

**PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº41/2003.**

**Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências.**

EMENDA Nº . DE 2003  
(Do Deputado Fábio Souto e outros)

**Permite a concessão de benefício financeiro pelos Estados.**

Dê-se aos artigos da Constituição Federal, a seguir enumerados a seguinte redação:

“Art.155.....  
.....

§2º.....  
.....

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

## JUSTIFICATIVA

A Constituição de 1988, na busca de ideais democráticas, caracteriza-se por uma forte reação às tendências centralizadoras do sistema anterior. Deu lugar a uma descentralização político-jurídica, que se refletiu na distribuição do poder político e das competências tributárias entre as unidades federadas.

De acordo com o artigo 60, § 40, 1, da Constituição da República, “não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir a forma federativa de Estado”. Essa cláusula pétrea não pode ser, direta ou indiretamente, violada, ainda que por via da retirada, mediante emenda constitucional, de competência dos Estados, dos Municípios, do Distrito Federal ou mesmo da União. Desse modo, enquanto a Constituição estiver em vigor, é terminantemente vedada qualquer proposta de emenda, que, ainda por via transversa, suprima ou modifique a forma federada de Estado adotada no Brasil.

O princípio federativo é de fundamental importância, na medida em que é ele que determina a partilha das competências e a descentralização do poder entre pessoas políticas que integram o Estado brasileiro (União, Estados, Municípios e o Distrito Federal). É o princípio federativo que proporciona a convivência das ordens jurídicas parciais com a ordem jurídica global, previne os atritos e os conflitos de competência.

A titularidade do ICMS, que compõe, junto com o IPI e o ISS, o conjunto de impostos nacionais incidentes sobre a produção e a circulação de bens e serviços, foi atribuída aos Estados, embora seus efeitos econômicos não repercutam apenas no Estado onde nasce a obrigação tributária normatizada pela sua competência, mas sim em toda a cadeia econômica de circulação de mercadorias, por vezes, nacionalmente.

Esse fato ensejou, em relação ao ICMS, um arranjo federativo peculiar: em nome da uniformidade de alguns aspectos, em particular das decisões sobre a concessão de incentivos e benefícios fiscais, as competências tributárias estaduais foram sacrificadas em favor do exercício plural, que se dá pela deliberação conjunta dos Estados e do Distrito Federal.

Desse modo, em matéria de ICMS, a competência legislativa dos Estados e do Distrito Federal fica, de fato, restrita à edição de normas que fixam providências administrativas para a operatividade do tributo e de normas sancionatórias, uma vez que a ampla atribuição de funções conferida pela Constituição à lei complementar restringe o espírito descentralizador em favor da uniformização do perfil desse imposto. A liberdade de inovação do legislador ordinário, ao qual cabe instituir a norma de incidência tributária, fica, por isso, limitada. Some-se a essa limitação a fixação das alíquotas, em muitos casos, pelo Senado Federal.

Por pertinência com a PEC 41/03, todos esses aspectos foram sabiamente examinados no parecer emitido pelo eminente Deputado Osmar Serraglio e aprovado pela Comissão de Constituição e Justiça, favorável à admissibilidade da proposta em discussão, em face do sistema constitucional brasileiro.

Atendo-se, como deveria, à análise desse juízo de admissibilidade, a Comissão de Constituição e Justiça, reiterando no processo legislativo seu papel de guardião da Constituição, cuidou de analisar se, em seu conjunto, a PEC 41 guarda consonância com o sistema vigente. No irrepreensível desempenho dessa tarefa, bem reconhece o ilustre relator “que em determinadas situações a linha limítrofe entre os juízos de admissibilidade e mérito é muito tênue, como mesmo nesta PEC isso se evidenciou em muitas oportunidades.”

É justamente essa sutil distinção entre o juízo de admissibilidade e o exame do mérito, que nos leva a conceber a verdadeira legitimidade dos atos governamentais, mais como efeito de um pacto político amplo e consistente -expressão dos anseios da sociedade, do que como mero atestado conferido pelo tecnicismo jurídico.

Em nome desse pacto, que a PEC 41/03 almeja espelhar e que é resultante da convergência das vontades do Presidente da República e dos vinte e sete Governadores dos Estados e do Distrito Federal, ora submetido à apreciação do Legislativo antes de tornar-se regra geral e abstrata, aplicável a todos, cumpre-nos reconhecer que:

1) a uniformização do ICMS, nos termos gerais propugnados pela PEC 41/03, tal como acordada entre os Governadores e o Presidente da República, é necessária à simplificação das regras atinentes a esse imposto e à superação dos problemas suscitados pela guerra fiscal;

2) esses objetivos restarão alcançados com uma efetiva disciplina uniformizadora das normas relativas a esse imposto, capaz de neutralizar seus efeitos na formação dos preços relativos;

3) o conjunto dessas regras deverá conter previsão que impeça a concessão indiscriminada de benefícios e incentivos fiscais relativos ao ICMS, salvo as de caráter especial que visem à promoção das micro e pequenas empresas;

4) fora desse rol, no entanto, deverão ficar os programas de incentivo custeados pelos orçamentos dos Estados e do Distrito Federal, nos termos autorizados pela lei, como corolário da autonomia financeira dessas pessoas políticas.

Assim, apresentamos a proposta de emenda acima, que impõe freios à guerra fiscal, pois veda a concessão de benefícios e incentivos fiscais relativos ao ICMS, mas não cerceia a autonomia dos Estados, que poderão, nos termos previstos nas normas constitucionais e infra-constitucionais, aplicar os recursos consignados em seus respectivos orçamentos, em programas de interesse prioritário de suas populações.

Sala das Comissões, em        de        de        .

---

Deputado **FÁBIO SOUTO**