



## **Câmara dos Deputados**

*Gabinete do Deputado Carlos Eduardo Cadoca*

COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER À PROPOSTA DE  
EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 41/A 2003 DO PODER EXECUTIVO, QUE  
ALTERA O SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS

### **PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 41, DE 2003 (Do Poder Executivo)**

Altera o Sistema Tributário Nacional  
e dá outras providências.

### **EMENDA MODIFICATIVA Nº /03-CE (Do Sr. Carlos Eduardo Cadoca e outros)**

O artigo 155, da Constituição, com redação dada pela Emenda à Constituição nº 41, de 2003, passa a vigorar com as seguintes modificações:

“Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre:

.....  
§ 2º O imposto previsto no inciso II, atenderá ao seguinte:

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;

.....  
III - será seletivo, em função da essencialidade das mercadorias e dos serviços;

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;

V - terá alíquotas internas uniformes em todo o território nacional, por mercadoria, bem ou serviço, observado o seguinte:



## Câmara dos Deputados

*Gabinete do Deputado Carlos Eduardo Cadoca*

b) a menor alíquota será aplicada aos gêneros alimentícios de primeira necessidade definidos em lei complementar e aos bens, mercadorias e serviços definidos no regulamento de que trata o inciso VIII, podendo ser objeto de isenção;

c) aplicam-se às operações a que se refere o inciso IX, “a”;

VI - relativamente a operações e prestações interestaduais, o imposto será devido integralmente ao Estado de localização do destinatário e poderá ser cobrado no Estado de origem, observado-se o seguinte:

a) a lei complementar definirá a forma como o imposto devido 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;

b) 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 quando se tratar de decisão do órgão colegiado de que trata o inciso XII, “g”, hipótese na qual poderão ser aplicadas as restrições previstas nas alíneas “a” e “b”, do inciso II;

.....  
XII - cabe à lei complementar:

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

.....”

Acrescente-se o art. 94 ao Ato da Disposições Constitucionais Transitórias, passando a vigorar com as seguintes modificações:



## **Câmara dos Deputados**

*Gabinete do Deputado Carlos Eduardo Cadoca*

“Art. 94. Quanto a repartição da receita nas operações e prestações interestaduais, fica estabelecido o seguinte regime de transição pelo prazo de cinco exercícios financeiros, contados a partir do início da cobrança do imposto de que trata o no art. 155, II, da Constituição:

I – no primeiro exercício financeiro, o produto da arrecadação relativa às operações interestaduais será partilhado entre o Estado ou o Distrito Federal de localização do remetente e o de localização do destinatário da mercadoria ou do serviço, considerando-se:

a) caberá ao Estado de origem o imposto correspondente a quarenta por cento da alíquota interna;

b) caberá ao Estado de localização do destinatário o imposto correspondente à diferença entre o montante devido na operação ou prestação interna e aquele devido pela aplicação do percentual referido na alínea anterior;

c) 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;

II – no segundo, terceiro, quarto e quinto exercícios financeiros, a partilha referida no inciso anterior obedecerá a redução de vinte e cinco por cento ao ano, no montante devido pela aplicação do percentual referido no inciso anterior.

.....”

### **JUSTIFICAÇÃO**

As alterações introduzidas por esta emenda buscam introduzir modificações sobre não-cumulatividade, tributação nas operações interestaduais e incidência do imposto por dentro.

A não-cumulatividade do imposto é uma grande invenção tributária, por razões dessa ordem e também econômicas.



## **Câmara dos Deputados**

*Gabinete do Deputado Carlos Eduardo Cadoca*

Como razão tributária, permite ao Estado, em qualquer fase da circulação da mercadoria, receber todo o imposto devido até aquele momento, quando esta se encontra em situação irregular. O mesmo não ocorre em relação ao tributo cumulativo, cuja recuperação alcança apenas a última fase.

Do ponto de vista econômico, a cumulatividade no ICMS pode constituir um germe da verticalização da economia, fomentando o crescimento dos que já são grandes e o definhamento dos que são médios e pequenos. Esse efeito já foi denunciado desde a mudança do IVC para o ICM, quando, na Exposição de Motivos relativa à Emenda Constitucional nº 18/65, acentuou-se que se a cumulatividade era instrumento atraente do ponto de vista da arrecadação regular era, no entanto, nociva à economia do País.

O ICMS com o advento da Lei Complementar nº 87/96 deu um forte avanço na busca da construção do princípio da não-cumulatividade financeira, admitindo a compensação do ICMS devido em cada operação ou prestação com aquele cobrado nas aquisições.

Tinha-se na LC 87/96 o arcabouço do princípio do crédito financeiro, prevendo que todo imposto cobrado na aquisição de mercadorias, bens ou serviços que financeiramente incorporassem a operação ou prestação subsequente deveria ser compensado do incidente nesta. Fato que representava um importante passo na busca da tributação do valor agregado.

Reiteradas modificações introduzidas na LC 87/96 afastaram, contudo, a aplicação do referido princípio, tendo a última alteração adiado o princípio da não-cumulatividade para 2007.

A não-cumulatividade é princípio constitucional e não pode ser afastada transferindo sua aplicabilidade ao legislador infra-constitucional.

Desde a criação do ICM estabeleceu-se a discussão sobre a repartição do valor correspondente às operações entre Estados. A adoção da sistemática de tributação com base no valor agregado, não



## **Câmara dos Deputados**

*Gabinete do Deputado Carlos Eduardo Cadoca*

fossem os efeitos provocados pelas reduções do imposto (por meio das mais diversas formas de benefícios fiscais) ao longo da cadeia de produção e distribuição, deveria levar a que a divisão da receita entre os Estados estivesse correlacionada com a distribuição do valor agregado nas atividades de produção e comercialização dessas unidades da Federação.

A alíquota na operação interestadual é um aspecto crucial da questão e, após a implantação do ICM, a prática tem sido a de ratear a receita, entre os Estados de origem e de destino da mercadoria, por meio da aplicação, no Estado de origem, de alíquota reduzida. Esse método, no entanto, representa a necessidade de maior esforço de controle fiscal, seja por conta da intervenção de pelo menos duas secretarias estaduais de fazenda no acompanhamento das transações, seja por conta do incentivo ao não pagamento da diferença de alíquota. O controle pelo Estado de destino torna-se oneroso ou mesmo inviável diante das múltiplas possibilidades que se abrem aos agentes econômicos envolvidos de burlar esse controle, sobretudo porque cresce significativamente o número de contribuintes envolvidos à medida que se passa da fase de produção para a de atacado e varejo.

Do lado do Estado exportador, as empresas são estimuladas a realizar operações interestaduais fictícias, em substituição às operações internas, com a finalidade de beneficiar-se da alíquota reduzida. Já os contribuintes dos Estados consumidores, principalmente os atacadistas e varejistas, tendem a instituir mecanismos que propiciem um aumento do seu crédito fiscal. Daí a proliferação das operações triangulares, envolvendo empresas “cometas”. A utilização de notas fiscais de compra inidôneas e irregulares. O surgimento de “firmas”, cujo principal produto para comercialização é a nota fiscal.

Num estudo divulgado em 1988 pelo inglês Alan Tait, do Departamento de Assuntos Fiscais do FMI (“Value added tax international practice and problems”), acerca da experiência de 55 países com o imposto sobre o valor adicionado (gênero ao qual pertence o ICMS), o Brasil apareceu como o único país onde existe alíquota diferente conforme a operação, seja dentro do próprio Estado ou entre Estados. Evidentemente, contribuem para esse fato, de um lado, a existência de um modelo de organização política que contempla



## **Câmara dos Deputados**

*Gabinete do Deputado Carlos Eduardo Cadoca*

unidades federativas e, de outro lado, a extensão territorial do País, um fator certamente determinante da divisão política em Estados.

Aspecto também importante do mecanismo de alíquota reduzida, apontado por entidades representativas dos contribuintes de Pernambuco, é o incentivo à sonegação que surge com o fato de que o contribuinte do Estado de origem não ajusta o preço para menos em razão da aplicação da alíquota reduzida; com isto, se o contribuinte do Estado de destino, em razão de sua posição no mercado, não puder elevar o preço para não ver sua margem de lucro reduzida, será induzido a sonegar o imposto que caberia ao Estado do seu domicílio. O pagamento, no Estado de destino, de diferença de alíquota sobre um único preço nacional implica, portanto, em maior carga tributária para as regiões onde é cobrada maior diferença de alíquota; este mecanismo provoca, ao mesmo tempo, transferência de renda do setor público para o setor privado das regiões mais industrializadas e maior sonegação nas regiões menos industrializadas.

Visto sob o ângulo do poder de competição entre as empresas, o mecanismo de alíquota reduzida pode contribuir para a manutenção da atual estrutura de distribuição espacial da atividade produtiva no país, em face do favorecimento dos Estados exportadores de produtos industrializados.

As empresas localizadas nestes Estados, no processo de formação de preços contam, além de fatores como maior escala de produção e avanço tecnológico, com uma menor carga tributária, decorrente da alíquota reduzida, o que lhes permite colocar no mercado dos Estados importadores, produtos mais baratos, mesmo onerados pelo frete, do que os produzidos internamente pelas empresas destes Estados. No processo de localização de novos empreendimentos industriais, não haveria precipitação alguma em se afirmar que, mantido um equilíbrio nos diversos fatores locacionais, o mecanismo de alíquota reduzida pode influenciar a decisão do empresário, no sentido de instalar a nova indústria no Estado limítrofe aos que detêm a maior capacidade de consumo daquele produto.



## **Câmara dos Deputados**

*Gabinete do Deputado Carlos Eduardo Cadoca*

Por ocasião da proposta de alteração do sistema tributário apreciada pelos constituintes de 1988, a Comissão criada pela Secretaria da Presidência da República defendeu a adoção do princípio de destino na implementação do imposto sobre o valor adicionado estadual (o atual ICMS). Segundo esse princípio, tributam-se as mercadorias e serviços de acordo com seu destino, ou seja, a arrecadação caberia ao Estado em que se realizaria o consumo. O objetivo dessa diretriz era o de possibilitar maior autonomia aos Estados, tornando viável a decisão dos habitantes de uma Unidade da Federação sobre o nível da tributação, a partir de sua decisão sobre o volume dos gastos. Com relação ao financiamento dos gastos públicos por eles aprovados, esses habitantes seriam tributados, em última instância, com essa sistemática, pelo seu consumo de bens e serviços.

Segundo o texto divulgado acerca da questão pela Comissão (ver VARSANO, 1987), há duas formas de implementação do princípio de destino, segundo o qual tributam-se as entradas na Unidade da Federação ou no país e não se tributam as saídas: ou através da tributação na origem da mercadoria e serviço, com posterior compensação, pelas Unidades da Federação, dos valores recolhidos; ou através da adoção da alíquota interestadual zero, com a qual transferir-se-ia a tributação para o Estado de destino, por meio do mecanismo da tributação plurifásica do valor adicionado.

Ao examinar essas alternativas, a Comissão apontou as vantagens e desvantagens de cada uma, optando pela proposta de alíquota zero. A experiência dos Estados com as dificuldades de controle fiscal com essas transações levou à não aceitação da proposta da Comissão, partindo-se para um processo gradual de redução da alíquota, tendo atingido em 1991 o valor de 7% quando as transações se referiam a saídas de regiões mais industrializadas para as menos industrializadas.

Esse processo não pode parar, e é nesse diapasão que a presente proposta de emenda, buscando manter a continuidade do processo de redução da alíquota interestadual, propõe uma redução gradativa até zero que seria alcançada no ano de 2008.



## **Câmara dos Deputados**

*Gabinete do Deputado Carlos Eduardo Cadoca*

Desde a instituição do ICM que esse imposto tem sido por dentro, no sentido de o próprio imposto compor sua base de cálculo e integrar-se ao preço da mercadoria ou serviço. Na época da instituição desse imposto, derivou-se para esse aspecto como medida transitória, porquanto, se por fora, a elevação da alíquota do IVC para a do ICM seria bastante acentuada. Em patamares de hoje, seria passar de 8% (IVC) para 20,48% (ICMS por fora), o que é bastante elevado. Pondo o imposto por dentro a alíquota, de 20,48% reduz-se para 17%, diminuindo o impacto. Mas, estamos no País em que o provisório dura mais do que o definitivo, de tal modo que o ICMS também foi instituído por dentro.

O imposto por dentro tem vários inconvenientes, entre os quais a não dimensão do preço da mercadoria ou do serviço proporcional à tributação nele embutida, pelo menos em relação a uma parte do contribuinte. Outro inconveniente é o fato de o consumidor não saber quanto paga de imposto em determinada operação.

O imposto por dentro, dificultando a sua exclusão do preço na hipótese de isenção, é responsável pelo represamento no contribuinte dos benefícios fiscais outorgados com o objetivo de a mercadoria reduzir de preço para o consumidor. O novo tributo deve ser praticado na modalidade por fora, isto é, não deve integrar a sua própria base de cálculo.

Sala da Comissão, em                    de                    de 2003.

Deputado CARLOS EDUARDO CADOCA  
(PMDB/PE)