

## PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 228, DE 2004

Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências.

**Autor:** Senado Federal

**Relator:** Deputado **Osmar Serraglio**

### I – RELATÓRIO

Vem a esta Comissão, na forma regimental, para exame prévio de admissibilidade, a PEC nº 228, de 2004, oriunda do Senado Federal.

Embora os preceitos regimentais imponham a análise prévia de admissibilidade desta proposição, como se nova fosse, convém observar que o texto em foco nada mais é do que uma versão, modificada muito levemente, do texto da Reforma Tributária elaborado consensualmente aqui na Câmara dos Deputados, ao longo de todo o ano passado, a partir da proposta originária apresentada pelo Poder Executivo.

É a PEC nº 41, de 2003, originária do Poder Executivo, discutida exaustivamente durante sete meses na Câmara Federal, em seguida por mais dois meses no Senado Federal, ali renumerada como PEC nº 74, de 2003, que ora retorna a esta Casa, num processo legislativo bastante coeso, marcado pela continuidade.

Conforme ressaltou o Relator da proposição no Senado Federal, o eminente Senador Romero Jucá, aproximadamente oitenta por cento do texto final da Câmara dos Deputados foi preservado, sendo que as contribuições do Senado representaram o aperfeiçoamento de cerca de vinte por cento daquele texto.

Dessarte, a maior parte do texto normativo aprovado pela Câmara veio a ser ratificado pelo Senado sem alterações. Um grupo desses dispositivos normativos confirmados pela Casa Revisora pôde ser desmembrado do texto e encaminhado à promulgação, corporificando a Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003. Um segundo grupo de dispositivos, embora confirmados sem alteração na Casa Revisora, retornou em razão de não estar estruturado de maneira avulsa ou independente, isto é, em virtude de conter proposições normativas conectadas com outras que foram objeto de alteração. Por fim, um pequeno grupo de dispositivos constitui a contribuição original do Senado ao processo de aperfeiçoamento da Reforma Tributária.

Dadas essas características, parece conveniente adotar como foco da exposição, para maior clareza, a retomada desse processo contínuo.

Passo, então, a fazer uma breve descrição temática da matéria que nos chega para análise, tomando como referência o texto final da PEC nº 41-C, de 2003, remetido pela Câmara ao Senado, onde ingressou como PEC nº 74, de 2003. Para facilitar a percepção do aspecto evolutivo desse processo, farei a identificação inicial dos dispositivos descritos com os números da versão final da PEC saída da Câmara e **realçarei com negrito os números dos dispositivos novos introduzidos pelo Senado.**

Lembro que os dispositivos do texto básico da Constituição estão armazenados no interior do art. 1º da PEC, os dispositivos do ADCT se encontram nos arts. 2º e 3º da PEC, e os arts. 4º a 7º da PEC enfeixam cláusulas intertemporais, de vigência e de revogação.

Com a renumeração efetuada na peça final elaborada pelo Senado, os dispositivos do ADCT ficaram todos reunidos no art. 2º da PEC, as normas de transição para a nova sistemática do ICMS ficaram

enfeixadas no art. 3º, o mecanismo de ressarcimento de perdas com a transição passou para o art. 6º, os dispositivos intertemporais ficaram alojados nos arts. 4º e 8º, os arts. 5º e 7º incorporaram incumbências do Senado, respectivamente, de propor revisão do sistema tributário nacional para vigência em 2007, tendendo a uma consolidação das incidências sobre o valor adicionado, e também de propor a instituição de uma política de desenvolvimento industrial, e a cláusula revogatória passou para o art. 9º da PEC.

Para começar, vejamos os dispositivos do texto básico da Constituição, contidos sob o art. 1º da PEC.

**Art. 22, VIII.** Introduzido pelo Senado. Especifica que a competência da União, de legislar sobre comércio exterior, estende-se à definição de importação e exportação.

Art. 34, V, c. Mantido. Prevê hipótese de intervenção nos Estados que retiverem indevidamente parcela de ICMS de que outro seja titular.

Art. 36, V. Mantido. Define a iniciativa que condiciona a intervenção acima referida.

Art. 37, XXII. Promulgado. Incrementa garantias, profissionalização e entrosamento das administrações tributárias das três esferas políticas.

Art. 52, XV. Promulgado. Dá incumbência ao Senado para ocupar-se da avaliação da funcionalidade do sistema tributário e do desempenho das administrações tributárias.

Art. 61, § 3º. Mantido. Estende a iniciativa de lei complementar, no caso daquela que deva regulamentar o ICMS, também a um terço dos Governadores de Estados ou do DF ou a mais de metade das assembleias legislativas estaduais ou câmara distrital.

**Art. 100, § 1º.** Introduzido pelo Senado. Flexibiliza os precatórios, limitando a obrigatoriedade de provisionamento a 2 % da receita corrente líquida e permitindo o parcelamento do excedente em até 120 parcelas.

Art. 105, III, d. Mantido. Atribui ao STJ competência final para dirimir controvérsias relativas ao ICMS.

Art. 146, III, d. Promulgado. Atribui mecanismo ampliado de facilidades, apelidado de "Supersimples", à lei complementar.

**Art. 146, IV.** Introduzido pelo Senado. Prescreve mecanismo de controle da carga tributária que se procederá através de lei complementar.

Art. 146, § único, I, II, III e IV. Promulgado. Trata do "Supersimples".

Art. 146-A. Promulgado. Autoriza a adoção, pela lei complementar, de diferenciações tributárias destinadas a coibir práticas anticoncorrenciais.

Art. 148, I. Suprimido no Senado. A Câmara havia previsto uma hipótese ambiental de empréstimo compulsório.

Art. 149, § 2º, II. Promulgado. Determina a incidência das contribuições sobre a importação.

Art. 149-A, § único. Mantido com alteração. Trata da base de cálculo da COSIP (Contribuição especial sobre serviço de iluminação pública). O Senado suprimiu a permissão de cobrança na fatura de consumo de energia elétrica e introduziu exceção para industriais consumidores de mais de 15 KV, cuja base deve ser a testada do imóvel.

Art. 149-B e § único. Suprimido no Senado. Previa uma nova contribuição especial sobre serviço de limpeza pública e definia a respectiva base de cálculo.

Art. 150, III, c. Promulgado. Enriquece o princípio da anterioridade com a noventena.

Art. 150, V. Suprimido no Senado. Trata do pedágio. O Senado preferiu prestigiar o texto original da Constituição vigente, do qual a Câmara propusera eliminar a menção à utilização de estrada conservada pelo Poder Público.

**Art. 150, VI, e.** Introduzido pelo Senado. Inaugura hipótese de imunidade tributária para importação de obras de artistas brasileiros ou de artistas estrangeiros que versem sobre temas brasileiros.

Art. 150, § 1º. Promulgado. Especifica o âmbito de aplicação da noventena e estende o âmbito de aplicação da anterioridade.

Art. 150, § 6º. Mantido. Mero ajuste de redação à nova normatização do ICMS.

Art. 150, § 8º. Suprimido no Senado. A Câmara pretendia abrir ao público informações sobre incentivos fiscais concedidos a Pessoas Jurídicas.

Art. 152-A. Mantido. Enfatiza a proibição de os Estados e DF desbordarem dos parâmetros da regulação federal do ICMS.

Art. 153, I. Suprimido no Senado. Incluía serviços no Imposto de Importação.

Art. 153, II. Suprimido no Senado. Incluía serviços no Imposto sobre Exportações.

Art. 153, § 3º, IV. Promulgado. Autoriza expressamente o legislador a regular a desoneração do IPI sobre bens de capital.

**Art. 153, § 3º, V.** Introduzido pelo Senado. Veda a utilização do IPI para aproveitamento de crédito relativo a contribuição tornada não cumulativa.

Art. 153, § 4º, I, II e III. Promulgado. Trata do ITR (imposto territorial rural), que passa a ser imperativamente progressivo e cuja administração e arrecadação poderá passar para os municípios que assim optarem mediante convênios.

**Art. 153, § 4º, IV.** Introduzido pelo Senado. Constitucionaliza hipóteses ambientais de não incidência do ITR.

Art. 155, III. Suprimido no Senado. A Câmara havia proposto deixar explícita a extensão plena do conceito de veículos automotores.

Art. 155, § 2º, II. Mantido. Faz adequação à exigência de lei complementar onde havia referência à "legislação".

Art. 155, § 2º, II, c. Mantido com alteração. O Senado acrescentou "livros e periódicos" à previsão de manutenção de crédito relativo a insumos nas operações anteriores à saída da indústria de papel destinado à impressão de jornais.

Art. 155, § 2º, IV. Mantido. Incrementa o quorum para três quintos, e inclui iniciativa de um terço dos governadores, nos requisitos da resolução do Senado que estabelece alíquotas do ICMS.

Art. 155, § 2º, IV, a. Mantido. Estabelece alíquota máxima de 25 % no âmbito do ICMS.

Art. 155, § 2º, IV, b. Mantido. Introduz o conceito de "alíquota de referência" para determinar a parcela do ICMS devida ao Estado de origem.

Art. 155, § 2º, V. Mantido. Prevê alíquotas uniformes do ICMS em todo o País, em número máximo de cinco.

Art. 155, § 2º, V, a. Mantido com alteração. O Senado excluiu a previsão de ratificação, expressa ou tácita, que a Câmara propunha que fosse feita por decreto legislativo dos Estados e DF, da afetação de mercadorias a alíquotas que incumbe ao órgão colegiado sucedâneo do CONFAZ, passando a submeter tal exercício de afetação à aprovação por resolução do Senado.

Art. 155, § 2º, V, b. Mantido com alteração. O Senado incluiu, entre os bens submetidos à menor alíquota, a energia elétrica de baixo consumo, às máquinas e implementos agrícolas, aos insumos agropecuários, inclusive material reprodutivo destinado ao melhoramento genético animal e vegetal.

Art. 155, § 2º, V, c. Mantido. Determina que, com exceção da menor alíquota, as demais não possam ser inferiores à alíquota de referência.

**Art. 155, § 2º, V, d.** Introduzido pelo Senado. Prevê que o órgão sucedâneo do CONFAZ possa baixar e restabelecer alíquotas do ICMS.

**Art. 155, § 2º, V, e.** Introduzido pelo Senado. Autoriza diferenciação de alíquotas do ICMS sobre hipóteses diversas de consumo de energia elétrica.

Art. 155, § 2º, VI. Regula o tratamento das operações e prestações interestaduais.

Art. 155, § 2º, VI, a. Mantido. Cálculo do ICMS.

Art. 155, § 2º, VI, b. Mantido. Parcela do Estado de origem, excluído o IPI.

Art. 155, § 2º, VI, c. Mantido. Parcela do Estado de destino.

Art. 155, § 2º, VI, d. Mantido. Nas hipóteses de menor alíquota o imposto pertence ao Estado de origem.

Art. 155, § 2º, VI, e. Mantido. A parcela do Estado de destino não suporta créditos por operações e prestações anteriores.

Art. 155, § 2º, VI, f. Mantido. Permite cobrança na origem conforme lei complementar.

Art. 155, § 2º, VI, g. Mantido. Forma de atribuição da parcela ao Estado de destino a cargo de lei complementar.

Art. 155, § 2º, VI, h. Mantido. Operação interestadual pressupõe saída efetiva do Estado.

Art. 155, § 2º, VI, i. Mantido com alteração. O Senado excluiu menção a "qualquer outra via" de transporte na definição do que é serviço de transporte interestadual.

Art. 155, § 2º, VI, j. Mantido. Explicita que as operações com gás seguem a regra geral.

**Art. 155, § 2º, VI, l.** Introduzido pelo Senado. Faz um ajuste para a hipótese de adoção de um sistema de compensação origem-destino no âmbito do ICMS.

Art. 155, § 2º, VII. Mantido. Enuncia proibição genérica de favorecimentos no âmbito do ICMS, com exceções taxativas.

Art. 155, § 2º, VII, a. Mantido. Exceção para tratamento favorecido a microempresas e EPP (empresas de pequeno porte).

**Art. 155, § 2º, VII, b.** Introduzido pelo Senado. Exceção para a isenção possível aos itens descritos no inciso V,b.

**Art. 155, § 2º, VII, c.** Introduzido pelo Senado. Excepcionalidades relacionadas com tratados internacionais e a atividades de comércio exterior previstas em lei complementar.

**Art. 155, § 2º, VII, d.** Introduzido pelo Senado. Exceção para atendimento a programas culturais e assistenciais previstos em lei complementar.

Art. 155, § 2º, VIII. Mantido. Impõe regulamentação única do ICMS, vedada norma autônoma estadual.

Art. 155, § 2º, IX, a. Mantido. Qualifica a incidência do ICMS sobre importados.

Art. 155, § 2º, IX, c. Mantido. Estabelece a incidência do ICMS sobre transferências interestaduais entre estabelecimentos do mesmo titular.

Art. 155, § 2º, X, a. Promulgado. Constitucionaliza a não incidência ampla do ICMS na exportação.

Art. 155, § 2º, X, d. Promulgado. Prevê a não incidência do ICMS sobre a radiodifusão.

**Art. 155, § 2º, X, e.** Introduzido pelo Senado. Explicita a não incidência do ICMS sobre a TV por assinatura.

Art. 155, § 2º, XI. Mantido. Reduz a lei estadual a mera "norma de repetição".

(Art. 155, § 2º, XII. Enumera as principais atribuições da lei complementar no âmbito do ICMS. As alíneas "a" a "o" enunciam o que cabe à lei complementar do ICMS)

Art. 155, § 2º, XII, a. Mantido. Definir fatos geradores e contribuintes.

Art. 155, § 2º, XII, b. Mantido. Dispor sobre substituição tributária.

Art. 155, § 2º, XII, f. Mantido, com ajuste de redação. Assegurar aproveitamento do crédito relativo a remessas para outros Estados e do crédito por aquisições destinadas ao ativo permanente.

Art. 155, § 2º, XII, g. Mantido com alteração. Dispor sobre competência e funcionamento do órgão colegiado integrado por representante dos Estados e do DF. O Senado incluiu representante da União no órgão colegiado, à semelhança do que já acontece atualmente com o CONFAZ.

Art. 155, § 2º, XII, h. Mantido. Disciplinar o processo administrativo fiscal.

Art. 155, § 2º, XII, i. Mantido. Definir as bases de cálculo "por dentro" (incluindo o montante do imposto).

Art. 155, § 2º, XII, j. Mantido com alteração. O Senado incluiu a regulação de tratamento diferenciado a produtor rural.

Art. 155, § 2º, XII, l. Mantido. Prever sanções aos Estados e DF e seus agentes por descumprimento de regras da legislação do ICMS.

Art. 155, § 2º, XII, m. Mantido. Dispor sobre o processo administrativo e o órgão incumbido da repressão aos ilícitos praticados por autoridades públicas incumbidas da administração do ICMS.

Art. 155, § 2º, XII, n. Mantido. Definir a forma de exercício da sujeição ativa pelo Estado de destino.

Art. 155, § 2º, XII, o. Mantido. Prever sistema integrado de informações sobre operações e prestações e a obrigatoriedade das respectivas prestações.

Art. 155, § 2º, XIII. Mantido. Enumera as competências do órgão colegiado.

Art. 155, § 2º, XIII, a. Mantido. Editar a regulamentação.

Art. 155, § 2º, XIII, b. Mantido. Autorizar transação, concessão de anistia, remissão e moratória.

Art. 155, § 2º, XIII, c. Mantido. Definir critérios para concessão de parcelamento.

Art. 155, § 2º, XIII, d. Mantido. Fixar formas e prazos de recolhimento do imposto.

Art. 155, § 2º, XIII, e. Mantido. Estabelecer critérios e procedimentos de fiscalização e controle da parcela devida ao Estado de destino na hipótese de operações ou prestações interestaduais.

Art. 155, § 6º. Mantido com alteração. Renumerado, na peça final do Senado, como § 7º, I e II. O Senado ressalvou a sobrevivência do ICMS no destino relativamente a operações com energia elétrica e petróleo, que a Câmara havia abolido.

Art. 155, § 7º, I e II. Promulgado como § 6º, I e II. Prevê, para o IPVA, fixação de alíquotas mínimas pelo Senado, e alíquotas diferenciadas por tipo e utilização.

Art. 156, § 2º, III. Suprimido no Senado. Previa progressividade para o ITBI (imposto sobre transmissão inter vivos de bens imóveis).

Art. 156, § 2º, IV. Suprimido no Senado. Previa alíquotas diferenciadas por tipo e localização do imóvel no âmbito do ITBI.

Art. 158, II. Promulgado. Ajusta a destinação da arrecadação do ITR à nova possibilidade de opção acima relatada, caso em que os municípios poderão embolsar 100 %.

Art. 158, III. Mantido. Acrescenta o critério do local de registro do veículo ao critério existente, do local de licenciamento, como fundamento para a distribuição de 50 % da arrecadação do IPVA aos municípios.

Art. 158, § único. Mantido com alteração. Trata dos critérios de distribuição da parcela do ICMS destinada aos Municípios. A Câmara propunha atribuir tudo à lei complementar. O Senado resgatou os critérios vigentes na Constituição de 1988 para um quarto dos recursos e manteve, para três quartos, a definição a ser estabelecida por lei complementar.

Art. 159, I. Mantido com alteração. O percentual de partilha do IPI + IR, que havia aumentado de 47% para 49 % no texto aprovado na Câmara, baixa para 48 %.

**Art. 159, I, b.** Introduzido pelo Senado. Aumenta o percentual de partilha destinado ao FPM (fundo de participação dos Municípios), de 22,5 %, para 23,5 %.

Art. 159, I, d. Suprimido no Senado. Tratava da destinação do aumento dos 2 % no percentual de partilha, referido acima no art. 159, I, para determinadas regiões menos desenvolvidas.

Art. 159, III. Promulgado. Trata da partilha da CIDE-combustíveis.

Art. 159, § 3º. Suprimido no Senado. Reproduzia o mesmo texto constante da Constituição de 1988, que permanece em vigor.

Art. 159, § 4º. Promulgado. Trata da partilha da CIDE-combustíveis estendida aos municípios.

**Art. 159, § 5º.** 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.

**Art. 159, § 6º.** Introduzido pelo Senado. Define a partilha dos ganhos de receita de IPI obtidos com a aplicação da regra introduzida pelo art. 153, § 3º, V, sendo 45 % destinados ao FNDR e 3 % aos fundos regionais existentes.

**Art. 159, § 7º, I e II.** Introduzido pelo Senado. Define 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.

**Art. 159, § 8º.** Introduzido pelo Senado. Explicita que os municípios das regiões referidas no parágrafo anterior devem ser beneficiários de 25 % dos recursos mencionados mediante convênios.

Art. 167, IV. Promulgado. Acrescenta, no dispositivo, a prioridade introduzida pelo art. 37, XXII.

Art. 170, VI. Promulgado. Amplifica o alcance do critério da defesa do meio ambiente enunciado entre os princípios que informam a ordem econômica.

**Art. 171-A e § único.** Introduzido pelo Senado. Trata de mecanismo anti-dumping e direitos compensatórios.

**Art. 179.** Introduzido pelo Senado. Acrescenta a qualificação de "favorecido" à forma de tratamento a ser dispensado às microempresas e EPP (empresas de pequeno porte).

Art. 195, IV. Promulgado. Prevê exigência de contribuição do importador, em coerência com a inovação do art. 149, § 2º, II.

Art. 195, § 12. Promulgado. Autoriza o legislador a regular a não cumulatividade da COFINS e da contribuição do importador.

Art. 195, § 13. Promulgado. Prevê a substituição de contribuição sobre a folha por um sucedâneo da COFINS não cumulativa.

Art. 195, § 14. Suprimido no Senado. Previa alíquotas máximas de CSLL para instituições financeiras.

Art. 203, § único. Mantido com alteração. Trata do programa de Renda Mínima. O Senado atenuou a

exigência de lei complementar para simples lei ordinária.

Art. 204, § único. Promulgado. Prevê possibilidade de vinculação de percentual de até 0,5 % da receita tributária líquida dos Estados para políticas de inclusão e promoção social.

**Art. 216, § 3º.** Introduzido pelo Senado. Autoriza o legislador a incentivar a produção cultural e a importação de obras de arte.

Art. 216, § 6º. Promulgado. Prevê possibilidade de vinculação de percentual de até 0,5 % da receita tributária líquida dos Estados para projetos culturais.

Completada a descrição das alterações do texto básico da Constituição, continuemos, agora, com a descrição dos dispositivos do ADCT, contidos nos arts. 2º e 3º da PEC e enfeixados no art. 2º da versão final da PEC enviada pelo Senado.

Art. 76 e § 1º. Promulgados. Prorroga a DRU (desvinculação de receitas da União) até o ano de 2007.

Art. 82, § 1º. Promulgado. Trata de adicional de ICMS sobre supérfluos destinado ao combate à pobreza.

Art. 82, § 3º. Promulgado. Convalida situações de desacordo relacionadas com a norma do artigo.

Art. 83. Promulgado. Atribui à lei federal a definição de supérfluos.

Art. 90. Mantido com alterações. Trata da transição na reforma do ICMS. Esse longo dispositivo, elaborado na Câmara com vinte e duas subdivisões, foi reformulado, enxugado e transferido pelo Senado, principalmente, para o art. 3º da PEC na versão final encaminhada pelo Senado. Uma das questões sensíveis era a do termo final de validade de incentivos fiscais concedidos por Estados e DF no âmbito do ICMS, que a Câmara havia fixado em 30 de setembro de 2003, e o Senado transferiu para a data da promulgação. Outra questão extremamente sensível era a da origem-destino, que o Senado reportou para ocasião mais oportuna, suprimindo a complicada sistemática de alíquotas interestaduais declinantes concebida na Câmara.

Art. 91 e §§ 1º e 2º. Promulgados como art. 90 e §§. Prorrogam a CPMF, e a vigência da lei que a instituiu, com alíquota de 0,38 %, até o ano de 2007.

Art. 92 e § único. Mantidos com ajuste. Transferidos para o art. 4º e § único da PEC na versão final encaminhada pelo Senado. Trata de matéria intertemporal relacionada com os novos critérios de distribuição da parcela do ICMS devida aos municípios.

Art. 93 e §§ 1º a 4º. Promulgados como art. 91 e §§ 1º a 4º. Tratam de compensação por perdas de arrecadação do ICMS com exportações.

Art. 93, §§ 5º e 6º. Mantidos. Realocados, pelo Senado, como art. 101 e § único da PEC 74 e transferidos finalmente para o art. 6º e § único da PEC na versão final encaminhada pelo Senado. A matéria é descrita mais abaixo.

Art. 94. Mantido. Renumerado para o art. 95 na versão final da PEC do Senado. Excepciona por dois anos a aplicação do princípio da anterioridade na implantação da reforma do ICMS.

Art. 95. Promulgado como art. 92. Estende por dez anos a Zona Franca de Manaus.

Art. 96. Promulgado como art. 93. Trata da vigência da CIDE partilhável.

Art. 97. Suprimido no Senado. Previa a convalidação das taxas de limpeza consideradas inconstitucionais.

Art. 98. Promulgado como art. 5º da Emenda Constitucional nº 42. Havia sido renumerado para art. 97 na PEC 74 do Senado. Faz adequação do tratamento dos incentivos à informática ao novo prazo de que trata o art. 95 mencionado acima (art. 92 da Emenda Constitucional nº 42).

Art. 99. Promulgado como art. 94. Renumerado para art. 98 na PEC 74 do Senado. Cláusula intertemporal relacionada com a criação do Supersimples.

Convém observar, aqui nesta altura, que as renumerações, ocorridas na passagem da versão final da PEC 41 saída da Câmara para a versão de 17 de dezembro da PED 74 do Senado e finalmente para a versão final da PEC do Senado enviada para a Câmara, a PEC 228 ora sob exame, podem causar alguma perplexidade à primeira vista, mas se explicam em razão do desmembramento dos dispositivos levados à promulgação.

**Art. 99, I, II e § único** (e seguintes, novos, na PEC 74 do Senado), transferidos finalmente para o **art. 5º, I, II e § único**, da versão final da PEC encaminhada à Câmara). Introduzidos pelo Senado. Engatilham a revisão da tributação do consumo, com formulação e implantação do IVA, no horizonte do ano 2007, consolidando os tributos sobre o valor adicionado e ajustando a sistemática de partilha federativa.

**Art. 100 e § único**. Introduzidos pelo Senado. Renumerados para **art. 96 e § único, I, II e III, do ADCT**, na versão final da PEC do Senado encaminhada à Câmara. Definem critérios de apuração da grandeza mencionada no art. 159, § 6º, da Constituição.

**Art. 101 e § único**. Números introduzidos na PEC 74 do Senado para os §§ 5º e 6º do art. 93, mantidos conforme relatado acima, transferidos para o art. 6º e § único da versão final da PEC do Senado encaminhada à Câmara. Determina ao Poder Executivo o encaminhamento de projeto de lei complementar, no prazo de 90 dias da promulgação, estabelecendo sistema de ressarcimento de perdas eventualmente sofridas pelos Estados e DF com a implantação da nova sistemática do ICMS.

**Art. 102**. Introduzido pelo Senado. Transferido para o **art. 7º, I, II e III**, da versão final da PEC do Senado encaminhada à Câmara. Determina ao Senado que envie, no prazo de 120 dias contados da promulgação, projeto de lei complementar definindo política de desenvolvimento industrial tendente à diminuição das desigualdades regionais.

**Art. 103**. Introduzido pelo Senado. Renumerado para **art. 97 do ADCT** na versão final da PEC do Senado encaminhada à Câmara. Determina que os recursos do FPM, em 2005 e 2006, superem o montante distribuído em 2004 em um bilhão e meio de reais, devendo a União, em caso contrário, complementar os recursos, na forma da lei.

Art. 4º da PEC. Mantido com alteração. Transferido para o art. 8º da versão final da PEC do Senado encaminhada à Câmara. Contém normas intertemporais. O Senado determinou a edição da lei complementar, da resolução do Senado e do regulamento, relativos ao novo ICMS, até o fim do ano de 2004, e a regulação da aplicação de isenção ou alíquota mínima do ICMS aos produtos favorecidos no prazo de 120 dias da promulgação.

Art. 5º da PEC. Suprimido no Senado. Norma intertemporal.

Art. 6º da PEC. Suprimido no Senado. Norma de vigência.

Art. 7º da PEC. Renumerado para art. 6º da PEC 74 do Senado. É cláusula revogatória, em parte promulgada, como art. 6º da Emenda Constitucional nº 42 (a parte relativa à previsão de alíquota de 0,08 % a partir de 2004), em parte mantida com alteração e transferida para o art. 9º da versão final da PEC do Senado encaminhada à Câmara. O Senado suprimiu a revogação, proposta pela Câmara, do art. 155, § 2º, X, b, que assegura a não incidência do ICMS nas operações interestaduais com energia elétrica e petróleo.

Em resumo, dentre aproximadamente 150 dispositivos encaminhados pela Câmara ao Senado, cerca de 50, ou um terço, foram confirmados e promulgados, cerca de 15, ou dez por cento, foram suprimidos, cerca de 30, ou vinte por cento, foram introduzidos, e o restante foi mantido com leves alterações.

A versão final encaminhada pelo Senado para revisão nesta Casa contém cerca de 120 dispositivos, dos quais menos de um terço são novos.

É o que cabia relatar. Passo ao voto.

## **II - VOTO DO RELATOR**

Retomo aqui a observação já ressaltada, no início do Relatório, a respeito da coesão e da

continuidade que estão presidindo este processo legislativo da Reforma Tributária.

É certo que o procedimento legislativo brasileiro em vigor, admitido o livre e amplo exame das questões nas fases sucessivas que o compõem, sujeita-se à incidência da ruptura, da descontinuidade, da inovação mais ou menos radical, em função da dinâmica das forças políticas em jogo, que podem ser circunstancialmente menos consistentes ou mais flutuantes.

No caso presente, prevaleceram a consistência, a coesão, a continuidade. Não faltaram mesmo, durante o processo da Reforma Tributária, principalmente na transição de uma Casa Legislativa para a outra, arroubos por mudanças radicais, como é aliás normal num processo democrático saudável, mas foram logo contidos pelas posturas majoritárias, tendo prevalecido uma linha de prudente continuidade.

Estimo que a dinâmica política subjacente ao processo legislativo da Reforma Tributária permaneceu idêntica a si mesma durante todo o período e isso deve refletir-se, forçosamente, na metodologia da presente análise.

Assim, uma vez que estamos sob a égide inegável de uma remarcada continuidade, a análise há de enfatizar essa continuidade. Sendo idêntica a correlação de forças políticas, permanecem idênticas as focalizações das questões constitucionais maiores envolvidas no exame de admissibilidade, não cabendo, portanto, reabrir matérias que foram objeto dos debates já exaustivamente desenvolvidos e pacificados no ano passado.

Seria surpreendente que ainda sobrevivessem suspeitas a respeito dos pressupostos de admissibilidade após um ano inteiro de intensos trabalhos, nas duas Casas legislativas, em que todos os crivos constitucionais imagináveis já foram fartamente explorados e criteriosamente esmiuçados, tanto pelas comissões constitucionais, como pelas comissões especiais e pelos plenários de ambas as Casas.

Não tenho dúvidas de que este processo de Reforma Tributária está perfazendo um roteiro de escrupulosa conformidade com os parâmetros constitucionais maiores e esta é a avaliação política da ampla maioria dos membros do Congresso Nacional.

Verifico que as alterações promovidas pelo Senado Federal, em relação ao texto saído desta Casa, sejam supressões, inclusões ou alterações, são aperfeiçoamentos comandados pelo espírito de moderação, que em nenhum momento, nem de longe, ameaçam aproximar-se de zonas limítrofes protegidas pelos crivos constitucionais da admissibilidade.

Por via de consequência, entendo que o juízo de admissibilidade proferido por ampla maioria, nesta Comissão, no ano passado, por ocasião do exame da PEC nº 41, de 2003, há de estender-se ao texto sob exame da PEC nº 228, de 2004.

A PEC sob análise não ostenta vício de iniciativa (CF, art. 60, I), nem apresenta matéria rejeitada ou tida por prejudicada na presente sessão legislativa (CF, art. 60, § 5º).

O país atravessa, no momento, um período político de plena e harmoniosa regularidade democrática, sem impedimentos para perfazer reformas constitucionais (CF, art. 60, § 1º).

A matéria oferecida não tende a abolir, nem remotamente, ninguém duvida disso, o voto direto, secreto, universal e periódico, nem a separação dos Poderes (CF, art. 60, § 4º, II e III).

Quanto à exigência da observância da forma federativa de Estado (CF, art. 60, § 4º, I), embora existam setores minoritários que façam disso cavalo de batalha, emprestando ao critério uma rigidez abusiva que entendemos não autorizada pelo texto constitucional, sabemos que o Supremo Tribunal Federal nunca deu guarida aos defensores extremados de prerrogativas supostamente privativas dos legisladores estaduais.

É certo que a temática federativa continuará a suscitar explorações especulativas, mas entendo que não cabe ressuscitá-la neste momento, depois de ter sido amplamente debatida no ano passado. Para efeitos práticos, a ampla maioria do Congresso Nacional já se posicionou por uma interpretação comandada pela prudência e pela razoabilidade.

A configuração federativa é flexível, tem geometria variável, exhibe conformações diversas nas várias nações federativas do mundo, inclusive com legislação nacional e partilha de arrecadação entre os

entes federados, como no bom exemplo alemão, e pode experimentar-se vários modelos distintos, ao longo da evolução histórica, desde que não se ponha em risco a essência pura da federação, que é a coexistência dos entes federados dotados de autonomia política relativa.

Acredito que, no atual contexto globalizante, torna-se irrelevante, e pouco defensável, a insistência empedernida no exercício forçado de competência legislativa privativa por parte das assembleias estaduais no âmbito da tributação do consumo. E o consenso manifestado pelo Senado dá o tom, pelo espiralamento da reforma tributária em direção à montagem de um IVA, no horizonte do ano de 2007, reunindo numa só incidência não cumulativa, tanto quanto possível, as várias modalidades de tributação do consumo, o que só é possível num padrão legislativo de formato nacional. Não vejo óbices de admissibilidade para essa inovação.

Ouvi alguém levantar suspeita de vulneração do princípio federativo no art. 155, § 2º, XII, g, onde, na composição do órgão colegiado, formada por representante dos Estados e DF, o Senado incluiu representante da União, faltando representante dos municípios, para completar uma harmonia federativa na composição do órgão. Ora, é evidente a improcedência da suspeita. Os municípios são parte estranha na relação jurídica tributária atinente ao ICMS. Já a União é responsável pela parte mais substancial da legislação complementar, nacional, que estrutura a nova sistemática do ICMS. A União sempre participou, como observadora, no CONFAZ.

Por fim, quanto ao requisito de observância dos direitos e garantias individuais considerados pétreos (CF, art. 60, § 4º, IV), também já foram amplamente discutidos e pacificados os vagos questionamentos sobre suposto risco de confisco, fundado seja no reforço da tributação patrimonial, seja no aumento presumível da carga tributária. O Senado, sempre inspirado na prudência, na moderação e na razoabilidade, não deixou de oferecer alguns alívios capazes de desfazer essas inquietações, atenuando propostas de reforço da tributação patrimonial, por exemplo, no âmbito do ITBI e do IPVA, e preconizando mecanismo de acompanhamento e redução da carga tributária.

Incomoda-me um pormenor, no art. 153, § 4º, IV, introduzido pelo Senado, em que se delineiam imunidades (trata-se de não incidências constitucionais, logo, tecnicamente, de imunidades), no âmbito do ITR, para hipóteses ambientais cuja conceituação é difusa. Uma vez que o assunto desborda do juízo de admissibilidade, ao qual devo ater-me, limito-me a deixar a sugestão, à Comissão Especial, de acrescentar ao dispositivo, se assim houver por bem, a fórmula "na forma da lei", para evitar inúteis e indesejáveis controvérsias judiciais.

Ainda algumas considerações, a título de sugestão para reflexão da Comissão Especial, alçamo-nos a expender.

No §3º do art. 61, ao tratar da lei complementar que disciplinará o ICMS, atribui-se sua iniciativa a um terço dos Governadores ou por mais da metade das Assembleias Legislativas. Sendo as Casas Legislativas a representação popular legítima, parece minimizar-se-as ante o Poder Executivo, quando a exigência superlativa.

No art. 149-A, parágrafo único, quando se diferencia o consumidor industrial de energia a partir da testada do imóvel incursiona-se em seara que beira o princípio da isonomia. Pense-se pequena indústria com enorme testada e outra, gigantesca, com apenas testada de acesso, mas considerável área interna.

No art. 155, §2º, II, a exceção prevista em lei complementar, expressa-se através de artigo definido, o que ensejará o mesmo questionamento que sucedeu em relação à necessidade de lei complementar única, relativamente ao sistema financeiro nacional.

Ao se aumentar a participação dos Municípios no FPM, determina-se que o ponto porcentual acrescido deverá ser creditado no primeiro decêndio do mês de dezembro. Remanesce a dúvida sobre se se deseja que a participação do mês de dezembro seja antecipada, ou se todo o acréscimo anual ficará retido para, em dezembro, ser creditado, como se fora um 13º do FPM.

Por isso tudo, VOTO PELA ADMISSIBILIDADE DA PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 228, DE 2004.

Deputado **Osmar Serraglio** (PMDB/PR)

Relator

Documento2