações e prestações interestaduais, será observado o seguinte:

a) o imposto será cobrado no Estado de origem, ressalvadas as hipóteses excepcionais previstas em lei complementar;

b) caberá ao Estado de origem o imposto correspondente à aplicação da alíquota interestadual, não compreendendo, em sua base de cálculo, o montante do imposto sobre produtos industrializados, quando configure fato gerador dos dois impostos, nem o montante de imposto devido na forma da alínea seguinte;

c) caberá ao Estado de localização do destinatário o imposto correspondente à diferença entre o montante que seria devido na operação ou prestação caso fosse interna, incluído o imposto sobre produtos industrializados em sua base de cálculo, e aquele devido pela aplicação da alíquota interestadual referido na alínea anterior;

d) nas operações com energia elétrica e petróleo, inclusive lubrificantes, combustíveis líquidos e gasosos dele derivados, será aplicada a alíquota interna e o imposto devido caberá integralmente ao Estado de localização do destinatário;

e) a lei complementar definirá a forma como o imposto devido a que se referem as alíneas *c* e *d* será atribuído ao respectivo Estado de localização do destinatário e poderá vedar que esse imposto seja objeto de compensação com o montante cobrado nas operações e prestações anteriores e condicionar o aproveitamento do crédito fiscal a ele concernente para compensação com o montante devido nas operações e prestações seguintes ao seu pagamento;

f) somente será considerada interestadual a operação em que houver a efetiva saída de mercadoria ou bem do Estado de onde se encontrem para o Estado de localização do destinatário, assim considerado aquele onde ocorrer a entrega da mercadoria ou bem;

VII – não será objeto de isenção, redução de base de cálculo, crédito presumido ou qualquer outro incentivo ou benefício fiscal ou financeiro que implique sua redução, exceto para atendimento ao disposto no art. 170, IX, hipótese na qual poderão ser aplicadas as restrições previstas nas alíneas *a* e *b* do inciso II;

VIII – terá regulamento único, editado pelo órgão colegiado de que trata o inciso XII, *g*, sendo vedada a adoção de norma autônoma estadual;

IX – .....

a) sobre a entrada de bem ou mercadoria importados do exterior, a qualquer título, 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;

.....

X – .....

a) sobre operações que destinem mercadorias para o exterior, nem sobre serviços prestados a destinatários no exterior, assegurado o aproveitamento ou a manutenção do montante do imposto cobrado nas operações e prestações anteriores;

.....

XI – a instituição por lei estadual limitar-se-á a estabelecer a

exigência do imposto;

XII – .....

a) definir fatos geradores e contribuintes do imposto;

.....

**c) disciplinar o regime de compensação do imposto, de forma a assegurar ao sujeito passivo o direito de creditar-se do imposto anteriormente cobrado em operações de que tenha resultado a entrada de mercadoria, real ou simbólica, no estabelecimento, inclusive a destinada ao seu uso ou consumo ou ao ativo permanente, ou o recebimento de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação;**

.....

f) prever casos de manutenção de crédito, relativamente à remessa para outro Estado, de serviços e de mercadorias;

**g) dispor sobre o funcionamento do órgão colegiado integrado por representante de cada Estado e do Distrito Federal e as respectivas competências, entre as quais a de encaminhar estudos, sugestões e subsídios para a definição, pelo Senado Federal, das alíquotas de que trata o inciso V;**

h) definir os combustíveis e lubrificantes sobre os quais o imposto incidirá uma única vez, qualquer que seja a sua finalidade;

i) definir as bases de cálculo, de modo que o montante do imposto as integre, inclusive nas hipóteses do inciso IX;

j) prever regimes especiais ou simplificados de tributação, inclusive para atendimento ao disposto no art. 170, IX;

l) prever sanções aplicáveis aos Estados e ao Distrito Federal, ou aos seus agentes, por descumprimento da legislação do imposto, especialmente do disposto no inciso VII.

.....

§ 4º .....

.....

II – nas operações interestaduais, 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;

.....

§ 6º O imposto previsto no inciso IV:

I – será regulado por lei complementar, sendo vedada a adoção de norma autônoma estadual;

II – será progressivo e terá alíquotas fixadas de forma a desestimular a manutenção de propriedades improdutivas;

III – não incidirá sobre pequenas glebas rurais, definidas em lei, quando as explore, só ou com sua família, o proprietário que não possua outro imóvel;

IV – será considerado instituído em todos os Estados e no Distrito Federal na data prevista na lei complementar de que trata o inciso I. (NR)”

“**Art. 156.** .....

§ 2º .....

III – poderá ser progressivo em razão do valor do imóvel;

IV – poderá ter alíquotas diferentes de acordo com a localização e o uso do imóvel;

..... (NR)”

“**Art. 158.** .....

II – cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre a propriedade territorial rural, relativamente aos imóveis neles situados;

.....  
*Parágrafo único.* As parcelas de receita pertencentes aos Municípios, mencionadas no inciso IV, serão creditadas conforme critérios definidos em lei complementar. (NR)”

“**Art. 159.** .....

**I – do produto da arrecadação dos impostos e contribuições administrados pela Secretaria da Receita Federal, percentual a ser definido em lei complementar, devendo o montante correspondente ser repartido da seguinte forma:**

a) quarenta e três inteiros e nove décimos por cento ao **Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal;**

b) quarenta e cinco inteiros e nove décimos por cento ao **Fundo de Participação dos Municípios;**

c) seis inteiros e um décimo 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;

d) quatro inteiros e um décimo por cento, destinado a fundo nacional de desenvolvimento regional, para aplicação em regiões menos desenvolvidas do País, nos termos da lei.

.....  
 § 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 na lei complementar a que se refere o art. 158, parágrafo único. (NR)”

.....  
 “Art. 195. ....

.....  
 § 12 A lei que instituir, em substituição total ou parcial da contribuição incidente na forma do inciso I, *a*, do *caput*, contribuição específica incidente sobre a receita ou faturamento definirá a forma da sua não-cumulatividade.

§ 13 A lei definirá os setores de atividade econômica para os quais a contribuição incidente na forma do inciso I, *b*, do *caput*, será não-cumulativa.

§ 14 Na hipótese do § 9º, a alíquota da contribuição de que trata o inciso I, *c*, deste artigo, aplicável ao lucro das instituições financeiras, não poderá ser inferior à maior das alíquotas previstas para as entidades a elas equiparadas e para as demais empresas. (NR)”

.....  
 “Art. 203. ....

.....  
*Parágrafo único.* A União instituirá programa de renda mínima destinado a assegurar a subsistência das famílias de baixa renda, a ser financiado solidariamente e realizado por meio de convênio com os

Estados, o Distrito Federal e os Municípios, na forma da lei complementar. (NR)”

**Art. 2º** O art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 76.** É desvinculado de órgão, fundo ou despesa, no período de 2003 a 2007, 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 no referido período, seus adicionais e respectivos acréscimos legais.

§ 1º O disposto no *caput* 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 referem o art. 159, I, *c* e *d*, da Constituição.

..... (NR)”

**Art. 3º** Ficam acrescentados os seguintes artigos ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias:

“**Art. 90.** A lei complementar que disciplinar o imposto previsto no art. 155, II, da Constituição, com a redação dada por esta Emenda, disporá sobre o regime de transição, observado o seguinte:

I – para efeito de aplicação do disposto no art. 155, § 2º, VI, *c*, da Constituição, com a redação dada por esta Emenda, poderá prever a implantação gradual, por mercadoria, bem ou serviço, dessa exigência, no decurso do prazo de dois anos, contados do início da exigência do imposto na forma dada por esta Emenda;

II – fixará prazos máximos de vigência para incentivos e benefícios fiscais, definindo também as regras vigentes à época da concessão, que permanecerão aplicáveis;

III – poderá criar fundos ou outros mecanismos necessários à consecução da transição e à compensação dos Estados e do Distrito Federal pela perda de receita decorrente da imunidade de que trata a alínea *a* do inciso X do § 2º do art. 155 da Constituição Federal. (NR)

*Parágrafo único.* Na hipótese do inciso I, relativamente às

operações e prestações interestaduais para as quais não se estabelecer a referida exigência, poderão ser mantidos os tratamentos previstos no art. 155, § 2º, VII, VIII e XI, da Constituição, com a redação anterior a esta Emenda. (NR)”

“**Art. 91.** Relativamente ao imposto previsto no art. 155, II, da Constituição, para efeito de aplicação do disposto no inciso IV, § 2º, do mesmo artigo, com a redação dada por esta Emenda, até que nova resolução seja editada, ficam mantidos os percentuais estabelecidos para as alíquotas interestaduais vigentes na data da promulgação desta Emenda. (NR)”

“**Art. 92.** Enquanto não iniciar a vigência da lei prevista no art. 153, § 2º, IV, da Constituição Federal, permanece em vigor a Lei nº 9.311, de 24 de outubro de 1996, e suas alterações, e a contribuição provisória por ela instituída manterá a alíquota de trinta e oito centésimos por cento. (NR)”

**Art. 4º** Os incisos I, II, IV, V, VI, VII, VIII, IX, XI e XII do § 2º e o inciso II do § 4º do art. 155 da Constituição, com a redação dada por esta Emenda, somente produzirão efeito na data estabelecida na lei complementar prevista no inciso XII do § 2º do mesmo artigo, que não poderá ser anterior à de 1º de janeiro de 2007.

**Art. 5º** O inciso I do art. 159 da Constituição Federal, com a redação dada por esta Emenda, somente produzirá efeitos a partir de 1º de janeiro do ano subsequente ao da promulgação da lei complementar nele referida.

**Art. 6º** O inciso IV e o § 6º do art. 155 da Constituição, com a redação dada por esta Emenda, somente produzirão efeitos a partir de 1º de janeiro do ano subsequente ao da promulgação da lei complementar de que trata o inciso I do § 6º do mesmo artigo.

**Art. 7º** Ressalvado o disposto nos arts. 4º, 5º e 6º, esta Emenda entra em vigor em 1º de janeiro do ano subsequente ao de sua promulgação.

**Art. 8º** Ficam revogados:

I – o inciso I do art. 161, a alínea *e* do inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição e o inciso II do § 3º do art. 84 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;

II – o inciso III do § 4º do art. 155 da Constituição, a partir da produção dos efeitos dos dispositivos a que se refere o art. 4º;

III – o inciso VI e o § 4º do art. 153 da Constituição, a partir de 1º de janeiro do ano subsequente ao da promulgação da lei complementar de que trata o art. 155, § 6º, I, da Constituição, com a redação dada por esta Emenda.

## **JUSTIFICAÇÃO**

A PEC nº 41, de 2003, é demasiado modesta em face das expectativas e das justas ambições do setor produtivo e dos cidadãos, e equivocada em alguns pontos.

A emenda substitutiva global que ora apresentamos objetiva aperfeiçoar, ainda que dentro das restrições do texto oferecido, os seguintes pontos:

### **Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira e Antecipação sobre Transações Financeiras**

É compreensível o intento do Poder Executivo de perenizar a CPMF, com alíquota máxima de trinta e oito centésimos por cento e mínima de oito centésimos por cento, facultados a redução ou restabelecimento do nível máximo da alíquota, pelo próprio Executivo, nas condições e limites fixados em lei.

De fato, a CPMF é importante auxiliar no combate à evasão fiscal, capaz de promover, por assim dizer, o monitoramento da sonegação; deve ser vista como instrumento moderno de taxação, capaz de alcançar operações de comércio eletrônico pela Internet, puro ectoplasma para os impostos tradicionais; é um tributo com excelente custo-benefício, pois sua arrecadação não apresenta nenhum ônus adicional para a administração

tributária e para o contribuinte; e, finalmente, é, dentre todos os tributos, o de maior produtividade fiscal.

Só que, por outro lado, a CPMF apresenta um elenco de defeitos, como sua possível regressividade, incentivos à verticalização e à desintermediação financeira em caso de alíquotas elevadas, dificuldade de desoneração de exportações pela incidência em cascata e impossibilidade de harmonização com os sistemas tributários internacionais, que tornam a sua perenização uma solução pouco atraente.

Para enfrentar o futuro incerto da CPMF, sem abrir mão inteiramente da arrecadação, e sem perder as vantagens em termos de eficiência da fiscalização, propõe-se extingui-la efetivamente, criando, em contrapartida, uma retenção incidente sobre transações financeiras, operacionalmente equivalente, mas que funcione como mecanismo de arrecadação antecipada do imposto de renda, sem natureza tributária, portanto (art. 153, § 2º, III e IV).

Com efeito, os adeptos dos impostos sobre transações financeiras admitem que a modernização, a ampliação e, sobretudo, a informatização do sistema bancário tornaram disponível um novo fato gerador, a transação financeira, bem como uma nova base impositiva, da qual todas as demais são meros subconjuntos – o valor monetário agregado de todas as transações. Ocorre que essa base das transações financeiras é, exatamente por sua amplitude, muito inadequada como base de tributação e excelente como base de arrecadação.

Essa arrecadação antecipada sobre transações financeiras, ou ATF, funcionará como adiantamento do Imposto de Renda (IR), podendo ser compensada na hora da declaração, numa quebra voluntária de sigilo bancário por quem não tem nada a temer, apenas funcionando como se imposto fosse para aqueles que, por não prestarem contas à Receita, não teriam como recuperar o que houvessem pago antecipadamente. Será, assim, **um imposto**

**de fato sobre a sonegação**, aumentando a arrecadação, pela via mais adequada: a do aumento do universo de contribuintes, incorporando justamente aqueles que nada pagam e, ainda assim, usufruem dos serviços públicos.

A CPMF já onera a sonegação, admite-se, mas a novidade da ATF está em desonerar o bom contribuinte, para o qual a ATF é simplesmente um método confortável de pagar imposto de renda.

Note-se que o que se propõe é a compensação plena da arrecadação sobre transações financeiras com o IR devido, o que é algo totalmente diferente da mera dedutibilidade da CPMF de outros impostos, que figura em várias propostas de reforma. De fato, com a mera dedutibilidade, o que se tem é um imposto sobre transações com ônus tributário abrandado. Mas, desde que se permita a compensação, incluindo, sempre que a arrecadação sobre transações financeiras superar o IR devido, a devolução ao contribuinte do IR arrecadado em excesso, e desde que isso se faça com a devida presteza, o que é inteiramente viável em face da reconhecida eficiência de nosso sistema bancário, a ATF não seria imposto, mas meramente uma forma de arrecadar IR.

Os contribuintes pagarão seu imposto de renda continuamente ao longo de todo o exercício, sob a forma de incidência, segundo alíquota percentual reduzida, sobre todas as transações monetárias efetuadas no sistema bancário. Quando da declaração de ajuste, poderão compensar tal arrecadação antecipada, mediante apresentação dos comprovantes bancários, com o imposto de renda efetivamente devido, pagando o saldo ainda devido, ou recebendo a devolução a que eventualmente tenham direito.

Para os assalariados, a compensação será automática, pela redução das alíquotas de imposto de renda na fonte, ou das de contribuição previdenciária para os isentos do imposto de renda na fonte, compensando-se devidamente os entes federados e os órgãos previdenciários públicos, quando da partilha da arrecadação.

A ATF preserva a relação custo-benefício favorável para a administração e a fiscalização, e, além disso, as obrigações acessórias dos contribuintes seriam minimizadas pela transferência das obrigações intermediárias para o sistema bancário, capaz de realizá-las com eficiência e

economia de escala, ou seja, baixíssimo custo. Preserva, também, a função de auxiliar da fiscalização, sendo que, como o mecanismo de compensação importa em quebra voluntário do sigilo bancário pelo contribuinte, tal função passa a ser exercida sem quaisquer constrangimentos.

Nenhuma das objeções usualmente levantadas contra a CPMF se aplica à ATF. Como não se trata de imposto, mas meramente de nova forma de arrecadar o imposto de renda, críticas como as de regressividade, incentivo à verticalização e dificuldade de desoneração de exportações pela incidência em cascata, ou impossibilidade de harmonização com os sistemas tributários internacionais, perdem totalmente o sentido, a menos que se refiram, não à ATF, mas, sim, ao próprio imposto de renda. A questão é que, ao fim e ao cabo, com o sistema de compensação da ATF, o contribuinte pagou imposto de renda e não imposto sobre transações.

Apenas uma questão merece análise mais detida: a da desintermediação financeira. Na vigência da CPMF, o contribuinte que deixa de utilizar os serviços bancários evita a ocorrência do próprio fato gerador do tributo, o que se denomina elisão fiscal; é perfeitamente lícito e lhe traz alguma economia fiscal. No caso da ATF, ainda que se evite o uso do sistema bancário, o fato gerador do imposto de renda continua a ocorrer normalmente, ou seja, o contribuinte perde o conforto propiciado pelos serviços bancários, sem qualquer benefício fiscal. Isso explica porque, no caso da ATF, seria possível praticar, se necessário, alíquotas mais elevadas sem causar problemas.

Finalmente, ainda que não se trate de imposto, como a parcela restante após a compensação com o imposto de renda tem a natureza de um imposto de fato sobre a sonegação, inclui-se tal parcela na partilha com estados, municípios e fundos constitucionais.

### **Imposto de Transmissão *Causa Mortis* e Doação (ITCD)**

O ITCD, também chamado de imposto sobre heranças, já está bem configurado no texto constitucional atual, que atribui ao Senado Federal competência para fixar suas alíquotas máximas. A PEC opta por: a) retirar essa atribuição do Senado; b) afastar a competência dos Estados para fixar-lhes as alíquotas, conferindo-a ao Congresso Nacional; e c) imprimir caráter progressivo ao imposto.

Incide, a nosso ver, em equívoco tríplice. Primeiro, o de arranhar a competência do Senado Federal, cujos membros são representantes das unidades federadas, que, naquela Casa, têm igualdade de votos. Segundo, o de ferir a autonomia dos Estados, que não teriam qualquer participação na definição das alíquotas do imposto, estadual, sobre heranças. Terceiro, o de

fomentar a sonegação e a evasão de riquezas, que ocorrem sempre que se pretende tributar pesadamente o patrimônio amealhado pelo contribuinte com o suor do seu trabalho.

Propomos, pois, coerentemente, a supressão do inciso IV do § 1º do art. 155 da Constituição, introduzido pela PEC.

### **Fixação das Alíquotas Internas do ICMS**

A redação das alíneas *a* e *b* do inciso V do § 2º do art. 155 da Carta Magna, aventada pela PEC nº 41, de 2003, faz tábula rasa do papel constitucional do Senado Federal, qual seja o de representar os Estados e o Distrito Federal (DF).

Com efeito, ao prever que um órgão colegiado integrado por representante de cada Estado e do DF defina, em regulamento, a quais mercadorias, bens ou serviços se aplica cada uma das cinco alíquotas do ICMS estabelecidas pelo Senado, está, na realidade, conferindo ao Senado um papel meramente figurativo. De que vale criar grupos de alíquotas no vazio, “soltas no espaço”, sem indicar os produtos a que se referem? Uma alíquota de tributo não faz sentido sozinha; só faz sentido quando referida ao objeto da tributação.

Por outro lado, embora a PEC nº 41, de 2003, não o explicita, é plausível supor que o órgão colegiado venha a ser o atual Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ) ou órgão similar, vinculado ao Poder Executivo. Como pode um órgão do Executivo ser, de fato, o definidor da alíquota, da carga tributária de cada produto? Essa função é privativa do Poder Legislativo. Um dos fundamentos do moderno Estado de Direito é que não há tributo sem representação: *no taxation without representation*. Só a norma emanada do Poder Legislativo pode, no sistema constitucional brasileiro, definir os elementos do tributo, entre os quais a alíquota.

Propomos, no substitutivo, restabelecer o princípio da legalidade e as prerrogativas institucionais do Senado Federal, o garante da Federação brasileira, sem contudo prescindir da colaboração do colegiado interestadual, que deverá assessorar a Câmara Alta com estudos, sugestões e subsídios,

capazes de embasar uma definição adequada das alíquotas do ICMS (art. 155, XII, g).

### **Desoneração do Investimento**

Em setembro de 1996, com a Lei Complementar nº 87, conhecida como Lei Kandir, deu-se um passo gigantesco para o aperfeiçoamento do ICMS: converteu-se a base de incidência do imposto da produção para o consumo, providência essencial para amenizar a sobretaxação da produção.

O que se produz é consumido internamente, ou investido (bens de capital), ou exportado. Assim, a Lei Kandir, estabelecendo a imunidade completa das exportações e assegurando crédito pleno às aquisições de bens de capital, transformou o ICMS em um imposto com base de incidência no consumo e não na produção.

O crédito pleno do imposto sobre os insumos, no caso das **aquisições de bens de capital**, além de consistente com o princípio da incidência sobre o consumo, elimina a discriminação contra o investimento e os processos intensivos em capital. De fato, o pleno aproveitamento dos créditos de ICMS nas aquisições de bens de capital equivale à isenção total para os investimentos.

A imunidade completa das exportações, além de completar o trânsito da base da produção para o consumo, elimina os resquícios da tentativa de exportar impostos, somente praticada por uns poucos países muito atrasados. Com efeito, tributar exportações é o mesmo que pretender que os agentes econômicos do país importador paguem nossos impostos.

Ocorre que, na prática, por dificuldades de caixa, os estados não vêm assegurando o aproveitamento dos créditos relativos a insumos de produtos exportados. Além disso, a Lei Complementar nº 102, de 11 de julho de 2000, criou o parcelamento em quatro anos, em frações mensais de 1/48

avos, do aproveitamento dos créditos correspondentes à aquisição de mercadorias destinadas ao ativo permanente.

Assim, a PEC nº 41 de 2003, adequadamente, elevou à sede constitucional a desoneração das exportações e a correspondente garantia do aproveitamento dos créditos relativos aos insumos dos produtos exportados.

O que se propõe na alínea *c* do inciso XII do § 2º do art. 155 é elevar também à sede constitucional o crédito pleno do imposto sobre os insumos, no caso das aquisições de bens de capital (na verdade, no caso das compras para o ativo permanente), com o que se dá foro constitucional ao princípio da incidência sobre a base do consumo.

Vale notar que, no caso dos impostos sobre o valor adicionado, que é o caso do ICMS, sempre que se impede a utilização plena e imediata de qualquer crédito proveniente das compras, ou seja, sempre que se deturpa o cálculo do valor adicionado, cria-se uma incidência em cascata e, portanto, fere-se a Constituição, que determina que o imposto seja não-cumulativo.

### **Fundos de Participação e Fundos Regionais**

A forma adotada pelo art. 159 da Constituição de constituir os Fundos de Participação dos Estados, Distrito Federal e Municípios com base em percentuais aplicados à arrecadação de apenas dois de seus impostos, o imposto de renda e o IPI, gerou um incentivo perverso para o Poder Executivo buscar aumentos de arrecadação pela criação de novos tributos, quase sempre de baixa qualidade, mas de receita não compartilhada, em lugar de investir em seus dois melhores impostos, cuja receita é compartilhada com os outros níveis da federação. Assim, em 1985, a receita não compartilhada da União era de cerca de 25% do total, atingindo quase 55% em 2002.

Esse incentivo perverso, enquanto conspira contra a qualidade do sistema tributário no nível da União, reduz os recursos de origem tributária dos demais entes federativos.

Propõe-se, assim, que a base de partilha para os fundos constitucionais passe a ser o produto da arrecadação dos impostos e contribuições administrados pela Secretaria da Receita Federal, pela aplicação

de percentual a ser definido em lei complementar, devendo o montante correspondente ser repartido nas atuais proporções.

### **Compensação às Unidades Federadas pela Perda de Receita Decorrente da Imunidade na Exportação**

A Lei Complementar nº 87, de 1996, e alterações posteriores, prevê ressarcimento pela União aos Estados exportadores pela perda de receita derivada da extensão da desoneração do ICMS à exportação de serviços, produtos primários e semi-elaborados, até então sujeitos ao ICMS. A compensação tem prazo para acabar: 1º de janeiro de 2007.

A constitucionalização da desoneração, por meio da nova redação dada pela PEC à alínea *a* do inciso X do § 2º do art. 155 é vista, com preocupação, pelos Governadores, que receiam perder a compensação a partir daquela data.

Achamos justa a reivindicação dos Governadores de inserir, também, na Constituição, a garantia do que se convencionou chamar seguro-receita, e, por isso, oferecemos uma redação mais ampla ao inciso III do art. 90 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), inserido pelo art. 3º da PEC.

### **Vigência do Novo ICMS**

Para que a principal inovação da Reforma Tributária – a nova configuração federal do ICMS – seja coroada de êxito, é necessário um tempo mínimo de maturação.

O ICMS passará por uma verdadeira revolução: uniformização de alíquotas internas por produto e serviço, cobrança na origem do imposto incidente nas operações interestaduais, uniformização da lei e do regulamento, entre outras modificações de vulto. A pressa é inimiga da perfeição. A elaboração de uma lei nacional que cubra o amplo espectro de matérias hoje reguladas por vinte e sete leis estaduais; a aprovação de um único regulamento que consolide os milhares de artigos hoje esparsos em

vinte e sete regulamentos; a obtenção do consenso na fixação das cinco alíquotas e sua aplicação a milhares de mercadorias, hoje tributadas por

quarenta e quatro alíquotas, tudo isso demanda negociações demoradas e exaustivas.

Um tempo adicional é requerido para que os fiscos federais adaptem os procedimentos administrativos e operacionais e capacitem dezenas de milhares de servidores, habituados a fiscalizar e arrecadar um tipo de ICMS, que se transformará substancialmente.

Por essa razão propomos que as novas regras do ICMS só produzam efeitos a partir de 1º de janeiro de 2007 (art. 6º).

Estamos seguros de que essas emendas contribuirão para o sucesso da Reforma Tributária.

Sala da Comissão,