



REFORMA TRIBUTÁRIA

PEC Nº 233/2008

MURILO RODRIGUES DA CUNHA SOARES

Consultor Legislativo da Área III

Tributação e Direito Tributário

ABRIL/2008

NOTA TÉCNICA

SUMÁRIO

I. LINHAS GERAIS DA PROPOSTA:.....	3
II. DETALHAMENTO DOS PRINCIPAIS PONTOS DA PROPOSTA:.....	9
III - FUNDAMENTOS DA PROPOSTA.....	16
IV - APRECIÇÃO DA ADMISSIBILIDADE DA PROPOSTA	26
ANEXO (siglas e abreviações)	30

© 2008 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados o autor e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seu autor, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.



Câmara dos Deputados
Praça 3 Poderes
Consultoria Legislativa
Anexo III - Térreo
Brasília - DF

REFORMA TRIBUTÁRIA: PEC Nº 233/2008

O Poder Executivo enviou para apreciação do Congresso Nacional a PEC nº 233/2008 (Mensagem nº 81/2008), que propõe alterações no Sistema Tributário Nacional.

A referida PEC possui 13 artigos. O art. 1º altera vinte artigos da Constituição Federal (arts. 34, 36, 61, 62, 105, 114, 146, 150, 151, 153, 157, 158, 159, 160, 161, 167, 195, 198, 212 e 239) e insere um novo artigo no Texto Constitucional permanente (art. 155-A); o art. 2º altera dois artigos do ADCT (arts. 60 e 76); o art. 3º trata do atual ICMS; o art. 4º, do novo ICMS; o art. 5º, do Fundo de Equalização de Receitas; o art. 6º, das destinações para educação básica e ações na área de transportes; o art. 7º, do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional; o art. 8º extingue o Salário-Educação; o art. 9º prevê estabelecimento de limites para a carga tributária, relativamente ao IR, IVA-F e novo ICMS; o art. 10, sanções para Estados e Distrito Federal, em caso de concessão de benefícios irregulares do atual ICMS; o art. 11 trata de redução de alíquotas da contribuição do empregador à Previdência Social; o art. 12, da eficácia dos dispositivos da futura Emenda Constitucional; e o art. 13, da revogação de dispositivos constitucionais em vigor.

A presente Nota tem como objetivo descrever os principais pontos da proposta. Dada sua complexidade, a primeira seção oferece uma visão panorâmica do conjunto das alterações sugeridas. Já a segunda seção apresenta, um pouco mais detalhadamente, os principais pontos da proposta. A terceira seção, com base na exposição de motivos e na cartilha explicativa que acompanham a iniciativa, mostra os objetivos do Governo Federal com a Reforma Tributária e as premissas sob as quais foi elaborada a proposta. Por fim, a quarta seção descreve as modificações aprovadas na Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania da Câmara dos Deputados, na fase de apreciação da admissibilidade da PEC.

I. LINHAS GERAIS DA PROPOSTA:

1) Modificações nas finanças da União:

A) Tributos federais:

A PEC nº 233/2008 extingue a CSLL, a COFINS (art. 195, I, CF-88, alterado pelo art. 1º da PEC, c/c art. 13, I, “d”, da PEC)¹, a CIDE-Combustíveis (art. 13, I, “c”, da PEC), a contribuição do Salário-Educação (art. 8º da PEC) e adapta o Texto Constitucional para a extinção do PIS (art. 239, CF-88).

¹ Como já visto, o art. 1º da PEC altera dispositivos do corpo permanente da CF-88 e o art. 2º, dispositivos do ADCT. Daqui em diante, por simplicidade, não se fará menção aos mesmos, subentendendo-se que os dispositivos constitucionais constantes desta Nota são aqueles com redação dada pelos referidos arts. 1º e 2º da PEC. Caso seja necessário mencionar o texto atual da CF-88 ou do ADCT, o respectivo dispositivo será acompanhado da expressão “em vigor”.

É criado um novo imposto federal, o IVA-F (art. 153, VIII, CF-88), cujos núcleos da hipótese de incidência são as “operações com bens e prestações de serviços”. Esse novo imposto deve substituir a COFINS, a CIDE-Combustíveis, o PIS e a contribuição do Salário-Educação. Além disso, lei poderá estabelecer adicional do IVA-F para substituir parcialmente a contribuição sobre folha de pagamento recolhida pelo empregador (art. 195, § 13, CF-88). Já o IRPJ deve absorver a CSLL, inclusive, mediante fixação de alíquotas diferenciadas por setor de atividade econômica (art. 153, § 2º, III, CF-88).

Lei federal definirá redução gradativa, entre o 2º e 7º ano subsequente à promulgação da Emenda, da alíquota da contribuição do empregador sobre folha de pagamento, pelo que o Poder Executivo deve remeter projeto de lei nesse sentido, no prazo de 90 dias após a referida promulgação (art. 11 da PEC).

A agroindústria, o produtor rural, os consórcios e cooperativas rurais e as associações desportivas podem ficar sujeitos a pagamento de contribuição sobre o faturamento ou resultado do negócio, em substituição à contribuição do empregador sobre folha de pagamento, caso em que as operações de exportação não estarão imunes (art. 195, § 12, CF-88).

As alterações constitucionais mencionadas nesse item produzem efeitos a partir de 1º de janeiro do 2º ano subsequente ao da promulgação da Emenda (art. 12, I, da PEC), exceção feita ao dispositivo referente à redução da alíquota da contribuição do empregador sobre folha de pagamento, que entra em vigor imediatamente, ressalvando-se, porém, que a desoneração efetiva somente ocorreria após a aprovação da respectiva lei ordinária.

B) Vinculações das receitas federais:

Como todas as contribuições a serem extintas são vinculadas a determinadas finalidades, a PEC nº 233/2008 traz uma série de modificações no Texto Constitucional com o objetivo de acomodar as respectivas perdas de receitas.

Para tanto, 50,3% do produto da arrecadação do IR, IPI e IVA-F ficam vinculados aos seguintes dispêndios²:

- a) 38,8% para financiar a Seguridade Social (art. 159, I, “a”, CF-88);
- b) 6,7% para pagar o seguro-desemprego e o abono salarial (art. 159, I, “b”, CF-88);
- c) 2,5% para subsidiar combustíveis, financiar projetos ambientais a eles relacionados e financiar projetos de infra-estrutura de transportes, percentual que permanecerá aplicável até que lei complementar o altere (art. 159, I, “c”, 1, CF-88, e art. 6º, I, da PEC);

² O percentual de 50,3% é mantido até que lei complementar estabeleça novos percentuais em lugar dos mencionados nos itens “c” e “d”, respeitado o limite global de 4,8%.

- d) 2,3% para financiar a educação básica, percentual que permanecerá aplicável até que lei complementar o altere (art. 159, I, “c”, 2, CF-88, e art. 6º, II, da PEC).

Além disso, como já mencionado, lei pode criar adicional do IVA-F para substituir parcialmente a contribuição sobre folha de pagamento, caso em que tais recursos serão integralmente destinados ao pagamento de benefícios do RGPS. Vinculação idêntica ocorrerá, em relação à contribuição da agroindústria, produtor rural, consórcios e cooperativas rurais e associações desportivas sobre o faturamento ou resultado do negócio, substitutiva à contribuição sobre folha de pagamento (art. 167, XI, CF-88).

A vinculação de receitas de impostos federais para a educação também foi alterada (art. 212, § 1º, II, CF-88). Por um lado, a base de cálculo da educação elevou-se com a inclusão do IVA-F no rol dos impostos, mas, por outro lado, a base é submetida a desconto equivalente a 50,3% das receitas do IVA-F, IR e IPI, pois são deduzidas as novas vinculações criadas pela PEC nº 233/2008 (letras “a” a “d”, acima).

Ademais, a PEC nº 233/2008 realiza adaptações na DRU, com o objetivo de poupar a educação da desvinculação de receitas (art. 76, §§ 1º e 2º, ADCT), e suprime do ADCT a compensação dos Estados, Distrito Federal e Municípios pela “Lei Kandir” (art. 13, I, “f”, da PEC).

As alterações constitucionais mencionadas nesse item produzem efeitos a partir de 1º de janeiro do 2º ano subsequente ao da promulgação da Emenda (art. 12, I, da PEC).

C) Partilha dos tributos federais:

Embora os percentuais do FPE (21,5%) e do FPM (23,5%, sendo 1% pago em dezembro) sejam mantidos, a PEC nº 233/2008 altera a base de cálculo da partilha dos tributos federais com Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 159, II e § 2º, CF-88).

Além do IR e IPI³, passam a compor a base o produto da arrecadação do IVA-F, IGF (caso implementado) e eventuais impostos criados mediante exercício da competência residual da União⁴, sendo, todavia, excluídas as novas vinculações criadas pela PEC (letras “a” a “d” do item B, acima).

³ O IOF e o ITR também são impostos partilhados com Estados, Distrito Federal e Municípios, mas o repasse é desprezível em termos agregados.

⁴ A regra vigente prevê o repasse para os Estados e Distrito Federal de 20% dos impostos criados com base na competência residual da União (art. 154, II, CF-88). A PEC nº 233/2008 suprime esse repasse e inclui os impostos residuais na base de partilha de Estados, Distrito Federal e Municípios. Por oportuno, registre-se que a União não criou nenhum imposto com base na competência residual.

Assim, a nova base da partilha com Estados, Distrito Federal e Municípios passa a ser de 49,7% do IR, IPI e IVA-F mais a totalidade do IGF e impostos residuais. Sobre essa base serão calculados o FPE, FPM, Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional e Fundo de Equalização de Receitas, esses dois últimos criados pela PEC nº 233/2008. Registre-se que a cobrança de eventual adicional do IVA-F, em substituição à contribuição sobre folha de pagamento, não será partilhada com os entes federativos.

O Fundo IPI-Exportações (10% do IPI) e a entrega de recursos para financiar o setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (3% do IR e do IPI)⁵, hoje vigentes, são substituídos pelo FNDR, que receberá recursos crescentes no tempo, de 4,2% a 4,8%, e pelo FER, que receberá 1,8%, ambos os percentuais aplicados sobre a base de partilha acima descrita (art. 159, II, CF-88 c/c art. 7 da PEC). Além disso, o FER pode receber recursos adicionais determinados por lei complementar (art. 5º da PEC). Parcela do FER será entregue aos Municípios, como se verá à frente.

Os Estados e Distrito Federal, tendo em vista a extinção da CIDE-Combustíveis, passam a receber o percentual de 29%⁶ sobre 2,5% da receita do IR, IPI e IVA-F⁷, vinculação que substitui a referida contribuição, sendo que parcela desses recursos será entregue aos Municípios, como se verá à frente (art. 159, § 4º, CF-88).

As alterações constitucionais mencionadas nesse item produzem efeitos a partir de 1º de janeiro do 2º ano subsequente ao da promulgação da Emenda (art. 12, I, da PEC).

2) Estados:

A) Tributos estaduais:

A partir de 1º de janeiro do 8º ano subsequente ao da promulgação da Emenda, o ICMS atualmente cobrado será substituído por outro imposto com a mesma hipótese de incidência – “operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual, intermunicipal e de comunicação” –, mas sujeito a modificações substanciais na sua cobrança (art. 155-A, CF-88, c/c arts. 12, II, e 13, II, “a”, da PEC)

O futuro ICMS será de competência conjunta dos Estados e Distrito Federal e terá legislação unificada. O Senado Federal fixará suas alíquotas, inclusive uma alíquota padrão, e aprovará ou rejeitará as propostas do “novo CONFAZ”⁸ de enquadramento

⁵ Essa é a fonte de recursos dos fundos constitucionais FNE, FNO e FCO.

⁶ Percentual idêntico ao atualmente fixado para o repasse da CIDE-Combustíveis.

⁷ O percentual de 2,5% pode ser alterado por lei complementar, como mencionado anteriormente.

⁸ Entenda-se por “novo CONFAZ” o órgão que substituir o CONFAZ após a implementação do futuro ICMS.

das mercadorias e serviços às alíquotas⁹. Estados e Distrito Federal não poderão estabelecer normas autônomas, exceção feita às leis estaduais que reduzam ou elevem as alíquotas de determinadas mercadorias e serviços, escolhidos por lei complementar.

Nas operações interestaduais, o produto da arrecadação pertencerá ao Estado de destino da mercadoria ou serviço, mas o imposto equivalente a uma alíquota de 2% ficará com o Estado de origem, exceto se a mercadoria ou serviço for tributada por alíquota inferior a essa, hipótese em que o imposto ficará integralmente com o Estado de origem, ou se a operação envolver petróleo, lubrificantes ou combustíveis dele derivados e energia elétrica, hipótese em que o imposto ficará integralmente com o Estado de destino¹⁰.

O atual ICMS sofrerá as seguintes alterações entre os 2º e 7º anos subsequentes ao da promulgação da Emenda:

- a) as alíquotas interestaduais, hoje fixadas em 7% (operações que tenham como origem os Estados das Regiões Sul e Sudeste e como destino o Espírito Santo ou os Estados do Norte, Nordeste e Centro-Oeste) e 12% (demais operações interestaduais), serão reduzidas até que ambas atinjam o percentual unificado de 2%, no 7º ano subsequente à promulgação da Emenda (art. 3º, I, da PEC);
- b) o prazo de aproveitamento dos créditos relativos a aquisições de bens para o ativo permanente será reduzido gradativamente, dos atuais 48 meses para 8 meses, no 7º ano subsequente à promulgação da Emenda (art. 3º, III, da PEC);
- c) os Estados e Distrito Federal perderão o direito ao FPE, FER e FNDR caso estabeleçam benefício fiscal irregular do ICMS (“guerra fiscal”) (art. 10 da PEC).

B) Vinculações dos impostos estaduais:

O percentual (12%) fixado pela Emenda Constitucional nº 29/2000 para a vinculação de receitas estaduais às ações e serviços públicos de saúde não foi alterado, mas, na sua base de cálculo, o atual ICMS e o Fundo IPI-Exportações serão substituídos pelo futuro ICMS e pelo FER, respectivamente (art. 198, § 2º, II e III, CF-88).

Com respeito à vinculação das receitas estaduais às despesas com ensino, o percentual não foi modificado (25%) e, devido à redação vigente da Constituição, as substituições acima são realizadas automaticamente, sem necessidade de alteração do Texto Constitucional.

As alterações constitucionais mencionadas nesse item produzem efeitos a partir de 1º de janeiro do 2º ano subsequente ao da promulgação da Emenda.

⁹ Sobre a sistemática de fixação das alíquotas do novo ICMS, v. item IV-4, à frente.

¹⁰ Sobre a tributação do petróleo, seus derivados, e energia elétrica, v. item IV-5, à frente.

C) Partilha das receitas estaduais:

Os percentuais de transferências de receitas dos impostos estaduais para os Municípios mantiveram-se inalterados: 25% do ICMS e 50% do IPVA.

Em relação às transferências da União para os Estados, os Municípios passam a contar com 25% do FER, que substitui o Fundo IPI-Exportações, e com 25% da destinação que substitui a CIDE-Combustíveis (art. 159, §§ 3º e 4º, CF-88).

As alterações constitucionais mencionadas nesse item produzem efeitos a partir de 1º de janeiro do 2º ano subsequente ao da promulgação da Emenda (art. 12, I, da PEC).

3) Municípios:

A) Tributos municipais:

A PEC nº 223/2008 não propõe alterações nos tributos municipais.

B) Vinculações das receitas municipais:

Em relação à vinculação às ações e serviços públicos de saúde, não há alteração no percentual (25%) fixado na Emenda Constitucional nº 29/2000, mas, quanto à base de cálculo, a parcela dos Municípios no FER substitui a parcela no Fundo IPI-Exportações, dada a extinção deste (art. 198, § 2º, III, CF-88).

Com respeito à vinculação das receitas municipais às despesas com ensino, o percentual não foi modificado (25%) e, devido à redação vigente da Constituição, a substituição acima mencionada é realizada automaticamente, sem necessidade de alteração do Texto Constitucional.

As alterações constitucionais mencionadas nesse item produzem efeitos a partir de 1º de janeiro do 2º ano subsequente ao da promulgação da Emenda (art. 12, I, da PEC).

C) Partilha das receitas municipais:

A distribuição da parcela (25%) do ICMS entre os Municípios será alterada. Pela sistemática vigente, 75% da distribuição deve ser feita com base no valor adicionado e 25%, com base em critérios fixados em lei estadual. A PEC 233/2008 estabelece que 75% da distribuição sejam feitos com base em parâmetros fixados por lei complementar e os restantes 25% continuam reservados à lei estadual (art. 158, parágrafo único, I, CF-88)¹¹.

¹¹ A vigência e a eficácia da nova redação para o art. 158, parágrafo único, I, CF-88, serão objeto de comentário mais à frente.

II. DETALHAMENTO DOS PRINCIPAIS PONTOS DA PROPOSTA:

1) IVA-F:

O IVA-F, como já mencionado, incide sobre “operações com bens e prestações de serviços” e pretende substituir a arrecadação do COFINS, PIS e CIDE-Combustíveis (tributos sobre faturamento) e da contribuição do Salário-Educação (tributo sobre folha de pagamento).

O novo imposto tem sistemática de apuração não cumulativa, incide sobre importações a qualquer título, mas as operações de exportações estão imunes à sua cobrança, garantindo-se ao exportador o integral aproveitamento do imposto pago nas operações anteriores.

A alíquota é aplicada “por dentro”, uma vez que o IVA-F integra sua própria base de cálculo.

O IVA-F não se submete ao princípio da anterioridade anual, podendo ser instituído ou majorado no próprio exercício financeiro da publicação da respectiva lei¹². Além disso, se o instrumento da instituição ou majoração for a medida provisória, não há necessidade de que ela seja convertida em lei antes do último dia do ano. Contudo, o tributo fica sujeito à anterioridade nonagesimal, podendo ter sua cobrança instituída ou majorada apenas após 90 dias contados da data da publicação da lei.

Para fins de incidência do novo tributo, a PEC nº 233/2008 equipara a prestação de serviço toda e qualquer operação distinta da circulação ou transmissão de bens.

2) Desoneração da folha de pagamento:

Caso aprovada a Emenda, a partir de 1º de janeiro do 2º ano subsequente ao da sua promulgação, fica extinta a contribuição do Salário-Educação, atualmente cobrada das empresas mediante imposição de alíquota de 2,5% sobre a folha de pagamentos.

Além disso, a PEC 233/2208 insere no Texto Constitucional alternativas à tributação sobre folha de pagamento. Nesse sentido, parcela da contribuição do empregador ao RGPS poderá ser substituída por adicional do IVA-F. Com o mesmo objetivo, lei poderá estabelecer contribuição sobre o faturamento ou resultado do negócio das agroindústrias, produtores rurais, consórcios e cooperativas rurais e associações desportivas. Finalmente, entre os 2º e 7º anos subsequentes ao da promulgação da Emenda, prevê-se a redução gradativa da alíquota da contribuição do empregador sobre folha de pagamento, ficando o Poder Executivo obrigado a enviar o respectivo projeto de lei ao Congresso Nacional no prazo de 90 dias após a promulgação da Emenda.

¹² Sobre o princípio da anterioridade, relativamente ao IVA-F, v. item IV-3, à frente.

3) Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional:

O FNDR é criado com o objetivo de oferecer aos Estados e Distrito Federal instrumentos de política industrial em lugar da “guerra fiscal”, que se pretende acabar por meio da redução de alíquotas interestaduais do atual ICMS e da criação do futuro ICMS. O novo Fundo absorve a atual destinação de recursos para o FNE, FNO e FCO (3% do IR e IPI).

Cabe à lei complementar definir as regras de aplicação e distribuição do FNDR, que possui três destinações (art. 161, IV, “a”, “b”, “c”, CF-88):

- a) financiamentos ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, que contará com, no mínimo, 80% do FNDR no 2º ano subsequente à promulgação da Emenda, piso que será reduzido anualmente até atingir 60% a partir do 8º ano subsequente à promulgação;
- b) programas de desenvolvimento econômico-social das áreas menos desenvolvidas do País;
- c) fundos de desenvolvimento estaduais e distrital para investimento em infra-estrutura e concessão de incentivos ao setor produtivo, cujos recursos ficam excluídos das vinculações constitucionais impostas a Estados e Distrito Federal.

Enquanto não publicada a lei complementar acima referida, os recursos do FNDR serão distribuídos da seguinte forma (art. 7º, § 1º, I a III, da PEC):

- a) financiamentos ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, por meio das instituições financeiras regionais: 72,9%;
- b) Fundo de Desenvolvimento do Nordeste¹³: 16,2%;
- c) Fundo de Desenvolvimento da Amazônia¹⁴: 10,9%.

A fonte de recursos do FNDR será equivalente a 4,2%, no início da sua vigência (2º ano subsequente à promulgação da Emenda), percentual que se eleva em 0,1 p.p. ao ano, até atingir 4,8%, a partir do 8º ano subsequente à promulgação da Emenda (art. 7º, I a VII, da PEC), ambos os percentuais aplicados sobre 49,7%¹⁵ do IR, IPI, IVA-F e sobre 100% do IGF e impostos residuais.

No início da vigência do FNDR, fica assegurada a destinação de, no mínimo, 99% dos recursos às Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, percentual que se reduz em 1 p.p. ao ano, até atingir 95%, aplicável a partir de 6º ano da promulgação (art. 7º, § 3º, I a V, da PEC).

¹³ Nos termos da MP nº 2.156-5/2001.

¹⁴ Nos termos da MP nº 2.157-5/2001

¹⁵ Até que lei complementar altere os percentuais vinculados às ações na áreas de combustíveis/transportes e de educação.

É previsto tratamento favorecido ao semi-árido nordestino na destinação de recursos do FNDR (art. 161, § 2º, CF-88).

4) Fundo de Equalização de Receitas:

O FER é criado com o objetivo de recompor eventuais perdas de receitas do ICMS com a promulgação da Emenda, bem como compensar Estados, Distrito Federal e Municípios pela desoneração do tributo sobre exportações e investimentos, substituindo o Fundo IPI-Exportações, a compensação da “Lei Kandir” e os auxílios financeiros para o fomento às exportações (art. 159, II, “d”, CF-88 e art. 13, I, “f”, da PEC).

O FER conta com recursos correspondentes a 1,8% aplicados sobre 49,7%¹⁶ do IR, IPI, IVA-F e sobre 100% do IGF e impostos residuais, cabendo à lei complementar estabelecer as regras de entrega e critérios de rateio. Os Estados repassam 25% dos valores recebidos aos seus Municípios, que dividem esse montante entre si de acordo com as regras de partilha do ICMS (art. 159, § 3º, CF-88).

Lei complementar, cujo projeto será enviado pelo Poder Executivo em até 180 dias após a promulgação da Emenda, definirá fontes adicionais de recursos para o FER (art. 5º da PEC).

Até o 8º ano subsequente à promulgação da Emenda (art. 5º, §§ 1º e 3º, da PEC):

- os recursos do Fundo serão distribuídos conforme critérios vinculados às exportações, aplicados decrescentemente, e critérios vinculados às perdas de receitas do ICMS decorrentes da aprovação da Emenda, aplicados crescentemente;
- os Estados (inclusive Distrito Federal) que apresentarem redução da arrecadação do ICMS em decorrência da aprovação da Emenda receberão repasse do FER no mínimo igual ao montante recebido a título de Fundo IPI-Exportações, “Lei Kandir” e auxílios financeiros para fomento às exportações, no 1º ano subsequente à promulgação da Emenda.

Do 9º ano ao 15º ano subsequentes à promulgação da Emenda, Estados e Distrito Federal não receberão menos do que venham a receber no 8º ano subsequente à promulgação da Emenda (art. 5º, § 4º, da PEC).

Não são consideradas perdas de receitas as reduções de arrecadação que possam ser compensadas por aumentos de alíquota do futuro ICMS, mediante aprovação de lei ordinária estadual (art. 5º, § 2º, da PEC).

¹⁶ Até que lei complementar altere os percentuais vinculados às ações na áreas de combustíveis/transportes e de educação.

Até a entrada em vigor da lei complementar que defina fontes adicionais, o FER será distribuído a Estados e Distrito Federal de acordo com suas exportações de produtos industrializados, não cabendo a nenhuma unidade da Federação parcela superior a 20% do total, regra idêntica à do atual Fundo IPI-Exportações (art. 5º, § 7º, da PEC).

Estados e Distrito Federal somente terão direito aos recursos do FER caso implementem as medidas necessárias à emissão eletrônica de documentos fiscais e à contabilidade fiscal e comercial por meio de escrituração digital (art. 5º, § 5º, da PEC).

5) Fundos e vinculações relativas à Educação:

Como mencionado anteriormente, a contribuição do Salário-Educação será extinta a partir de 1º de janeiro do 2º ano subsequente à promulgação da Emenda (art. 8º da PEC). Em seu lugar, estabelece-se vinculação de recursos para a educação básica equivalentes a 2,3% da arrecadação do IR, IPI e IVA-F, podendo a lei complementar alterar o referido percentual¹⁷ (arts. 159, I, “c”, 2, e 212, § 5º, CF-88, c/c art. 6º, II, da PEC).

Caso se verifique que, no último ano de cobrança do Salário-Educação, o percentual de 2,3% ficou inferior à razão entre a receita dessa contribuição e a soma das receitas da COFINS, PIS, CSLL, CIDE-Combustíveis e da própria contribuição para o Salário-Educação, tal percentual será igualado à referida razão, por lei complementar (art. 6º, § 2º, da PEC).

Em relação à vinculação dos impostos federais para manutenção e desenvolvimento do ensino, opera-se a seguinte modificação. A regra vigente é de aplicação de 18% sobre a arrecadação dos impostos cobrados pela União – IR, IPI, ITR, IOF, I-Importação e I-Exportação –, descontadas as transferências constitucionais a Estados, Distrito Federal e Municípios (redução de 48% do IR e 58% do IPI¹⁸).

Caso aprovada a Emenda, o percentual de 18% será aplicado sobre uma base bruta maior, devido à inclusão do IVA-F. No entanto, além das transferências constitucionais a Estados, Distrito Federal e Municípios, serão também excluídas da base de cálculo as novas destinações criadas pela PEC nº 233/2008, que, como visto, perfazem 50,3% da arrecadação do IR, IPI e IVA-F¹⁹ (art. 212, § 1º, II, CF-88).

¹⁷ As vinculações para educação básica e para ações na área de combustíveis/transportes devem respeitar o limite global de 4,8% do IR, IPI e IVA-F.

¹⁸ As transferências do ITR e IOF-Ouro são praticamente desprezíveis em termos agregados.

¹⁹ Um detalhe é que, enquanto vigorar a DRU, a base de cálculo da vinculação para manutenção e desenvolvimento do ensino será reduzida em apenas 80% do valor da destinação que substitui o Salário-Educação (2,5% do IVA). Além disso, lei complementar pode alterar os percentuais das vinculações que substituem a CIDE-Combustíveis e Salário-Educação, como já visto anteriormente.

O FUNDEB também sofre adaptações. O percentual de 20% não é modificado, mas, na sua base de cálculo, o atual ICMS é substituído pelo novo ICMS e o Fundo IPI-Exportações, pelo FER (art. 60, ADCT).

A redação da DRU é modificada para manter os recursos da destinação que substitui o Salário-Educação integralmente aplicados nas ações de educação básica, tal como ocorre hoje com a referida contribuição (art. 76, ADCT).

6) Vinculações para a Seguridade Social:

Como já visto, devido à extinção da CSLL e COFINS, a PEC nº 233/2008 estabelece vinculação de 38,8% das receitas do IR, IPI e IVA-F para o financiamento da Seguridade Social.

As contribuições do empregador e do empregado são mantidas, com a vinculação das receitas para pagamento dos benefícios do RGPS, na forma atualmente vigente. Parcela da contribuição do empregador sobre folha a de pagamentos poderá ser substituída por adicional do IVA-F, caso em que os respectivos recursos terão a mesma destinação finalística (art. 195, § 3º, CF-88). Idem, no caso de implementação da contribuição da agroindústria, produtor rural, consórcios e cooperativas rurais e associações desportivas sobre o faturamento ou resultado do negócio (art. 195, § 2º, CF-88).

Com respeito às vinculações às ações de saúde, a PEC prevê algumas alterações no Texto Constitucional. Os percentuais aplicáveis a Estados e Municípios, de 12% e 15%, respectivamente, continuam vigentes, até a regulamentação da Emenda Constitucional nº 29/2000. Porém, a base de cálculo da vinculação das receitas estaduais foi alterada, com inclusão do novo ICMS e do FER e exclusão do Fundo IPI-Exportação e das parcelas em eventuais impostos residuais (art. 198, § 2º, II, CF-88). À base de cálculo da vinculação das receitas dos Municípios aos mesmos fins foram incluídas as suas parcelas (25%) no FER e excluídas as parcelas (25%) no Fundo IPI-Exportação (art. 198, § 2º, III, CF-88).

As regras vigentes para destinação de recursos à saúde por parte da União não foram alteradas, que mantém como parâmetro básico a variação do PIB nominal, até a regulamentação da referida Emenda Constitucional nº 29/2000.

O PASEP é mantido como fonte de recursos para o pagamento do seguro-desemprego e do abono salarial, mas o PIS é substituído por vinculação de 6,7% do IR, IPI e IVA-F, recursos que servirão de base para o repasse de 40% para programas de desenvolvimento a cargo do BNDES (arts. 159, I, “b”, e 239, CF-88).

A partir de 1º de janeiro do 8º ano subsequente ao da promulgação da Emenda, ficarão extintos os adicionais de até 2 p.p. do ICMS sobre produtos supérfluos, cujos recursos são destinados a Fundos de Combate à Pobreza (art. 13, II, “b”, da PEC).

7) Novo ICMS:

O novo ICMS vigorará a partir de 1º de janeiro do 8º ano subsequente ao da promulgação da Emenda (art. 155-A, CF-88, e arts. 12, II, e 13, II, “a” da PEC). Ele mantém várias características do imposto atualmente cobrado: sistemática de apuração não cumulativa; incidência nas importações; imunidade nas exportações, com garantia de aproveitamento de crédito por parte do exportador; não incidência sobre rádio e televisão gratuitas; cobrança “por dentro”, com o próprio imposto compondo sua base de cálculo; entre outras.

Porém, a PEC nº 233/2008 prevê substanciais diferenças entre o atual e o futuro ICMS.

O novo imposto será de competência conjunta dos Estados e Distrito Federal, sendo implementado mediante lei complementar, cuja iniciativa será, exclusivamente: do Presidente da República; ou de 1/3 dos Senadores, desde que com representantes de todas as Regiões do País; ou de 1/3 dos Governadores ou das Assembléias Legislativas (aprovação por maioria relativa), desde que com representantes de todas as Regiões do País²⁰.

O novo ICMS possuirá legislação unificada, não podendo os Estados e Distrito Federal estabelecerem normas autônomas, exceção feita à lei estadual que reduza ou eleve alíquotas de determinadas mercadorias e serviços especificados em lei complementar.

O Senado Federal fixará, por resolução, as alíquotas nacionais do futuro ICMS, estabelecendo, inclusive, uma alíquota padrão. As alíquotas podem ser diferenciadas por quantidade ou tipo de consumo da mercadoria. O novo CONFAZ deverá enviar ao Senado projetos de resolução contendo listas de mercadorias e serviços e respectivas alíquotas. O Senado aprovará ou rejeitará as sugestões do novo CONFAZ, incidindo a alíquota padrão sobre mercadorias e serviços que não constarem da lista ou cujas alíquotas tenham sido rejeitadas²¹.

Nas operações interestaduais, o Estado de destino da mercadoria ou serviço ficará com o produto da arrecadação do imposto, permanecendo com o Estado de origem arrecadação equivalente a uma alíquota de 2%. Se a mercadoria ou serviço for tributada por alíquota inferior a esse percentual, o imposto ficará integralmente com o Estado de origem; se a operação envolver petróleo, lubrificantes ou combustíveis dele derivados e energia elétrica, o imposto ficará integralmente com o Estado de destino²². Nos termos de lei complementar, a cobrança do imposto poderá ser feita no Estado de origem, mas os recursos

²⁰ Sobre o poder de iniciativa da lei complementar do novo ICMS, v. item IV-2, à frente.

²¹ Sobre a determinação das alíquotas do novo ICMS, v. item IV-4, à frente.

²² Sobre a tributação do petróleo, seus derivados, e energia elétrica, v. item IV-5, à frente.

pertencerão ao Estado de destino e serão repassados por meio de câmara de compensação entre os Estados. Caso implementada a referida câmara, um percentual do ICMS total poderá ser utilizado para liquidação das obrigações relativas às operações interestaduais.

O novo CONFAZ será responsável pela edição da legislação unificada do novo ICMS. Também poderá, conforme regras definidas em lei complementar, estabelecer incentivos fiscais, que serão uniformes em todo o território nacional. Estabelecerá, ainda, regras de controle e fiscalização extraterritorial, além de desempenhar outras atribuições que lhe sejam determinadas por lei complementar²³.

Além de instituir o novo ICMS, a lei complementar permanecerá sendo o instrumento legal competente para estabelecer as linhas básicas de sua cobrança, definindo fato gerador, contribuinte, base de cálculo, local da operação, regras de aproveitamento e compensação de crédito, substituição tributária, competência e forma de funcionamento do novo CONFAZ, etc.

Adicionalmente, lei complementar poderá estabelecer benefícios fiscais relacionados a regimes aduaneiros especiais e incentivos a micro e pequenas empresas, além de disciplinar o processo administrativo fiscal de exigência do imposto e dispor sobre sanções a Estados e Distrito Federal (inclusive seus agentes), no caso de descumprimento das normas do novo tributo, especialmente daquelas voltadas para coibir a “guerra fiscal”²⁴.

Nesse particular (cumprimento da legislação do futuro ICMS), autoriza-se a intervenção da União caso o Estado ou Distrito Federal retenha parcela do ICMS pertencente a outra entidade da Federação²⁵.

Durante os dois primeiros anos de cobrança, o novo ICMS não se submete à anterioridade anual nem à nonagesimal²⁶. Nesse período, as normas que majorem sua cobrança produzem efeitos após 30 dias da sua publicação²⁷.

8) Modificações no atual ICMS:

O atual ICMS vigerá até 31 de dezembro do 7º ano subsequente ao da promulgação da Emenda (art. 13, II, “a”, da PEC). A estrutura de cobrança vigente é preservada, exceto em relação aos pontos que se seguem.

²³ Sobre as atribuições do novo CONFAZ, v. itens IV-4 e IV-7, à frente.

²⁴ Sobre as sanções a serem aplicadas em caso de descumprimento das normas do novo ICMS, v. item IV-6, à frente.

²⁵ Sobre a intervenção em caso de retenção indevida do novo ICMS, v. item IV-1, à frente.

²⁶ Art. 150, III, “b” e “c”, da CF-88, atualmente em vigor.

²⁷ Sobre a produção de efeitos da norma majoradora do novo ICMS, v. item IV-8, à frente.

As alíquotas aplicáveis às operações interestaduais serão reduzidas gradativamente nos sete primeiros anos subsequentes ao da promulgação da Emenda, como descrito no item I-2-A desta Nota (art. 3º, I, “a” a “f”, da PEC). Lei complementar poderá estabelecer a cobrança do ICMS no Estado de origem, desde que respeitada a partilha do imposto decorrente da referida queda de alíquotas interestaduais (art. 3º, II, da PEC).

O prazo para aproveitamento do crédito relativo às aquisições de bens do ativo permanente, atualmente fixado em 48 meses, sofrerá reduções anuais (de 4 ou 8 meses), até atingir 8 meses, a partir de 7º ano subsequente ao da publicação da Emenda (art. 3º, III, “a” a “f”, da PEC).

As unidades da Federação que estabeleçam incentivos fiscais irregulares (“guerra fiscal”) perdem o direito às transferências de recursos do FPE, do FER e da parcela do FNDR destinada a fundos de desenvolvimento estaduais (art. 10 da PEC).

9) Outras medidas:

A PEC nº 233/2008 prevê, ainda:

- a) estabelecimento de limites e mecanismos de ajustes da carga tributária, relativamente ao IR, ao IVA-F e ao novo ICMS, a serem fixados por lei complementar (art. 9º da PEC);
- b) possibilidade de concessão de isenções heterônomas, ou seja, isenções concedidas pela União relativamente a tributos estaduais e municipais, por meio da aprovação de acordos internacionais (art. 151, parágrafo único, CF-88);
- c) alteração das atribuições do Superior Tribunal de Justiça, que será a última instância de interpretação e homogeneização da legislação do novo ICMS (art. 105, III, “d”, CF-88).

III - FUNDAMENTOS DA PROPOSTA

Como de praxe, a PEC nº 233/2008 veio acompanhada da respectiva exposição de motivos (EM nº 61/MF). Adicionalmente, o Ministério da Fazenda elaborou uma cartilha explicativa sobre a proposta de Reforma Tributária. Nesta seção, serão expostas as avaliações, informações, estimativas e compromissos contidos nessas peças acessórias à proposta de emenda à Constituição.

1) Objetivos da Reforma Tributária:

Segundo o Governo Federal, o momento atual seria propício à aprovação da Reforma Tributária pelos seguintes motivos:

- a economia experimenta um período de crescimento, com impactos positivos sobre a arrecadação, e, assim, há maior possibilidade de redução da carga tributária ou compensação de eventuais prejuízos dos entes federativos;
- a “guerra fiscal” teria se exaurido como instrumento de atração de investimentos;

- a implantação da nota fiscal eletrônica possibilitaria criar novas soluções para o ICMS, bem como integrar efetivamente a atuação dos fiscos.

A Reforma Tributária proposta teria como objetivos:

- simplificação e desburocratização do sistema tributário;
- redução do número de tributos e do custo de cumprimento das obrigações tributárias;
- aumento da formalidade;
- distribuição mais equitativa da carga tributária;
- eliminação das distorções da estrutura tributária;
- diminuição do custo dos investimentos e das exportações;
- eliminação da “guerra fiscal”;
- redução do custo tributário para as empresas formais;
- melhoria das relações federativas;
- aperfeiçoamento da política de desenvolvimento regional.

Expõem-se, a seguir, as razões pelas quais o Governo Federal entende que a aprovação da PEC nº 233/2008 atingiria esses objetivos.

A) Simplificação dos tributos:

O Ministério da Fazenda afirma que, com a aprovação da Reforma, haverá uma significativa redução na complexidade da tributação sobre bens e serviços, uma vez que o IVA-F substituiria as quatro contribuições extintas (COFINS, PIS, CIDE-Combustíveis e Salário-Educação). Já o novo ICMS consolidaria numa única regulamentação o imposto que hoje é regido por 27 legislações estaduais. Além disso, o novo ICMS passaria a contar com “um sistema de pesos e contrapesos entre a preocupação do Confaz com a preservação da receita e a preocupação do Senado em não aumentar a carga tributária”.

O IPI foi mantido, mas o Governo acena com uma simplificação drástica do imposto, que passaria ser utilizado como tributação seletiva sobre bebidas e fumo e como instrumento de política industrial (Lei de Informática) e de política regional (Zona Franca de Manaus).

Também a tributação dos lucros seria simplificada com a absorção da CSLL pelo IRPJ.

B) Eliminação da cumulatividade dos tributos:

Sobre a incidência cumulativa de alguns tributos nacionais, o Governo afirma que ela acarreta a “organização ineficiente da estrutura produtiva, o aumento do custo dos investimentos e das exportações e o favorecimento às importações”.

A cumulatividade remanescente do sistema tributário foi estimada em 2% do PIB, nos seguintes termos²⁸:

Incidências Cumulativas			
Tributos cumulativos / Créditos não compensados	Arrecadação (R\$ bilhões)	Impacto (R\$ bilhões)	% PIB
ISS	15,3	9,9	0,40%
CIDE-Combustíveis	7,8	3,9	0,20%
ICMS (créd não compensado)	-	17,0	0,70%
PIS/COFINS (créd não compensado)	-	13,0	0,60%
Total	-	43,8	1,90%

Fonte: MF.

A extinção da CIDE-Combustíveis, bem como a criação do IVA-F e do novo ICMS, implicariam uma forte redução na cumulatividade do sistema. A exposição de motivos destaca ainda que, na regulamentação do IVA-F, “será possível desonerar completamente o investimento, através da concessão de crédito integral e imediato para a aquisição de bens destinados ao ativo permanente”. O Ministério da Fazenda aventa, também, a dedução de créditos fiscais relativos a bens e serviços que não são diretamente incorporados ao produto final (“bens de uso e consumo”), “eliminando assim mais uma importante fonte de cumulatividade remanescente nos tributos”.

Todavia, é conveniente registrar que a PEC trata do IVA-F de forma bastante sintética (apenas oito dispositivos contidos no art. 153, VIII e §§ 6º e 7º, CF-88), não havendo menção às possibilidades acima descritas, que, portanto, dependerão das leis, complementar e ordinária, que regulamentarem o novo imposto federal.

C) Desoneração dos investimentos:

Sobre o impacto dos tributos nos investimentos, é lembrado que o adquirente de um bem de capital não pode descontar imediatamente o respectivo crédito na apuração nem do ICMS e nem do PIS/COFINS, fato que sobrecarrega o empresário com um custo financeiro extra. Segundo estimativa do Governo, para as empresas mais saudáveis (líquidas), que aplicam no mercado financeiro²⁹, esse custo equivaleria a um sobrepreço de 2,6% no valor da máquina; se a empresa toma recursos no mercado, mas tem acesso a linhas de crédito mais baratas³⁰, o sobrepreço seria de 5,3%; se a empresa somente tem acesso a linhas de crédito mais caras³¹, o sobrepreço seria de 8,2%.

²⁸ Todas as estimativas e tabelas constantes desta seção foram extraídas da cartilha explicativa da PEC nº 233/2008, elaborada pelo Ministério da Fazenda.

²⁹ Aplicação com remuneração pela Taxa SELIC (11,25% aa).

³⁰ Crédito de capital de giro (27,9% aa).

³¹ Crédito de conta garantida (58,8% aa).

Para reduzir tal custo, o prazo para o aproveitamento dos créditos do ICMS seria reduzido, gradualmente, de 48 para 8 meses. Já para o PIS/COFINS esse prazo, que atualmente é de 24 meses, poderia ser transformado em desconto imediato e integral na futura regulamentação do IVA-F.

Necessário registrar que, de fato, os custos do ICMS sobre os investimentos serão reduzidos imediatamente com a aprovação da PEC, mas a desoneração dos custos do IVA-F dependerão da legislação infraconstitucional, como visto no item anterior.

D) Desoneração da tributação sobre folha de pagamentos:

Para o Governo, a tributação sobre folha de pagamentos é excessiva, sendo estimada em algo entre 42,3% e 50,8%, conforme mostra o quadro abaixo:

Tributos incidentes sobre a folha de pagamentos (% do salário)		
Tributo	Mínimo	Máximo
Contribuição Previdenciária	20,00%	
Seguro de acidentes de Trabalho	0,50%	6,00%
Sistema "S" / SEBRAE	3,10%	
Salário Educação	2,50%	
Outros (INCRA)	0,20%	
Total sem FGTS	26,30%	31,80%
FGTS	8,00%	
Total com FGTS	34,30%	39,80%
Empregado (contribuição previdenciária)	8,00%	11,00%
Total	42,30%	50,80%
Fonte: MF.		

Esse fato prejudicaria a competitividade das empresas brasileiras, estimularia a informalidade e acarretaria uma baixa cobertura previdenciária³², sendo a causa de um círculo vicioso, com cobrança excessiva sobre aqueles que pagam corretamente a contribuição, o que os induziria à informalidade, exigindo-se elevação da tributação sobre os que continuam a recolher a contribuição, e assim por diante.

Para reduzir a tributação sobre folha de pagamentos, além da extinção do Salário-Educação, o Governo compromete-se com a redução da contribuição do empregador para o RGPS, cuja alíquota seria reduzida de 20% para 14%, ao ritmo de um ponto percentual por ano. O impacto das duas medidas seria uma desoneração equivalente a 8,5% do valor da folha de salários das empresas.

Oportuno lembrar que a aprovação da PEC, por si só, garante a desoneração de 2,5% sobre a folha de pagamentos, devido à extinção do Salário-Educação. Porém, a queda na alíquota da contribuição do empregador, aventada pelo Ministério da

³² Segundo o MF, cerca de 51% dos trabalhadores ocupados não contribuem para a Previdência Social.

Fazenda na cartilha, não consta expressamente do texto da PEC. Há apenas um compromisso de o Poder Executivo remeter, em 90 dias, projeto de lei com redução de alíquotas, sem especificação de percentuais.

E) Desoneração da cesta básica:

A criação do IVA-F e do novo ICMS, segundo o Governo, abriria a oportunidade de revisão da tributação dos produtos da cesta básica e de desoneração dos itens essenciais de consumo das classes de menor renda.

Deve ser registrado que a referida desoneração teria que ser efetuada pela legislação infraconstitucional, uma vez que os dispositivos constitucionais relativos aos citados impostos não faz qualquer referência aos produtos da cesta básica. No IVA-F, não há menção ao princípio da tributação segundo a essencialidade do produto. Idem em relação ao novo ICMS, existindo, porém, previsão de: alíquotas diferenciadas em função da quantidade ou do tipo de consumo da mercadoria (art. 155-A, § 2º, IV, CF-88); reduções de alíquotas por lei estadual, relativamente a produtos determinados por lei complementar (art. 155-A, § 2º, V, CF-88); isenções concedidas pelo novo CONFAZ, desde que uniformes nacionalmente (art. 155-A, § 4º, I, CF-88).

F) Eliminação da “guerra fiscal” e das distorções na cobrança do ICMS:

A sistemática de cobrança do ICMS também é indicada como um entrave às exportações nacionais e à atração de investimentos. Nas operações interestaduais, o imposto é partilhado entre os Estados de origem e o de destino³³. E, não raro, a empresa exportadora estabelecida em determinado Estado adquire insumos em outra unidade da Federação. Como a exportação é imune do pagamento do imposto, o Estado de domicílio do exportador resistiria em restituir créditos de ICMS que foram recolhidos ao caixa de outros Estados, gerando um acúmulo de créditos não honrados que oneram o custo dos produtos exportados.

A “guerra fiscal”, por sua vez, teria “produzido uma verdadeira anarquia tributária, gerando uma enorme insegurança para os investidores”. Um empresário, ao decidir sobre determinado investimento, não saberia se seus concorrentes usufruem, ou não, de incentivos tributários ilegítimos. Além disso, a “guerra fiscal” no comércio atacadista, qualificada de predatória pelo Governo, estaria provocando um “deslocamento improdutivo

³³ Nas operações interestaduais, a alíquota normal é de 12%, ficando o imposto com o Estado de origem. Quando a operação tem como origem os Estados da Região Sul e Sudeste, exceto o Espírito Santo, e como destino os demais Estados da Federação, inclusive o Espírito Santo, a alíquota interestadual é de 7%. A alíquota usual do ICMS para as operações internas é de 17%, pertencendo ao Estado de destino o imposto relativo à revenda da mercadoria, descontado o crédito correspondente à operação interestadual.

de mercadorias entre Estados”³⁴, sobrecarregando ainda mais a exaurida malha viária do País. O Ministério da Fazenda também alerta para o fato de que há incentivos que favorecem as importações em detrimento da produção interna, sendo que, nesses casos, o benefício irregular pode alcançar a totalidade do ICMS³⁵.

Para os Estados mais pobres, a “guerra fiscal” teria perdido a eficácia como instrumento de atração de investimentos, pois os Estados mais ricos estariam se utilizando dos mesmos expedientes. Além disso, a insegurança jurídica teria atingido até mesmo os beneficiários dos incentivos irregulares. Decisões judiciais estariam reconhecendo a inconstitucionalidade dos benefícios, inclusive com cobrança retroativa do imposto. Por fim, vários Estados não estariam aceitando crédito de ICMS das operações interestaduais com produtos beneficiados pela “guerra fiscal”.

Diante desse quadro, segundo o Governo, acabar com a “guerra fiscal” entre os Estados é “um dos principais objetivos da proposta de Reforma Tributária” e “a forma mais segura de eliminar a guerra fiscal é modificando a cobrança do ICMS nas transações interestaduais, fazendo com que o imposto seja devido ao Estado de destino”. No entanto, não haveria como fazer essa alteração de imediato: por um lado, a adoção do princípio do destino teria forte impacto nas finanças estaduais; por outro lado, seria desaconselhável extinguir abruptamente compromissos entre os Estados e as empresas, ainda que derivados da “guerra fiscal”.

A solução seria uma transição gradual, com redução progressiva das alíquotas interestaduais do atual ICMS, até atingir 2%, nos seguintes termos:

Alíquota do ICMS no Estado de Origem							
Alíquota atual	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
12,0%	11,0%	10,0%	8,0%	6,0%	4,0%	2,0%	2,0%
7,0%	6,5%	6,0%	5,0%	4,0%	3,0%	2,0%	2,0%
Fonte: MF.							

A partir do oitavo ano subsequente ao da aprovação da Emenda, o novo ICMS seria instituído tendo o princípio do destino como um dos eixos da sua estrutura de cobrança.

Uma vantagem adicional na adoção de um período de transição no atual ICMS, em relação à criação imediata do novo ICMS, seria a de que a regulamentação do novo imposto não teria que prever regras de recepção dos benefícios atualmente em vigor, o que, segundo o Governo, abriria contencioso entre os Estados e inviabilizaria a Reforma Tributária.

³⁴ Esse tipo de benefício depende do trânsito da mercadoria pelo Estado que o concede. A mercadoria sai do Estado produtor, passa pelo Estado que concede o benefício e volta para o Estado consumidor, que pode ser o próprio Estado produtor.

³⁵ Nos incentivos da “guerra fiscal” que alcançam a produção interna, o Estado concedente abre mão “apenas” da sua parcela de receitas na operações interestaduais (equivalente à alíquota de 12% ou 7% do ICMS, como visto anteriormente).

O Ministério da Fazenda afirma que a criação do FER é uma “garantia de que nenhum Estado será prejudicado pela Reforma.” Os critérios de distribuição do FER – decrescentes, em relação às exportações, e crescentes, em relação às perdas de receitas com a Reforma – teriam como objetivo “permitir que os Estados que ganham com a mudança possam contribuir parcialmente para a compensação dos eventuais perdedores”.

G) Aperfeiçoamento da política de desenvolvimento regional:

Como forma de compensar o fim da “guerra fiscal”, o Governo Federal propõe alterações no atual modelo de políticas de desenvolvimento regional, com a criação do FNDR, que serviria de centro de coordenação da aplicação de recursos da nova Política de Desenvolvimento Regional.

Segundo o Ministério da Fazenda, haveria aumento nos recursos disponíveis, de 4,1% do IR e IPI (destinados aos atuais FNO, FNE, FCO, FDNE e FDA) para 4,8% do IR e IPI (destinados ao futuro FNDR)³⁶. Além disso, a aprovação da PEC abriria a possibilidade de se repassar até 5% do FNDR para as áreas menos desenvolvidas das Regiões Sul e Sudeste. O Ministério da Fazenda ressalta, ainda, a possibilidade de se utilizar os recursos do FNDR para a implantação de investimentos estruturantes, de acordo com diretrizes estabelecidas pelo Ministério da Integração, SUDAM, SUDENE e, eventualmente, SUDECO, bem como a destinação para fundos de desenvolvimento estaduais, para investimentos em infra-estrutura e apoio ao setor produtivo. Os projetos, segundo o Governo escolhidos tecnicamente, seriam executados e geridos por Estados, Municípios, associações de Municípios ou entidades locais, acarretando uma descentralização na aplicação dos recursos da PDR. Por fim, 60% do FNDR seriam reservados para financiamentos em condições favorecidas para o setor produtivo, nos moldes dos atuais instrumentos de crédito (FNO, FNE, FCO, FDNE e FDA), a fim de se evitar a descontinuidade do modelo em vigor.

Para diluir os custos fiscais e amadurecer o novo modelo, a nova PDR seria implementada de forma progressiva, nas seguintes etapas³⁷:

Transição da Política de Desenvolvimento Regional (R\$ bilhões 2008)							
Ano	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
% base partilha destinada ao FNDR	4,2%	4,3%	4,4%	4,5%	4,6%	4,7%	4,8%
% FNDR destinado a financiamento	80,0%	76,0%	72,0%	68,0%	64,0%	62,0%	60,0%
% mínimo destinado ao N/NE/CO	99,0%	98,0%	97,0%	96,0%	95,0%	95,0%	95,0%
Valor	9,5	10,3	11	11,8	12,7	13,6	14,6
Financiamento	7,6	7,8	7,9	8,1	8,1	8,5	8,8
Invest. Estrutur./Transferências	1,9	2,5	3,1	3,8	4,6	5,2	5,8

³⁶ Nesse ponto a cartilha parece cometer um equívoco, pois o repasse previsto na PEC para o FNDR é de 4,8% do IR, IPI e IVA.

³⁷ Os valores constantes da tabela pressupõem crescimento do PIB em 5% aa.

Fonte: MF.

A PDR acima exposta seguiria melhores práticas internacionais, que preconizam a realização de investimentos estruturantes e a concorrência entre projetos como a fórmula mais eficiente para o desenvolvimento das regiões menos favorecidas.

H) Aprimoramento das relações federativas:

Segundo o Governo, a aprovação da PEC nº 233/2008 significará um primeiro passo no sentido de aprimorar o modelo federativo brasileiro.

A nova base de partilha dos tributos da União com os Estados, Distrito Federal e Municípios corrigiria uma antiga distorção no sistema tributário: a estreita base atual, que compreende apenas o IR e IPI. Essa seria a principal causa da criação e aumento das contribuições sociais não partilhadas (COFINS, PIS, CSLL, CPMF, CIDEs, etc.). Embora fiscalmente neutra no curto prazo, a nova base de partilha – composta pelo IR, IVA-F, IPI, IGF e impostos residuais – é mais ampla e solidária, excluindo-se dela apenas a contribuição sobre folha de pagamentos e os impostos de natureza essencialmente regulatória.

A PEC propõe, ainda, a alteração da regra de distribuição da parcela (de 25%) do ICMS entre os Municípios. Atualmente, $\frac{3}{4}$ dessa partilha é feita de acordo com o valor agregado no território de cada Município e $\frac{1}{4}$, de acordo com lei estadual. Essa regra causaria graves distorções na distribuição de recursos, havendo Município que recebe 138 vezes mais recursos *per capita* do que outros do mesmo Estado, conforme tabela apresentada pelo Ministério da Fazenda:

Transferências de ICMS para os Municípios (valores <i>per capita</i>) (R\$/ano, dados de 2006)					
Estado	Média	Mediana	Maior	Menor	Maior/Menor
Pará	133,04	81,03	826,56	21,83	37,9
Bahia	137,48	79,01	4.620,02	43,45	106,3
Goiás	274,37	215,62	1.488,85	10,94	136,1
São Paulo	446,87	358,3	8.492,43	61,44	138,2
Rio Grande do Sul	405,51	336,09	3.369,15	49,03	68,7
Fonte: MF.					

É proposto, então, que $\frac{3}{4}$ da parcela do ICMS destinada aos Municípios passem a ser distribuídos entre eles de acordo com critério a serem fixados em lei complementar, conforme nova redação dada ao art. 158, parágrafo único, I, CF-88.

Embora o Ministério da Fazenda reconheça que “a mudança exigirá uma transição longa, para não comprometer a estabilidade das finanças municipais”, a PEC não estabelece nenhuma salvaguarda ou regra de transição para aplicação da nova regra. A nova redação do referido dispositivo constitucional entra em vigor imediatamente. Porém, não haverá alteração imediata nos critérios de distribuição, uma vez que a Lei Complementar nº

63, de 11 de janeiro de 1990, que se encontra em vigor e deverá ser recepcionada caso aprovada a PEC, dispõe sobre o assunto, evidentemente, respeitando o texto atual da Constituição.

2) Neutralidade fiscal da Reforma Tributária:

Segundo o Governo, a neutralidade fiscal é um dos pilares básicos da Reforma Tributária proposta. Dessa forma, a extinção e a unificação de alguns tributos exigiram ajustes no sistema de vinculações e partilhas, de modo a não trazer qualquer modificação nos recursos destinados a Estados, Distrito Federal e Município, bem como nas destinações constitucionais para áreas específicas.

O sistema em vigor é sintetizado na tabela abaixo:

Situação atual: Valores em R\$ bilhões (base 2006)					
Arrecadação		Destinação		Sem DRU	Com DRU
IR	125,8	Seguridade Social (COFINS + CSLL)		119,5	95,6
CSLL	28,0	FAT/BNDES (PIS)		20,6	16,5
Cofins	91,5	Transportes (CIDE)		7,8	6,3
PIS	20,6	Educação Básica (Sal.-Educação)		6,9	6,9
CIDE	7,8	FPE (21,5% IR + IPI)		32,9	32,9
Salário-Educação	6,9	FPM (23,5% IR + IPI)		36	36
IPI	27,4	Fundos Constitucionais (3% IR + IPI)		4,6	4,6
Total	308,0	FPEX (10% IPI)		2,7	2,7
Fonte: MF.					

Como visto, com a extinção do PIS, COFINS, CIDE-Combustíveis e Salário-Educação, a incorporação da CSLL no IRPJ e a criação do IVA-F, o novo sistema de vinculações passaria a prever destinações específicas para a Seguridade Social (38,8%), FAT/BNDES (6,7%), educação básica (2,3%, podendo ser alterado por lei complementar) e ações na área de transportes (2,5%, podendo ser alterado por lei complementar), calculadas sobre a arrecadação do IR, IPI e IVA-F.

As alterações no sistema de partilha com Estados, Distrito Federal e Municípios também já foram descritas anteriormente. Os percentuais do FPE e do FPM são mantidos, são criados o FNDR e o FER e extintos o Fundo IPI-Exportações e as transferências para os Fundos Constitucionais. A nova base é composta pelo IR, IVA-F, IPI, IGF e impostos residuais, com a dedução de 50,3% do IR, IVA-F e IPI, referente às destinações específicas para a Seguridade Social, FAT/BNDES, educação básica e ações na área de transportes.

O novo modelo proposto na PEC nº 233/2008 é sintetizado pela tabela abaixo:

Novo Modelo (base: 2006) (R\$ bilhões)		
	Sem DRU	Com DRU
(A) Base I: IR + IPI + IVA-F	308,0	246,4
(B) Vinculações (% de A)	154,9	125,4
Seguridade Social (38,8%)	119,5	95,6
FAT/BNDES (6,7%)	20,6	16,5
Transportes (2,5%)	7,7	6,2
Educação Básica (2,3%)	7,1	7,1
(C) Base II: (A) - (B)	153,1	153,1
(D) Partilha Federativa (% de C)		
FPE (21,5%)	32,9	32,9
FPM (22,5%)	36,0	36,0
FNDR (4,8%)	7,3	7,3
FER (1,8%)	2,8	2,8
Fonte: MF.		

Afirma o Governo que a neutralidade da proposta está preservada, inclusive no que diz respeito à destinação de 18% dos impostos para a educação, e que a base de partilha federativa tornar-se-á mais solidária, podendo ser ampliada no futuro pela implementação do IGF e de eventuais impostos residuais.

3) Impactos da Reforma Tributária:

Segundo o Ministério da Fazenda, a presente proposta de Reforma Tributária foi elaborada para corrigir as distorções do Sistema Tributário, mas com o cuidado de minimizar as resistências políticas às modificações propostas. Todos os agentes envolvidos – empresas, trabalhadores, Estados, Distrito Federal e Município – dela se beneficiariam, arcando a União com os custos fiscais da mudança, estratégia viabilizada pelo atual ciclo de expansão da economia.

É realizada uma estimativa do impacto positivo da aprovação da Reforma Tributária sobre o crescimento da economia, em vista da desoneração da folha de pagamentos, da desoneração do investimento e da redução da cumulatividade dos tributos. A

tabela abaixo registra as estimativas, sob duas hipóteses, sobre o custo de capital das empresas³⁸:

Aumento do PIB Resultante da Reforma Tributária (%)		
Mudanças Implementadas	Custo do Capital	
	Hipótese A	Hipótese B
Desoneração dos investimentos	2,5	3,7
Redução da cumulatividade	4,1	
Extinção do Salário Educação (compensada no IVA-F)	2,6	
Redução em 6% da contribuição patronal para a previdência	1,3	
Total	10,9	12,2
Fonte: MF.		

Com base nesses cálculos, conclui o Ministério da Fazenda que o PIB brasileiro seria entre 10,9% e 12,2% maior do que aquele observado na ausência da Reforma Tributária. Supondo que as acomodações ocorreriam num prazo de vinte anos, mesmo na hipótese mais conservadora, a aprovação da Reforma Tributária significaria 0,5 p.p. a mais no crescimento anual do PIB. Ou seja, se as projeções atuais apontassem para um crescimento de 5% a.a. do PIB, segundo o Governo, a aprovação da Reforma Tributária elevaria esse patamar para algo como 5,5% a.a., com proveito para toda a sociedade brasileira.

IV - APRECIÇÃO DA ADMISSIBILIDADE DA PROPOSTA

Em 2 de abril de 2008, a CCJC aprovou, por maioria, a admissibilidade da PEC nº 233/2008, com acolhimento do Substitutivo proposto pelo Relator – Dep. Leonardo Picianni –, alterado pela aprovação de um dos sete destaques apresentados pelos membros da Comissão.

O texto resultante das votações ocorridas na CCJC modifica a proposta original nos seguintes pontos:

1) Intervenção federal:

O texto original da PEC cria uma nova hipótese de intervenção da União nos Estados e Distrito Federal, em caso de retenção indevida de parcela da arrecadação do novo ICMS.

³⁸ Hipótese A: todas as empresas são líquidas, com custo de capital equivalente à taxa SELIC (11,25% aa). Hipótese B: metade das empresas satisfaz a Hipótese A e a outra metade se financia ao custo médio de empréstimos para capital de giro (27,9% aa).

O parecer da CCJC alterou o art. 34, V, “c”, CF-88, proposto pelo art. 1º da PEC, mantendo a nova hipótese de intervenção federal, mas substituindo a expressão “a outra unidade da Federação” por “a outro Estado ou ao Distrito Federal”.

Conforme consignado no parecer do Relator, a expressão “unidade da Federação” abrange também os Municípios, podendo trazer problemas na aplicação do dispositivo. A redação original abriria margem para intervenção nos casos em que o Estado retivesse parcela da receita do ICMS de algum Município, não sendo esse o objetivo da proposta, já que a intervenção somente pode ocorrer por solicitação do Governador do Estado ou Distrito Federal prejudicado pela retenção indevida.

2) Poder de iniciativa da lei complementar do novo ICMS:

A PEC original reserva a iniciativa da proposição da lei complementar do novo ICMS, em caráter exclusivo, ao Presidente da República, a 1/3 dos Senadores, a 1/3 dos Governadores ou a 1/3 das Assembléias Legislativas, desde que, nos três últimos casos, haja representantes de todas as Regiões do País.

O parecer da CCJC alterou o art. 61, CF-88, proposto pelo art. 1º da PEC, de forma a estender a referida iniciativa a qualquer membro ou comissão da Câmara dos Deputados, Senado Federal ou Congresso Nacional. Além disso, a discussão e a votação da lei complementar serão iniciadas no Senado Federal, e o projeto de lei complementar deverá ser protocolado na Presidência do Congresso Nacional.

Segundo o Relator, essas alterações sanariam vício de inconstitucionalidade da PEC em relação ao princípio da separação dos poderes e preservariam o pacto federativo.

3) Princípio da anterioridade anual em relação ao IVA-F:

Originalmente, a PEC excepciona o IVA-F da observância do princípio da anterioridade anual.

O parecer da CCJC suprimiu o art. 150, § 1º, CF-88, proposto pelo art. 1º da PEC, de modo que o novo imposto federal passa a submeter-se ao referido princípio, somente podendo ser cobrado ou majorado no exercício seguinte ao da publicação da respectiva lei.

Com isso, segundo o Relator, seria sanada ofensa ao princípio da anterioridade, considerado cláusula pétrea pelo STF na ADIN nº 939-7/DF.

4) Determinação das alíquotas do novo ICMS:

Na redação original da PEC, as alíquotas do novo ICMS são definidas por resolução do Senado Federal, aprovada por 3/5 dos membros daquela Casa. A iniciativa do respectivo projeto de resolução é privativa de 1/3 dos Senadores ou 1/3 dos Governadores. O enquadramento das mercadorias e serviços às alíquotas também é realizado por resolução, proposta exclusivamente pelo novo CONFAZ, que fica autorizado a reduzir e a restabelecer as alíquotas do tributo.

O parecer da CCJC alterou o art. 155-A, § 2º, CF-88, proposto pelo art. 1º da PEC, modificando a sistemática acima descrita. As alíquotas do novo ICMS passam a ser fixadas por lei complementar. O enquadramento das mercadorias e serviços às alíquotas passa a ser feito por resolução, proposta por 1/3 dos Governadores, 1/3 das Assembleias Legislativas ou pelo novo CONFAZ, que perde a prerrogativa de reduzir e restabelecer as alíquotas do tributo.

O Relator entende que assim estaria preservado o princípio da legalidade estrita, alçado à condição de garantia constitucional do cidadão pelo STF, nos termos do RE nº 250.288.

5) Tributação do novo ICMS sobre petróleo, seus derivados, e energia elétrica:

O texto original da PEC estabelece que, nas operações interestaduais, o produto da arrecadação do novo ICMS fica com o Estado de destino, cabendo ao Estado de origem receita equivalente a 2% da base de cálculo do imposto cobrado na operação. Prevê, porém, uma exceção à regra geral nas operações interestaduais que envolvam petróleo, inclusive lubrificantes, combustíveis líquidos e gasosos dele derivados, e energia elétrica, nas quais o produto da arrecadação fica integralmente com o Estado de destino.

O parecer da CCJC alterou o art. 155-A, § 3º, CF-88, proposto pelo art. 1º da PEC, suprimindo a exceção acima descrita, ou seja, caso promulgado o texto da Comissão, o Estado de origem ficará com o equivalente a 2% da base de cálculo do imposto cobrado nas operações interestaduais que envolvam petróleo, inclusive lubrificantes, combustíveis líquidos e gasosos dele derivados, e energia elétrica.

No entender do Relator, essa modificação corrigiria tratamento anti-isonômico e discriminatório contra os Estados produtores das mencionadas mercadorias, distinção incompatível com os limites impostos pelo Poder Constituinte Originário à possibilidade de modificação por parte do Poder Constituinte Derivado.

6) Sanções pelo descumprimento das normas do novo ICMS:

A PEC original delega à lei complementar o poder de estabelecer sanções a Estados e Distrito Federal e a seus agentes, em caso de descumprimento das normas relativas ao novo ICMS.

O parecer da CCJC alterou o inciso X do § 6º do art. 155-A, CF-88, e suprimiu o inciso XI do § 6º e o § 8º do mesmo artigo, todos propostos pelo art. 1º da PEC. Com isso, a única sanção aplicável passa a ser a retenção de transferências constitucionais e voluntárias, imposta a Estados e Distrito Federal em caso de descumprimento das normas do imposto, suprimindo-se qualquer menção aos agentes dos referidos entes federativos.

Segundo o Relator, essas alterações corrigem violação ao pacto federativo contida na proposta do Governo.

7) Transação, anistia, remissão e moratória no âmbito do novo ICMS:

Ao novo CONFAZ compete autorizar a concessão de transação, anistia, remissão e moratória do novo ICMS, conforme atribuições fixadas para o órgão pelo texto original da PEC.

O parecer da CCJC alterou o art. 155-A, § 7º, II, CF-88, proposto pelo art. 1º da PEC, de forma que o novo CONFAZ passa a autorizar a edição de lei estadual ou distrital que conceda os referidos benefícios.

O Relator entende que assim estariam dissipadas dúvidas quanto ao dispositivo alterado, preservando-se a competência legislativa e contendo-se o poder regulamentar do novo CONFAZ dentro dos limites constitucionais.

8) Princípio da anterioridade em relação ao novo ICMS:

Pelo texto da PEC original, durante os dois primeiros anos de cobrança, o novo ICMS não se submete aos princípios da anterioridade anual (art. 150, II, “b”, CF-88, em vigor) ou nonagesimal (art. 150, II, “c”, CF-88, em vigor). A norma que venha a majorar o tributo produz efeitos após 30 dias da publicação.

O parecer da CCJC modificou o art. 4º da PEC e suprimiu seu parágrafo único, alterações que passam a submeter o novo ICMS ao princípio da anterioridade nonagesimal, mantendo-o dispensado da observância da anualidade.

Conforme o Relator, a modificação no dispositivo preserva o princípio da anterioridade, como visto, considerado cláusula pétrea pelo STF na ADIN nº 939-7/DF.

As demais alterações contidas no Substitutivo aprovado na CCJC são de mera adequação à técnica legislativa.

ANEXO (SIGLAS E ABREVIações)

ADIN: Ação Direta de Inconstitucionalidade;
CCJC: Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania da Câmara dos Deputados;
CIDE: Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico;
COFINS: Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social;
CONFAZ: Conselho Nacional de Política Fazendária;
CSLL: Contribuição sobre o Lucro Líquido;
DRU: Desvinculação de Receitas da União;
FCO: Fundo Constitucional do Centro-Oeste;
FDA: Fundo de Desenvolvimento da Amazônia;
FDNE: Fundo de Desenvolvimento do Nordeste;
FER: Fundo de Equalização de Receitas;
FNDR: Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional;
FNE: Fundo Constitucional do Nordeste;
FNO: Fundo Constitucional do Norte;
FPE: Fundo de Participação dos Estados;
FPM: Fundo de Participação dos Municípios;
Fundo IPI-Exportações: Fundo de compensação a Estados e Distrito Federal pela exportação de produtos industrializados;
ICMS: Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação;
IGF: Imposto sobre Grandes Fortunas;
IOF: Imposto sobre Operações Financeiras;
IPI: Imposto sobre Produtos Industrializados;
IPVA: Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores;
IR: Imposto de Renda;
IRPJ: Imposto de Renda da Pessoa Jurídica;
ITR: Imposto sobre Propriedade Territorial Rural;
IVA: Imposto sobre Valor Agregado;
“Lei Kandir”: Lei Complementar nº 87, de 19 de setembro de 1996;
PASEP: Contribuição para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público;
PDR: Política de Desenvolvimento Regional;
PIS: Contribuição para o Programa de Integração Social;
RE: Recurso Extraordinário;
RGPS: Regime Geral de Previdência Social;
STF: Supremo Tribunal Federal;
SUDAM: Superintendência da Amazônia;
SUDECO: Superintendência do Centro-Oeste;
SUDENE: Superintendência do Nordeste.