Senado Federal
Secretaria Geral da Mesa
Secretaria de Comissões
Subsecretaria de Apoio às Comissões Especiais e Parlamentares de Inquérito

RELATÓRIO PARCIAL

"Comissão Especial Externa do Senado Federal criada pelo RQS nº 25, de 2012, com a finalidade de analisar e propor soluções para questões relacionadas ao Sistema Federativo."

Nelson Jobim (Presidente)
Everardo Maciel (Relator)
Bernard Appy
Bolívar Lamounier
Fernando Rezende
Ives Gandra da Silva Martins
João Paulo dos Reis Velloso
Luís Roberto Barroso
Manoel Felipe do Rêgo Brandão
Marco Aurélio Marrafon
Michal Gartenkraut
Paulo de Barros Carvalho
Sérgio Roberto Rios do Prado

Outubro/2012

SENADO FEDERAL

Ofício n.º 025/2012– CEAQF

Brasília, 22 de outubro de 2012.

Excelentíssimo Senhor Senador José Sarney
Digníssimo Presidente do Senado Federal

Estamos encaminhando, para elevada apreciação de Vossa Excelência, relatório parcial dos trabalhos da Comissão, instituída pelo Ato nº 11, de 2012, do Presidente do Senado Federal, com a finalidade de analisar e propor soluções para questões relacionadas ao sistema federativo.

Referida Comissão é integrada por Bernard Appy, Fernando Rezende, Ives Gandra Martins da Silva, João Paulo dos Reis Velloso, Luís Roberto Barroso, Manoel Felipe Rêgo Brandão, Marco Aurélio Marrafon, Michal Gartenkraut, Paulo de Barros Carvalho, Sérgio Prado e por Nelson Jobim e Everardo Maciel, na condição, respectivamente, de Presidente e Relator.

Considerando o amplo espectro da temática federativa, a Comissão decidiu centrar sua atenção no federalismo fiscal brasileiro, dispensando especial atenção às questões mais relevantes e urgentes.

Desse modo, optou-se por uma pauta prioritária, integrada pelos seguintes temas:

a) guerra fiscal do ICMS;

b) critérios de rateio do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE);

c) definição da parcela das receitas decorrentes da exploração de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos a ser entregue, em virtude do disposto no art. 20, § 1º, da Constituição, ou transferida, por força de lei, para os Estados, Distrito Federal e Municípios, bem como os respectivos critérios de rateio entre as entidades beneficiárias e o disciplinamento da aplicação dos recursos;

d) revisão das regras para amortização da dívida contratada pelos Estados e Municípios com a União.

A Comissão decidiu, também, que as proposições deveriam ser:

a) apreciadas em conjunto, permitindo, assim, que eventuais perdas de uma entidade federativa, relativamente a uma determinada questão, possam ser mitigadas, mediante compensações cruzadas, com ganhos em outras;

b) acompanhadas, sempre que possível, dos correspondentes instrumentos normativos;

c) implementadas, quando necessário, por meio de regimes de transição entre a situação vigente e a decorrente de um novo modelo, evitando a ocorrência de repercussões abruptas nas finanças das entidades federativas;

d) informadas por critérios voltados para a desconcentração das receitas públicas, em favor das entidades federativas com menor capacidade fiscal;

e) orientadas para prevenir litígios fiscais entre as entidades federativas, notadamente os decorrentes de competição fiscal nociva.

A pauta prioritária foi objeto de debates presenciais, devidamente registrados, e pela internet, contando sempre com a valiosa assistência da Consultoria Legislativa do Senado Federal, sob a coordenação *ad hoc* do Consultor Marcos José Mendes.

No curso dos debates, a Comissão decidiu acrescentar, à pauta original, outras matérias que, sem prejuízo do prazo fixado para os trabalhos, irão robustecer o conjunto das proposições.

As proposições e respectivas justificações são apresentadas em Anexos, em conformidade com a seguinte estrutura:

a) Propostas de Emenda Constitucional:

i. Elevação da parcela do IPI transferida para os Estados e Municípios exportadores e alteração nos respectivos critérios de rateio (art. 159, II, e parágrafo único, da Constituição): Anexo I;

ii. Vedação ao estabelecimento de normas, de âmbito nacional, que repercutam sobre a remuneração de servidores estaduais e municipais (art. 37, XXIII, da Constituição): Anexo II;

iii. Alteração nos critérios de rateio da cota-parte municipal do ICMS (art. 158, parágrafo único, da Constituição): Anexo III.

b) Projetos de Lei Complementar:

i. Estabelecimento, em caráter excepcional em relação ao disposto no art. 35 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101, de 4 de maio de 2000), de condições para refinanciamento de dívidas contratadas com a União pelos Estados, Distrito Federal e Municípios: Anexo IV;

ii. Regulamentação da forma como, mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, isenções, incentivos e benefícios fiscais, no âmbito do ICMS, serão concedidos e revogados, em conformidade com o disposto na alínea *g* do inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição: Anexo V;

iii. Alteração da Lei Complementar nº 62, de 28 de dezembro de 1989, para dispor sobre os critérios de

rateio do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE): Anexo VI;

iv. Alteração do Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966), para instituir cadastro único dos contribuintes, pessoas físicas e jurídicas: Anexo VII.

c) Outras proposições:

i. Instituição, no Código Penal (Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940), do tipo penal relacionado com práticas da guerra fiscal por agentes públicos, no âmbito dos crimes contra as finanças públicas: Anexo VIII;

ii. Redução gradual, mediante Resolução do Senado Federal, das alíquotas do ICMS aplicáveis às operações e prestações interestaduais: Anexo IX.

Duas outras questões, de grande relevância, assumiram conotação especial: a repartição, critérios de rateio e destinação das receitas decorrentes da exploração de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos, e a tributação pelo ICMS das operações e prestações interestaduais destinadas a consumidor final e realizadas de forma não presencial.

Em ambos os casos, as matérias já foram apreciadas pelo Senado Federal na atual sessão legislativa. Não haveria, pois, como submeter anteprojetos de normas a essa Casa Legislativa.

Tendo em vista o propósito de aperfeiçoar os projetos, ainda em tramitação no Congresso Nacional, a Comissão optou por sugerir a apresentação de emendas àquelas proposições, a serem encaminhadas, caso venham a ser acolhidas, da forma regimentalmente adequada.

Essas emendas constituem os Anexos X e XI, correspondendo, respectivamente, às proposições relativas às receitas decorrentes da exploração de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos, e ao comércio interestadual não presencial tributado pelo ICMS.

No tocante à alteração do Código Penal, a Comissão propõe que o anteprojeto apresentado seja encaminhado à Comissão Especial que examina o projeto do novo Código Penal.

De ressaltar que a apresentação deste relatório parcial é facultar, a juízo de Vossa Excelência, o encaminhamento conjunto de matérias que demandam urgente apreciação legislativa.

Ficamos à disposição de Vossa Excelência para, se necessário, prestar quaisquer esclarecimentos adicionais.

Respeitosamente,

Nelson Jobim
Presidente

Everardo Maciel
Relator

SENADO FEDERAL

ANEXO I

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO

Altera a parcela do produto da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados a ser entregue pela União aos Estados e ao Distrito Federal, bem como os respectivos critérios de rateio entre as entidades beneficiárias, de que tratam o inciso II e o § 2º do art. 159 da Constituição.

Art. 1º O inciso II e o § 2º do art. 159 da Constituição passam a ter a seguinte redação:

> "Art. 159.....
>
> .....
>
> II – do produto da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados, doze por cento aos Estados e ao Distrito Federal, proporcionalmente ao valor de suas respectivas exportações de produtos.
>
> .....
>
> § 2º A nenhuma unidade federada poderá ser destinada parcela superior a dez por cento do montante a que se refere o inciso II, devendo o eventual excedente ser distribuído entre os demais participantes, mantido em relação a esses, o critério de partilha nele estabelecido."

Art. 2º Fica revogado o art. 91 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Art. 3º Esta Emenda Constitucional entra em vigor no exercício financeiro subsequente ao da data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

No âmbito da repartição das receitas tributárias, a Constituição de 1988 destinou, aos Estados e ao Distrito Federal, na forma do inciso II do art. 159, 10% (dez por cento) do produto da arrecadação do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), com a pretensão, implicitamente, de mitigar os impactos na arrecadação daquelas entidades decorrentes da não incidência do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) nas exportações de produtos industrializados, conforme estabelecido na redação original da alínea *a* do inciso X do § 2º do art. 155 da Constituição.

Daquele montante, os Estados entregam 25% (vinte e cinco por cento) aos respectivos Municípios, nos termos do § 3º do art. 155 da Constituição, obedecido, na partilha, o critério aplicável à cota-parte municipal do ICMS, de que trata o parágrafo único do art. 158.

Os recursos entregues aos Estados e ao Distrito Federal são distribuídos proporcionalmente à participação da entidade federativa na exportação de produtos industrializados, observado limite superior de participação individual de 20% (vinte por cento), conforme previsto no § 2º do mencionado art. 155.

O inciso I do art. 32 da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, ampliou a não incidência (também tida, na doutrina, como imunidade) do ICMS nas exportações, para alcançar, além dos industrializados, os produtos primários e os semielaborados.

Como contrapartida a essa desoneração, a União assegurou, até o exercício financeiro de 2006, transferências de recursos para os Estados e o Distrito Federal, na forma do disposto nos arts. 31 e 32, inciso III, no Anexo e nas alterações posteriores da referida Lei Complementar nº 87, de 1996.

A despeito da limitação temporal, a verdade é que as leis orçamentárias dos exercícios subsequentes a 2006 têm admitido, invariavelmente, recursos com aquela finalidade, sempre no contexto de polêmicas e atritos federativos.

Registre-se, a propósito, que o art. 91 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias admitia a edição de lei complementar que iria especificar montante a ser entregue aos Estados e ao Distrito Federal e, por meio daquelas entidades, aos Municípios, tendo por base "as exportações para o Exterior de produtos primários e semielaborados, a relação entre as exportações e as importações, os créditos decorrentes de aquisições destinadas ao ativo permanente e a efetiva manutenção e aproveitamento do crédito do imposto a que se refere o art. 155, § 2º, X, *a*".

Independentemente da incongruência daquela norma, que pretendia fixar critérios, prazos e condições para a entrega de recursos aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios - de forma presumidamente incondicional, conforme acepção fartamente utilizada no texto constitucional -, a verdade é que a mencionada lei complementar jamais foi editada, dentre outras razões, por ser extremamente complexa do ponto de vista técnico e de discutível fundamentação.

A não incidência do ICMS tratada no inciso I do art. 32 da Lei Complementar nº 87, de 1996, ganhou *status* constitucional com a promulgação da Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003, que deu nova redação à alínea *a* do inciso X do § 2º do art. 155 da Constituição, desonerando do ICMS todas as exportações.

À luz dessas alterações, gerou-se uma franca contradição: de um lado, foi estabelecida a não incidência do ICMS em relação a todos os produtos exportados (art. 155, § 2º, inciso X, *a*); de outro, o critério, em tese, concebido para mitigar a desoneração do ICMS, nas exportações, permaneceu vinculado tão somente à exportação de produtos industrializados (art. 159, inciso II, *in fine*).

Esta Proposta de Emenda Constitucional pretende elidir essas inconsistências e prevenir litígios federativos em torno da matéria, mediante:

a) alteração do critério de rateio, previsto na parte final do inciso II do art. 159, para abranger todos os produtos exportados, tornando-o compatível com o disposto na alínea *a* do inciso X do § 2º do art. 155;

b) elevação de 10 para 12% da parcela do IPI a ser entregue aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios (art. 159, inciso II, e § 3º), visando tornar compulsórias as

transferências orçamentárias concebidas com o propósito de mitigar os efeitos nas finanças daquelas entidades, em virtude da não incidência do ICMS nas exportações de produtos primários e semielaborados;

c) redução de 20 para 10% no limite individual máximo de participação nos recursos entregues aos Estados e Distrito Federal (art. 159, § 2º), com o propósito de promover uma maior desconcentração de receitas entre as entidades beneficiárias;

d) revogação do art. 91 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, tendo em vista a elevação da parcela do IPI, na forma do inciso II do art. 159, com a redação dada por esta Emenda Constitucional.

SENADO FEDERAL

ANEXO II

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO

Veda a instituição de normas de âmbito nacional, que repercutam sobre a remuneração dos servidores estaduais e municipais, com as ressalvas que especifica.

Art. 1º É acrescentado ao art. 37 da Constituição o inciso XXIII, com a seguinte redação:

> "Art. 37.....
>
> .....
>
> XXIII – Sem prejuízo da observância dos limites de remuneração fixados nesta Constituição, é vedado o estabelecimento de normas de âmbito nacional, que repercutam sobre a remuneração dos servidores públicos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, ressalvada a fixação do salário-mínimo."

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

As desigualdades regionais de renda constituem persistente traço da realidade brasileira, reconhecido por uma miríade de estudos e políticas públicas.

A Constituição de 1988 não apenas admite essa realidade (art. 3º, inciso III), como também prescreve a adoção de medidas para reduzir as desigualdades, especialmente por meio de incentivos, isenções, tratamento diferenciado de juros, tarifas, seguros e fretes, programas específicos de desenvolvimento regional, regionalização do gasto público, transferências intergovernamentais (art. 43 e seus §§ 1º a 3º; art. 151, inciso I, *in fine;* art. 161, inciso II, *in fine;* art. 165, § 1º; art. 170, inciso VII).

Não é outra a razão pela qual as vinculações de gastos, como na educação (art. 212 da Constituição), ou os limites de despesas, como as relativas a pessoal (arts. 19 e 20 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal), tomam em conta a capacidade fiscal da entidade federativa.

De outra parte, a Constituição, no art. 18, conferiu, observados os limites nela fixados, autonomia a todas as entidades federativas, inclusive os Municípios, o que torna a federação brasileira uma construção singular no plano internacional.

Tendo em vista a diversidade nos níveis de desenvolvimento e a autonomia das entidades federativas, como assinalado, esta Proposta de Emenda Constitucional pretende acrescentar o inciso XXIII ao art. 37 da Constituição, que dispõe sobre os princípios e regras aplicáveis à administração pública, vedando a possibilidade de edição de normas de âmbito nacional que repercutam sobre a remuneração dos servidores estaduais e municipais, em absoluta consonância com padrões universalmente adotados nas federações. Essa vedação não alcança, todavia, os limites constitucionais de remuneração e a fixação do salário-mínimo.

SENADO FEDERAL

ANEXO III

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO

Altera os critérios de rateio da cota-parte municipal do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, de que trata o parágrafo único do art. 158 da Constituição.

Art. 1º O parágrafo único do art. 158 da Constituição passa a viger com a seguinte redação:

> "Art. 158.....
>
> Parágrafo único. As parcelas de receitas pertencentes aos Municípios, mencionadas no inciso IV, serão entregues conforme os seguintes critérios:
>
> I – 50% (cinquenta por cento), proporcionalmente ao valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviço, realizadas em seus territórios;
>
> II – 25% (vinte e cinco por cento), proporcionalmente à sua participação relativa na população do Estado;
>
> III – 25% (vinte e cinco por cento), de acordo com o que dispuser lei estadual ou, no caso dos Territórios, lei federal."

Art. 2º Para fins do disposto no inciso II do parágrafo único do art. 158, com a redação dada por esta Emenda Constitucional, a fração relativa ao vigente inciso I do parágrafo único do art. 158 da Constituição será reduzida para 50% (cinquenta por cento), no prazo de quatro anos, contado a partir do exercício financeiro subsequente ao da data da publicação desta Emenda Constitucional, à razão de 6,25 (seis inteiros e vinte e cinco décimos) pontos percentuais ao ano.

Art. 3º A aplicação dos critérios de rateio de que trata o parágrafo único do art. 158, com a redação dada por esta Emenda Constitucional, não elide a obrigação de destinar, ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, observado para esse efeito os critérios e o prazo nele estabelecidos, 20% (vinte por cento) do valor total a ser transferido para os Municípios.

Art. 4º Esta Emenda Constitucional entra em vigor no exercício financeiro subsequente ao da data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

A reforma tributária de 1965 é o divisor d'águas do federalismo fiscal brasileiro, especialmente porque levou à Constituição de 1967 (CF/1967) um bem estruturado sistema de transferências intergovernamentais: o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE), o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e o já extinto Fundo Especial (FE), que consistiam em transferências federais para esses entes federativos, com base no produto da arrecadação do imposto de renda e imposto sobre produtos industrializados (art. 26); o compartilhamento do produto da arrecadação dos impostos únicos com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios (art.28); a destinação aos Municípios de 20% do produto da arrecadação do imposto sobre a circulação de mercadorias (ICM), de competência estadual (art. 24, § 7º).

Até a edição do Decreto-Lei nº 1.216, de 9 de maio de 1972, não existiam critérios bem definidos para rateio da cota-parte municipal do ICM, sendo usual, contudo, a partilha em conformidade com participação relativa da entidade na arrecadação estadual do imposto. Tal fato conferia ao repasse caráter estritamente devolutivo, especialmente quando se tem em conta que a arrecadação do imposto era fortemente concentrada na origem.

Referido Decreto-Lei elegeu como critério de rateio o valor adicionado das operações de circulação de mercadorias, tributadas ou isentas, realizadas no território do Município, o que ao menos serviu para uniformizar os critérios de partilha, prevenindo arbitrariedades.

O reconhecimento das operações isentas, no critério de rateio, partia da hipótese de que o poder de isentar era do Estado, não cabendo, pois, ao Município ser onerado por tal deliberação, o que ocorreria caso a partilha fosse informada pelo valor arrecadado.

O art. 11 do Decreto-Lei nº 1.216, de 1972, admitia que os Municípios, por decisão tomada à unanimidade, poderiam, por prazo certo, optar por um critério distinto do valor adicionado. Essa hipótese, como é óbvio, era de dificílima consecução, porquanto se tratava de um jogo de soma zero, onde os ganhos de entidades corriam a expensas das perdas de outras.

Já na década de 1970, existia um mal-estar oriundo da concentração de repasses nos Municípios que abrigavam grandes parques industriais, em contraste, sobretudo, com a relativa escassez nas denominadas cidades-dormitório, que, entretanto, ficavam oneradas com a responsabilidade pela prestação de serviços sociais básicos aos trabalhadores dos parques industriais.

Nesse contexto foi promulgada a Emenda Constitucional nº 17, de 2 de dezembro de 1980, que acrescentou o § 9º ao art. 23 do texto constitucional de 1967, estabelecendo critérios para o rateio da cota-parte municipal do ICM: 3/4 (três quartos), no mínimo, com base no valor adicionado e 1/4 (um quarto), no máximo, conforme dispuser a lei estadual. Por conseguinte, a regra, antes fixada em lei ordinária, ganhou *status* constitucional.

Havia uma convicção de que o rateio deveria considerar, também, as necessidades fiscais dos Municípios, afastando-se, embora comedidamente, dos critérios devolutivos, dos quais resultava uma forte concentração horizontal nos repasses do ICMS àquelas entidades.

A Constituição de 1988, no parágrafo único do art. 158, manteve em relação à cota-parte municipal do ICM (agora, ICMS) o regramento introduzido pela Emenda Constitucional nº 17, de 1980.

Esses critérios foram parcialmente alterados com a Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996, que deu nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), ao criar o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (FUNDEF) e, dentre outras providências, destinar 15% (quinze por cento)

da cota-parte municipal do ICMS para seu financiamento. Esse fundo vigorou pelo prazo de dez anos, contado da promulgação da Emenda.

À luz da mudança estabelecida pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996, os critérios de rateio da cota-parte municipal do ICMS assumiram a seguinte estrutura: 63,75% proporcionalmente ao valor adicionado; 21,25%, na forma que dispuser a lei estadual; e os 15% restantes destinados ao FUNDEF e distribuídos aos Municípios com base no número de alunos matriculados nas redes de ensino fundamental.

Posteriormente, o art. 60 do ADCT, em virtude da promulgação da Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006, sofreu nova alteração de redação para instituir o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) e fixar em 20% parcela da cota-parte municipal do ICMS destinada a seu financiamento, correspondendo a uma elevação de percentual em relação ao que antes era destinado ao FUNDEF.

Com a instituição do FUNDEB, os critérios de rateio da cota-parte municipal do ICMS passaram a ser: 60% proporcionalmente ao valor adicionado; 20%, na forma que dispuser a lei estadual; e os restantes 20% destinados ao FUNDEB, sendo rateados entre os Municípios com base no número de alunos matriculados, de forma presencial, nas redes de educação básica.

O FUNDEB, nos termos do art. 60 do ADCT, terá vigência pelo prazo de 14 anos, contado da promulgação da Emenda Constitucional nº 53, de 2006.

As mudanças nos critérios de rateio da cota-parte municipal do ICMS, introduzidas pelas Emendas Constitucionais nº 17, de 1980, nº 14, de 1996, e nº 53, de 2006, se alinham acertadamente em direção à valorização das necessidades fiscais dos Municípios, em desfavor do caráter devolutivo do imposto. Por via de consequência, prestigiam a desconcentração horizontal dos repasses.

Esta Proposta de Emenda à Constituição reforça a tendência de ampliação do peso das necessidades fiscais na construção dos critérios de rateio da cota-parte municipal do ICMS. Desse modo, objetiva incluir a população dentre os critérios que informam o rateio, que passaria a assumir a seguinte estrutura: 50% proporcionalmente ao valor agregado; 25 % proporcionalmente à população e 25% na forma que dispuser a lei estadual.

Essa mudança se processará gradualmente, a partir do exercício subsequente ao da promulgação da Emenda, com base em redução da parcela hoje vinculada ao valor adicionado, à razão de 6,25 pontos percentuais anuais, para, no prazo de quatro anos, alcançar os limites propostos.

Impende ressaltar que, conforme prevê o art. 3º desta Emenda, a adoção dos novos critérios ocorrerá sem prejuízo da observância do disposto no art. 60 do ADCT, que trata do FUNDEB.

Assim, enquanto o FUNDEB estiver em vigor, os critérios de rateio da parcela do ICMS a ser repassada aos Municípios serão: 40% proporcionalmente ao valor agregado; 20% proporcionalmente à população; 20% na forma da lei estadual; e os restantes 20% destinados ao FUNDEB. Não é despiciendo assinalar que essa estrutura será consolidada, gradualmente, ao final do prazo de quatro anos, contado da data da promulgação desta Emenda.

SENADO FEDERAL

ANEXO IV

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº , DE 2012 – Complementar

Estabelece, em caráter excepcional em relação ao disposto no art. 35 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, condições para refinanciamento das dívidas que especifica, contratadas com a União pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Fica a União autorizada, em caráter excepcional em relação ao disposto no art. 35 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a aplicar as seguintes disposições aos saldos devedores, existentes na data da publicação desta Lei Complemetar, relativos aos contratos celebrados com os Estados e o Distrito Federal, nos termos da Lei nº 9.496, de 11 de setembro 1997, e com os Municípios, nos termos da Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001:

I – atualização monetária: calculada e debitada mensalmente com base na variação do Índice Nacional de Preço ao Consumidor Amplo - IPCA ou outro índice que vier a substituí-lo;

II – juros: calculados e debitados, mensalmente, à taxa de 4% (quatro por cento) ao ano, sobre o saldo devedor;

III – comprometimento com o atendimento das obrigações correspondentes ao serviço da dívida refinanciada de, no máximo, 11% (onze por cento) da Receita Líquida Real, conforme definida no parágrafo único do art. 2º da Lei 9.496, de 1997, observado que a disponibilidade de recursos decorrente desse novo limite, em relação ao vigente em 31 de agosto de 2012, deverá, nos termos da lei orçamentária anual, ser destinada exclusivamente a investimentos.

Parágrafo único. O prazo para pagamento do saldo devedor será aquele necessário à sua quitação integral.

Art. 2º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, que optarem pelas condições previstas no art. 1º, deverão, observada prévia autorização legislativa, manifestar-se, formalmente, em caráter irretratável e irrevogável, perante a Secretaria do Tesouro Nacional, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, contado da data da publicação desta Lei Complementar.

§ 1º A vigência das condições estabelecidas por esta Lei Complementar dar-se-á a partir da data em que o Estado, o Distrito Federal ou o Município fizer a opção, nos termos do *caput*.

§ 2º Na aplicação do disposto na lei Complementar, fica dispensada a celebração de novos contratos ou aditivos.

Art. 3º Ficam mantidas todas as condições e regras estabelecidas na Lei nº 9.496, de 1997, na Medida Provisória nº 2.185-35, de 2001 e nos contratos de refinanciamento delas decorrentes que não conflitem com o disposto nesta Lei Complementar.

Art. 4º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

O passivo dos Estados e dos Municípios é, em geral, elevado. Por conseguinte, parte relevante de suas receitas é destinada ao pagamento de juros e amortizações, restringindo sua utilização, por exemplo, em investimentos, em desfavor da infraestrutura e dos serviços sociais básicos de sua competência.

Tendo em vista que a União é credora de grande parte da dívida dos Estados e Municípios, qualquer solução para o problema demanda uma renegociação da dívida contratada com aquela entidade, notadamente os passivos negociados a partir do final da década de noventa, por meio da Lei nº 9.496, de 1997, e da Medida Provisória nº 2.185-35, de 2001, respectivamente, com os Estados e com os Municípios.

Tome-se, por exemplo, o caso dos Estados. Ao final de junho de 2012, o passivo desses entes junto à União era de aproximadamente de R$ 400 bilhões, dos quais R$ 380 milhões correspondiam à dívida vinculada à Lei nº 9.496, de 1997. Em 20 Estados, essa parcela da dívida corresponde a mais de 80% do respectivo passivo junto à União. Em alguns deles, atinge quase 100%.

Os termos básicos constantes nos contratos celebrados ao amparo daquelas normas são: pagamento em 360 prestações; taxa de juros predominantemente de 6% ao ano (7,5% em três Estados e 9% no Município de São Paulo); correção pelo IGP-DI; e limite de comprometimento de 11% a 15,5% da receita liquida real, conceituada nos termos da legislação aplicável.

Ao final do prazo de amortização, são concedidos mais dez anos para o pagamento do resíduo, que consiste na parcela dos encargos da dívida, acumulados por conta do limite de comprometimento da receita.

O que se observa, ao longo dos aproximadamente quinze anos de vigência desses contratos, é que o saldo da dívida dos Estados junto à União vem caindo muito lentamente, a despeito dos elevados desembolsos realizados.

De acordo com dados divulgados pelo Banco Central, a dívida dos Estados relativa à Lei nº 9.496, de 1997, caiu de 11,8% do PIB, em dezembro de 2001, para 8,9% do PIB, em dezembro de 2011. É, como se vê, uma queda muita pequena *vis-à-vis* o longo período de amortização.

Tal fato se deve principalmente aos termos da negociação feita, notadamente a correção pelo IGP-DI e a taxa de juros de 6% a 7,5% ao ano, resultando, ao final, em um custo de dívida muito elevado, por vezes acima da taxa Selic.

É certo que a Lei nº 9.496, de 1997, e a Medida Provisória nº 2.185-35, de 2001, tiveram um importante papel para resgatar o equilíbrio das contas públicas e garantir a sustentabilidade do Plano Real. Hoje, entretanto, a realidade é outra.

A alteração dos termos que regem os passivos dos Estados e Municípios junto à União, de outra parte, não representa risco para a estabilidade macroeconômica, mas possibilitará uma importante disponibilidade de recursos para que esses entes possam atender às suas demandas de investimentos.

Os termos propostos, no presente projeto de lei complementar, visam justamente garantir o atendimento da demanda dos Estados e Municípios, sem comprometer as finanças da União, ressaltado que as alterações não têm efeito retroativo.

Propõe-se, destarte, a substituição do IGP-DI pelo IPCA como índice de correção do passivo, porquanto que aquele indexador é sensível à taxa de câmbio, o que não tem adequada correspondência com o desempenho das receitas estaduais e municipais.

Já a taxa de juros de 6% a 9% ao ano é muito elevada, sobretudo quando se considera a trajetória declinante da Selic, daí porque se propõe uma taxa de juros de 4% ao ano, o que é bastante razoável do ponto de vista do credor.

Vale notar que em muitos países desenvolvidos a taxa nominal de juros encontra-se próxima de zero. De mais a mais, a taxa proposta não se afasta do retorno dos demais ativos relevantes da União. Em verdade, com a recente queda na taxa Selic, a taxa de juros real da economia situa-se entre 2% e 3% ao ano. Os Estados, portanto, estão tendo de pagar à União juros reais mais elevados do que os praticados no mercado.

Quanto à redução do limite de comprometimento da receita para 11%, a sua inclusão na proposta tem por objetivo promover uma maior disponibilidade financeira nos Estados e Municípios, mormente quando se sabe que esses entes respondem pela parte mais expressiva dos investimentos públicos. Não é ocioso assinalar que o tamanho do resíduo da dívida junto à União resulta em desembolsos elevados, mesmo com as alterações propostas na taxa de juros e no índice de correção do passivo.

Por fim, este projeto pretende que, ao término das 360 prestações, o prazo de quitação do resíduo não seja preestabelecido, mas o necessário para a quitação integral da dívida, observados os limites de comprometimento da receita.

Nos termos contratuais vigentes, a prestação devida pelos Estados e Municípios aumentaria abruptamente na fase de quitação do resíduo, dado o provavelmente elevado tamanho desse resíduo. O conjunto dos termos aqui propostos se anteciparia a esse problema, garantido a sustentabilidade dos compromissos firmados.

SENADO FEDERAL

ANEXO V

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº , DE 2012 – Complementar

Regulamenta a forma como, mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados, no âmbito do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), em conformidade com o disposto na alínea *g* do inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição, e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Esta Lei Complementar regula a forma como, mediante deliberação dos Estados, isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados, relativamente ao Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS).

Parágrafo único. Para os fins desta Lei Complementar:

I – isenções correspondem à dispensa total do pagamento do imposto, concedida:

a) por prazo certo ou indeterminado;

b) em caráter objetivo ou subjetivo;

c) com ou sem exigências para fruição;

d) exclusivamente nas saídas de bens ou prestações de serviços para consumidores finais, contribuintes ou não do imposto, assegurada a manutenção dos créditos relativos às operações e prestações anteriores;

II – incentivos fiscais correspondem à dispensa parcial do pagamento do imposto, concedida:

a) exclusivamente mediante dedução do valor do imposto a pagar, sem prejuízo de aproveitamentos ou transferências de créditos;

b) por prazo certo;

c) por meio de contrato, com exigência de contrapartidas por parte do beneficiário;

III – benefícios fiscais serão concedidos mediante:

a) remissão;

b) anistia;

c) redução da base de cálculo;

d) crédito presumido ou outorgado;

e) subsídio com fundamento no ICMS apurado;

f) fixação de alíquota interna inferior à maior alíquota prevista para a operação ou prestação interestadual;

g) instrumentos de natureza financeiro-fiscal, inclusive financiamento do valor do imposto por meio de órgão, entidade ou fundo da administração pública;

h) moratória;

i) parcelamento de débitos por prazo superior a 60 (sessenta) meses;

j) fixação de data de vencimento da obrigação tributária por prazo superior a 60 (sessenta) dias, contado da ocorrência do fato gerador;

k) quaisquer outros benefícios fiscais ou financeiro-fiscais, concedidos com base no ICMS, dos quais resulte postergação, redução ou eliminação, direta ou indireta, do respectivo ônus.

Art. 2º A autorização para a concessão de isenções, incentivos e benefícios fiscais de que trata o art. 1º dar-se-á por meio de Convênio, aprovado em reunião para a qual tenham sido convocados representantes de todos Estados, sob a presidência de representante do Ministério da Fazenda.

§ 1º A aprovação do convênio de que trata o caput dependerá de decisão tomada pela unanimidade dos Estados, salvo no caso de incentivos fiscais que satisfaçam, cumulativamente, os seguintes requisitos, hipótese na qual será observado o quórum de que trata o art. 8º:

> I – localização do empreendimento incentivado em Estado, cuja média do Valor Adicionado Bruto da Indústria de Transformação *per capita*, nos últimos 10 (dez) anos, seja, por ocasião do ato concessivo, inferior à nacional, no mesmo período;
>
> II – abrangência limitada à saída de produtos industrializados, efetuada pelo próprio estabelecimento fabricante;
>
> III - redução de base de cálculo nas operações interestaduais, da qual resulte carga tributária efetiva equivalente à da aplicação da alíquota de 4% (quatro por cento), desde que não superior à alíquota interestadual aplicável, em virtude de Resolução do Senado Federal;
>
> IV - prazo para fruição do incentivo não superior a 8 (oito) anos;
>
> V – publicação, no Diário Oficial da União, por meio do órgão de que trata o art. 7º, do ato concessivo de cada empreendimento incentivado, especificando as condições da concessão.

§ 2º Para efeito do disposto no inciso I do § 1º, deverão ser utilizados os valores censitários ou as estimativas mais recentes da população e do valor adicionado bruto da indústria de transformação, publicados pela entidade federal competente.

§ 3º A exigência estabelecida no inciso I do § 1º não se aplica a empreendimentos localizados na Zona Franca de Manaus.

§ 4º Os convênios poderão dispor que a aplicação de quaisquer de suas cláusulas seja limitada a um ou a alguns Estados.

§ 5º Independem da autorização de que trata o *caput:*

> I – parcelamento de débitos por prazo igual ou inferior a 60 (sessenta) meses;

II – fixação da data de vencimento da obrigação tributária em prazo igual ou inferior a 60 (sessenta) dias, contado da data de ocorrência do fato gerador;

III – dilação da data de pagamento da obrigação tributária, em casos de calamidade pública;

IV – anistias ou remissões de pequeno valor, definido em convênio;

V – transação;

VI - isenções, incentivos ou benefícios fiscais previstos em acordo ou tratado internacional.

Art. 3º As isenções, incentivos e benefícios fiscais de que trata o art. 1º poderão ser revogados total ou parcialmente, em virtude de:

I – convênio; ou

II – lei estadual específica, independentemente de previsão em convênio.

Parágrafo único. A revogação de que trata este artigo não produzirá efeitos antes do:

I – exercício seguinte ao da publicação da lei ou convênio;

II – decurso do prazo de 90 (noventa) dias da publicação da lei ou convênio;

III – decurso do prazo previsto no ato da concessão, quando a isenção, o incentivo ou o benefício fiscal for concedido por prazo certo e em função de determinadas condições.

Art. 4º É vedado aos Municípios conceder isenções, incentivos e benefícios fiscais, relativamente à sua cota-parte no ICMS de que trata o inciso IV do art.158 da Constituição.

Art. 5º A concessão de isenções, incentivos ou benefícios fiscais em desacordo com esta Lei Complementar implica, cumulativamente, ineficácia da lei e nulidade do ato concessivo, sujeitando:

I - o contribuinte beneficiário ao pagamento do imposto não pago e acréscimos legais;

II - a entidade federativa responsável pela concessão aos impedimentos previstos nos incisos I, II e III do § 3º do art. 23 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), pelo prazo de 4 (quatro) anos;

III – os agentes públicos responsáveis pela concessão às penas previstas no inciso II do art. 12 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 e demais cominações legais aplicáveis.

§ 1º A aplicação do disposto no inciso II fica condicionada ao acolhimento, pelo Ministro de Estado da Fazenda, de representação apresentada por:

I – Mesa de Assembleia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal;

II – Governador do Estado ou do Distrito Federal;

III – Procurador-Geral dos Ministérios Públicos dos Estados;

IV – Procurador-Geral do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios;

V – Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil;

VI – partido político com representação no Congresso Nacional;

VII – confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.

§ 2º Compete ao Tribunal de Contas da União verificar a aplicação pela União, quando for o caso, das sanções previstas no inciso II.

Art. 6º Em relação a sujeitos passivos para os quais tenham sido concedidos, até 31 de agosto de 2012, isenções, incentivos e benefícios fiscais sem amparo em convênio regularmente aprovado, nos termos da Lei

Complementar nº 24, de 7 de janeiro de 1975, excepcionalmente, poderá ser celebrado convênio com o objetivo de autorizar os Estados a concederem:

I - remissão do imposto e acréscimos legais, relativos a fatos geradores ocorridos até 31 de dezembro de 2012, não pagos em virtude das concessões de que trata o *caput*, vedada a restituição de imposto e acréscimos legais já pagos;

II – incentivos fiscais a empreendimentos que satisfaçam, cumulativamente, os seguintes requisitos:

a) atendimento ao disposto nos incisos II, III e V do § 1º do art. 2º;

b) prazo para fruição do incentivo em conformidade com o estabelecido na concessão original, desde que não ultrapasse 31 de dezembro de 2023.

Parágrafo único. Na hipótese do inciso II, a carga tributária equivalente à da aplicação da alíquota de 4% (quatro por cento), de que trata o inciso III do § 1º do art. 2º, deverá ser alcançada no prazo de 8 (oito anos), contado de 2014, mediante gradual redução da carga tributária efetiva à razão de:

I – 1 (um) ponto percentual por ano, quando aplicável a alíquota interestadual de 12% (doze por cento);

II - 0,375 (trezentos e setenta e cinco milésimos) de ponto percentual por ano, quando aplicável a alíquota interestadual de 7% (sete por cento).

Art. 7º O Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), instituído por Convênio, celebrado com fundamento na Lei Complementar nº 24, de 1975, passa a denominar-se Conselho Nacional do ICMS (CONACI), sendo o fórum das reuniões de representantes dos Estados, com competência para deliberar sobre convênios que:

I – autorizem a concessão de isenções, incentivos e benefícios fiscais de que trata esta Lei Complementar ou a revoguem;

II – estabeleçam as regras de que trata o § 5º do art. 155 da Constituição;

III - instituam obrigações acessórias que aproveitem à administração do ICMS.

§ 1º O CONACI reger-se-á pelo vigente Regimento do CONFAZ.

§ 2º O Ministério da Fazenda assegurará ao CONACI o mesmo apoio administrativo dado ao CONFAZ.

§ 3º As reuniões do CONACI se realizarão com a presença de representantes da maioria dos Estados.

§ 4º Os convênios, aprovados no CONACI, serão publicados no Diário Oficial da União, no prazo de 10 (dez) dias, contado da data da deliberação.

Art. 8º Será exigido o quórum de 2/3 (dois terços) dos Estados para aprovação de convênios que disponham sobre as matérias de que tratam:

I – o § 1º do art.2º, *in fine;*

II – o inciso IV do § 5º do art. 2º;

III – o inciso I do art. 3º;

IV – o art. 6º;

V – o inciso II do art. 7º.

Parágrafo único. Alterações no Regimento do CONACI e a instituição de obrigações acessórias, de que trata o inciso III do art. 7º, ficam condicionadas à aprovação de Convênio pela maioria absoluta dos Estados.

Art. 9º As isenções, os incentivos e os benefícios fiscais de que tratam os arts. 2º e 6º somente terão eficácia, no âmbito de cada Estado, após a ratificação do respectivo convênio autorizativo por lei estadual específica, que trate exclusivamente da matéria.

Parágrafo único. Os demais convênios aprovados, no CONACI, têm caráter impositivo, independendo de ratificação por lei estadual específica.

Art. 10. Fica mantida a redação dada pelo art. 13 da Lei Complementar nº 24, de 1975, ao art. 178 do Código Tributário Nacional.

Art. 11. A Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 34-A:

> "**Art. 34-A**. Sairão com suspensão do imposto:
>
> I – as mercadorias remetidas pelo estabelecimento do produtor para estabelecimento da Cooperativa de que faça parte, situada no mesmo Estado;
>
> II – as mercadorias remetidas pelo estabelecimento de Cooperativa de Produtores para estabelecimento, no mesmo Estado, da própria Cooperativa, da Cooperativa Central ou de Federação de Cooperativas de que a Cooperativa remetente faça parte.
>
> *Parágrafo único.* O imposto devido pelas saídas, mencionadas nos incisos I e II, será recolhido pelo destinatário quando da saída subsequente, esteja esta sujeita ou não ao pagamento do tributo." (NR)

Art. 12. As referências feitas a Estados, nesta Lei Complementar, incluem o Distrito Federal.

Art. 13. Esta Lei Complementar entra em vigor noventa dias após a data de sua publicação.

Art. 14. Fica revogada a Lei Complementar nº 24, de 1975.

JUSTIFICAÇÃO

A Reforma Tributária de 1965, ao instituir o Imposto sobre a Circulação de Mercadorias (ICM), pretendeu, dentre outros objetivos, eliminar os antagonismos entre os Estados, em decorrência da guerra fiscal praticada no âmbito do extinto Imposto sobre Vendas e Consignações (IVC).

Essa pretensão logrou ingressar no campo normativo pela edição da Lei Complementar nº 24, de 7 de janeiro de 1975, que condicionou a

concessão de favores fiscais, relativamente ao ICM, à aprovação unânime dos Estados e do Distrito Federal.

A inobservância das regras estabelecidas na Lei Complementar nº 24, de 1975, implicaria a nulidade do ato concessivo e a ineficácia do crédito atribuído ao estabelecimento recebedor, a exigibilidade do imposto não pago ou devolvido, e a ineficácia da lei ou ato que concedeu remissão.

A essas sanções poderiam ser acrescidas a presunção de irregularidade nas contas governamentais, a juízo do Tribunal de Contas da União, e a suspensão das transferências federais constitucionais.

A combinação da nulidade do ato com a ineficácia do crédito atribuído ao estabelecimento recebedor sempre foi objeto de grandes controvérsias doutrinárias e judiciais, ante a possibilidade de ofensa ao princípio da não cumulatividade do imposto. É inequívoco, contudo, que as sanções associadas à presunção de irregularidade nas contas e à suspensão das transferências federais perderam completamente a eficácia, em virtude de alterações constitucionais posteriores.

Até o final da década de 1980, não havia evidências claras quanto à existência da guerra fiscal do ICM (ICMS, após a Constituição de 1988).

A partir da década subsequente, entretanto, a questão foi gradativamente assumindo grandes proporções, por várias razões:

(i) a incorporação de bases com elevado potencial arrecadatório (combustíveis, lubrificantes, energia elétrica e telecomunicações) e a possibilidade de fixação de alíquotas do imposto sem quaisquer limites abriram espaço para concessões na tributação das atividades industriais;

(ii) a União demitiu de si a responsabilidade pela coordenação do imposto, com a extinção da Secretaria de Economia e Finanças (SEF) do Ministério da Fazenda;

(iii) as sanções, como já salientado, aplicáveis às entidades concedentes e aos agentes públicos, se tornaram ineficazes;

(iv) por fim, difundiu-se uma espécie de dissimulação legislativa, em virtude da qual os Estados passaram a editar normas com efeitos equivalentes àquelas declaradas inconstitucionais pela Corte Suprema.

Na última década, a guerra fiscal do ICMS alastrou-se por todo o País, assumindo contornos jamais imaginados, ao alcançar, até mesmo, as importações e o comércio atacadista. Praticamente, nada ficou imune à competição fiscal nociva.

No caso das importações – a chamada "guerra dos portos" -, a prática nociva passou a ser atentatória à produção nacional, ao conceder um tratamento privilegiado aos produtos importados. Fez-se o que se denomina discriminação territorial inversa.

Em 1º de junho de 2011, todavia, o Supremo Tribunal Federal (STF), ao apreciar 14 Ações Indiretas de Inconstitucionalidade, alcançando 23 normas editadas por sete Unidades Federadas, decidiu, à unanimidade em todas elas, pela inconstitucionalidade dos favores fiscais concedidos em desacordo com a Lei Complementar nº 24, de 1975, recepcionada expressamente pela Constituição de 1988, no art. 34, § 8º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Essas decisões - que, aliás, tão somente reproduzem jurisprudência daquela Corte - ensejaram a proposição de Súmula Vinculante no STF, que, caso prospere, converterá em Reclamação, a ser apreciada monocraticamente, qualquer demanda relacionada com a guerra fiscal do ICMS.

Nesse contexto, cabem algumas observações:

(i) a guerra fiscal é inadmissível, por ser ilegal, afetar a livre concorrência das empresas, impor o financiamento da concessão de um Estado a outro, além de patrocinar a ineficiência econômica;

(ii) não se pode desconhecer a importância, especialmente para os Estados menos desenvolvidos, dos investimentos feitos por empresas com base em leis estaduais, ainda que em desacordo com a mencionada Lei Complementar nº 24;

(iii) a política de desenvolvimento regional, de responsabilidade da União, há muito se encontra debilitada, sem que se vislumbrem perspectivas reais de reabilitação, ao menos no curto ou médio prazo;

(iv) qualquer medida voltada para a cobrança de impostos não pagos, por força de atos concessivos fundados em leis estaduais, como já assinalado, revela-se irrealista e, em boa medida, desleal com os que presumiram a certeza da concessão;

(v) a Lei Complementar nº 24, de 1975, está obsoleta, inclusive em virtude de sua ineficácia punitiva.

Isto posto, este projeto de lei complementar pretende sanar os problemas apontados, mediante a construção de um novo modelo para a concessão de isenções, incentivos e benefícios fiscais, no âmbito do ICMS, a teor do que estabelece o art. 155, § 2º, inciso XII, alínea g, da Constituição.

Um pressuposto central deste projeto é que a unanimidade é o quórum mais adequado para decisões que envolvam isenções, incentivos e benefícios fiscais do ICMS, tanto pelas repercussões financeiras interestaduais das concessões, quanto pela conveniência da adoção de soluções harmonizadas, em um imposto de vocação nacional.

A unanimidade, entretanto, deve admitir exceções, porquanto não se trata de uma regra absoluta, tanto que a própria Lei Complementar nº 24 previa quóruns distintos para revogação de favores ou para a convalidação dos que foram concedidos anteriormente à sua vigência.

No campo das exceções, o projeto prevê um quórum de 2/3, nas seguintes hipóteses:

(i) remissão do imposto devido por contribuintes, em virtude de concessões praticadas no contexto da guerra fiscal;

(ii) concessão de incentivos fiscais, mediante redução no imposto devido, desde que limitados às saídas de produtos industrializados no País, por prazo certo, com exigências de contrapartidas por parte do beneficiário, nas Unidades

da Federação com menor desenvolvimento industrial (ressalvada a Zona Franca de Manaus) e carga tributária efetiva de 4% nas operações interestaduais, observado que, no caso de concessões realizadas sob a égide da guerra fiscal, não haveria o requisito locacional e a carga tributária de 4% nas operações interestaduais seria alcançada, gradualmente, no prazo de oito anos, contado de 2014;

(iii) revogação de isenções, incentivos e benefícios fiscais;

(iv) fixação das regras relativas ao regime especial do ICMS aplicável a combustíveis e lubrificantes, derivados do petróleo, e a gás natural e seus derivados, de que trata o art. 155, § 5º, da Constituição;

(v) estabelecimento do valor máximo para concessão de anistias e remissões, sem prévia autorização dos representantes dos Estados e do Distrito Federal.

Cabe ressaltar que, para fins desta lei complementar, procedeu-se à conceituação de isenções e incentivos fiscais, e, residualmente, a identificação em lista positiva dos benefícios fiscais, na estrita conformidade com as diferentes hipóteses de favores fiscais, elencados no referido art. 155, § 2º, inciso XII, alínea g, da Constituição.

Em virtude do disposto no art. 150, § 6º, da Constituição, este projeto de lei prevê caráter autorizativo para as concessões, que, dessa forma, ficam condicionadas à ratificação por lei estadual específica, que trate exclusivamente da matéria.

As sanções pelo descumprimento das regras estabelecidas, neste projeto de lei complementar, se dirigem: aos contribuintes beneficiários, que se obrigam ao recolhimento do imposto não pago, com acréscimos; às entidades federativas, que, pelo prazo de quatro anos, ficarão impedidas de receber transferências voluntárias, obter garantias e contratar operações de crédito; e aos agentes públicos, que se sujeitam ao enquadramento na Lei de Improbidade Administrativa e outras cominações legais.

No plano institucional, o projeto pretende oferecer um respaldo juridicamente mais sólido ao Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), instituído por meio do Convênio nº 08/75, de 15 de abril de 1975, celebrado pelos Secretários de Fazenda e Finanças dos Estados e do Distrito Federal, em reunião realizada ao amparo da Lei Complementar nº 24, de 1975. Assim, o órgão passa ter previsão legal em lugar de fundamentação em norma infralegal. Ao mesmo tempo, o projeto cuida de alterar a denominação do CONFAZ para Conselho Nacional do ICMS (CONACI), para torná-la mais consentânea com a competência do órgão, em lugar da abrangente denominação atual.

SENADO FEDERAL

ANEXO VI

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº , DE 2012 – Complementar

Altera a Lei Complementar nº 62, de 28 de dezembro de 1989, para dispor sobre os critérios de rateio do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal - FPE.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O art. 2º da Lei Complementar nº 62, de 28 de dezembro de 1989, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 2º Os recursos do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal - FPE, observado o disposto no art. 4º, serão entregues, em cada decêndio, da seguinte forma:

I – cada entidade beneficiária receberá valor igual ao que foi distribuído no correspondente decêndio do exercício de 2012, corrigido pela variação acumulada do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA ou outro que vier a substituí-lo;

II – a parcela que superar a soma dos valores entregues, em conformidade com o inciso I, será distribuída proporcionalmente a coeficientes individuais de participação, obtidos a partir da combinação de fatores representativos da população e do inverso do Produto Interno Bruto – PIB per capita da entidade beneficiária, assim definidos:

a) o fator representativo da população corresponderá à participação relativa da população da entidade beneficiária na população do País, observado limite superior de 0,07 (sete centésimos);

b) o fator representativo do inverso do PIB *per capita* corresponderá à participação relativa do inverso do PIB *per capita* da entidade beneficiária na soma dos inversos do PIB *per capita* de todas as entidades.

§ 1º Em relação à parcela de que trata o inciso II, serão observados os seguintes procedimentos:

I – a soma dos fatores representativos da população e a dos fatores representativos do inverso do PIB *per capita* deverão ser ambas iguais a 0,5 (cinco décimos), ajustando-se proporcionalmente, para esse efeito, os fatores das entidades beneficiárias;

II – o coeficiente individual de participação será a soma dos fatores representativos da população e do inverso do PIB *per capita* da entidade beneficiária, observados os ajustes previstos nos incisos III e IV;

III – os coeficientes individuais de participação das entidades beneficiárias, cujos PIB *per capita* excederem valor de referência correspondente a 75% (setenta e cinco por cento) do PIB *per capita* nacional, serão reduzidos proporcionalmente à razão entre o excesso do PIB *per capita* da entidade beneficiária e o valor de referência, observado que nenhuma entidade beneficiária poderá ter coeficiente individual de participação inferior a 0,005 (cinco milésimos);

IV – em virtude da aplicação do disposto no inciso III, os coeficientes individuais de participação de todas as entidades beneficiárias deverão ser ajustados proporcionalmente, de modo que resulte em soma igual a 1 (um).

§ 2º Caso a soma dos valores a serem distribuídos, nos termos do inciso I do *caput*, seja igual ou superior ao montante a ser distribuído, a partilha dos recursos será feita exclusivamente de acordo com o referido inciso, ajustando-se proporcionalmente os valores.

§ 3º Para efeito do disposto neste artigo, serão considerados os valores censitários ou as estimativas mais recentes da população e do PIB *per capita*, publicados pela entidade federal competente.” (NR)

Art. 2° No cálculo de transferências da União para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, que tenham por base os critérios de rateio do FPE, observar-se-á tão somente o estabelecido no inciso II do *caput* do art. 2º da Lei Complementar nº 62, de 28 de dezembro de 1989, com a redação dada por esta Lei Complementar, sem considerar em relação a esse mesmo artigo:

I – o limite superior a que se refere a alínea *a* do inciso II do *caput*; e

II – os ajustes de que tratam os incisos III e IV do § 1º.

Art. 3º A partir do exercício de 2018, os recursos do FPE serão entregues em conformidade com critérios de equalização da capacidade fiscal *per capita* das entidades beneficiárias, observado, para esse efeito, lei complementar específica, que disponha sobre:

I – a definição e a forma de apuração e validação das receitas que serão consideradas com vistas à equalização da capacidade fiscal;

II – a metodologia de equalização.

Art. 4º Esta Lei Complementar entra em vigor na data da sua publicação, produzindo efeitos a partir de 1º de janeiro de 2013.

Art. 5º Ficam expressamente revogados os arts. 86 a 89 e 93 a 95 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional).

JUSTIFICAÇÃO

A Constituição de 1967, no inciso I do art. 26, instituiu o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE), no contexto da Reforma Tributária de 1965, que tinha, entre seus objetivos, a estruturação de um sistema de transferências intergovernamentais em bases constitucionais.

O rateio dos recursos do FPE foi disciplinado nos arts. 88 a 90 do Código Tributário Nacional – CTN (Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966), tendo como critérios a população, o inverso da renda *per capita* e, com menor peso relativo, a área territorial da entidade beneficiária.

Essa regra de partilha se manteve até a edição da Lei Complementar nº 62, de 28 de dezembro de 1989, que, pretensamente em caráter provisório, estabeleceu coeficientes fixos de rateio, de forma discricionária, embora favorecesse *grosso modo* as entidades mais pobres. A norma tida como provisória perdura até hoje, passados 22 anos de sua vigência.

Em 2010, o Supremo Tribunal Federal (STF), ao julgar Ação Direta de Inconstitucionalidade, decidiu, à unanimidade, que os critérios fixos

de rateio estabelecidos na Lei Complementar nº 62, de 1989, eram inconstitucionais, por ofensa à parte final do art. 161, inciso II, da Constituição. Com efeito, essa norma determina que o rateio, no caso do FPE, tem como objetivo "promover o equilíbrio socioeconômico entre os Estados", o que, qualquer que seja o critério adotado, tem natureza inequivocamente dinâmica, em contraste com modelos estruturados com coeficientes fixos.

O STF modulou os efeitos de sua decisão até 31 de dezembro de 2012, para que o Congresso Nacional pudesse construir, em prazo hábil, novas regras de rateio, sem os vícios de inconstitucionalidade que maculam a vigente legislação.

A decisão estabeleceu ainda que, caso não venha a ser aprovada nova legislação, em conformidade com a regra constitucional, serão suspensas as transferências à conta do FPE, o que, sem lugar a dúvidas, resultaria em transtornos de grande magnitude para a maioria dos Estados.

É nesse contexto que este projeto de lei complementar se inscreve, com a pretensão de oferecer soluções de curto e longo prazos.

Transferências intergovernamentais de caráter não setorial, como o FPE, em diferentes federações do mundo, seguem dois modelos básicos: o paramétrico, que se funda em distribuição com base em variáveis macroeconômicas, como população, PIB *per capita,* área territorial, indicadores de pobreza, IDH, etc.; e o de equalização, que consiste proceder a uma distribuição que logre igualar ou aproximar, tanto quanto possível, as receitas *per capita* das entidades beneficiárias.

Na América Latina, na Índia e em países africanos organizados como federações, são adotados modelos paramétricos; já na Alemanha, Canadá e Austrália, exemplos de federalismo fiscal mais elaborado, e até mesmo na Suécia e Dinamarca, países unitários, a opção foi por modelos de equalização, ainda que cada um deles seja informado pelas peculiaridades históricas, políticas e constitucionais do país.

Este projeto optou pela adoção, no curto prazo, de um modelo paramétrico, análogo ao que fora adotado no Código Tributário Nacional na década de 1960, com as seguintes características:

(i) parcela dos recursos a serem entregues, à conta do FPE, deve reproduzir, em termos reais, o que foi repassado às entidades beneficiárias, no exercício de 2012, visando assegurar uma transição suave, haja vista a importância crucial dessas transferências para as finanças da maioria dos Estados;

(ii) o montante que exceder àquela parcela, decorrente do crescimento real da arrecadação do imposto sobre a renda e do imposto sobre os produtos industrializados, será entregue às entidades beneficiárias, da seguinte forma: uma metade, proporcionalmente à sua participação relativa na população do País; e a outra, inversamente proporcional ao seu PIB *per capita vis-à-vis* o nacional;

(iii) com o objetivo de promover uma maior desconcentração horizontal dos repasses, na esteira do que preconiza a norma constitucional que disciplina o rateio, foram estabelecidos alguns ajustes nos critérios: o fator representativo da população da entidade beneficiária não poderá ser superior a 7%; as entidades cujo PIB *per capita* seja superior a um valor de referência igual a 75% do PIB *per capita* nacional terão uma redução no coeficiente individual de participação, correspondente à razão entre o excesso verificado e o valor de referência;

(iv) no rateio dos recursos, também se propõe que nenhuma entidade poderá ter participação inferior a 0,5% (cinco décimos por cento).

A recomendação do modelo paramétrico tomou em conta a simplicidade da solução, o que permite aplicação imediata sem demandar sistemas estatísticos mais elaborados, especialmente à vista da urgência na aprovação de uma nova legislação que discipline os critérios de rateio do FPE. Ademais disso e despeito da transição suave proposta, o modelo se alinha com o citado comando constitucional, na exata medida que busca reduzir as desigualdades na capacidade fiscal das entidades beneficiárias.

As Tabelas 1 a 3, produzidas pela Consultoria Legislativa do Senado Federal, apresentam simulações dos coeficientes das entidades beneficiárias, no período 2013 a 2017, tendo por fulcro o modelo proposto

neste projeto de lei complementar e as seguintes hipóteses: PIB *per capita* de 2009, população de 2011 e taxas de crescimento real anual do imposto sobre a renda e do imposto sobre os produtos industrializados de 7,4% (Tabela 1), o que corresponde ao crescimento real anual médio do FPE, observado no período 2004-2011, de 3,7% (Tabela 2) e de 1,85% (Tabela 3). Como se pode constatar nas tabelas, a transição seria bastante suave, especialmente em cenários de baixo crescimento real da base do FPE.

É importante salientar que a opção pelo modelo paramétrico não elide o propósito de, em médio prazo, transitar para um modelo de equalização, consabidamente mais eficiente no propósito de mitigar diretamente desigualdades na capacidade fiscal das entidades beneficiárias, à medida que cria um processo solidário de distribuição dos recursos, no qual os Estados que enfrentam dificuldades recebem mais transferências.

Por esse motivo, o projeto propõe a adoção daquele modelo, a partir de 2018, embora condicionado a uma edição de uma lei complementar específica, que disponha sobre a definição, a forma de apuração e a validação das receitas a serem equalizadas, e a metodologia de equalização.

Por último, cabe assinalar que o art. 2º deste projeto estabelece que, caso os critérios de rateio do FPE venham a ser utilizados no cálculo de qualquer outra transferência federal para as demais entidades federativas, não deverão ser utilizados os limites e ajustes nos fatores representativos da população e do inverso do PIB *per capita*, porque foram concebidos exclusivamente para uma solução *ad hoc*, que levou em consideração o propósito de promover uma transição suave em relação aos repasses do FPE efetivados no exercício de 2012.

TABELA 1
EVOLUÇÃO DOS COEFICIENTES DO FPE COM Δ = 7,4% A.A.

UF	COEFICIENTE	ATUAL	2013	2014	2015	2016	2017
AC	0,0280	0,0342	0,0338	0,0334	0,0330	0,0327	0,0324
AL	0,0525	0,0416	0,0424	0,0431	0,0437	0,0443	0,0449
AM	0,0277	0,0279	0,0279	0,0279	0,0279	0,0278	0,0278
AP	0,0254	0,0341	0,0335	0,0330	0,0324	0,0320	0,0315
BA	0,0832	0,0940	0,0932	0,0925	0,0919	0,0913	0,0907
CE	0,0694	0,0734	0,0731	0,0728	0,0726	0,0724	0,0722
DF	0,0063	0,0069	0,0069	0,0068	0,0068	0,0067	0,0067
ES	0,0139	0,0150	0,0149	0,0149	0,0148	0,0147	0,0147
GO	0,0372	0,0284	0,0290	0,0296	0,0301	0,0306	0,0311
MA	0,0697	0,0722	0,0720	0,0718	0,0717	0,0716	0,0714
MG	0,0638	0,0445	0,0459	0,0471	0,0483	0,0493	0,0503
MS	0,0215	0,0133	0,0139	0,0144	0,0149	0,0154	0,0158
MT	0,0131	0,0231	0,0224	0,0218	0,0212	0,0206	0,0201
PA	0,0652	0,0611	0,0614	0,0617	0,0619	0,0621	0,0623
PB	0,0505	0,0479	0,0481	0,0482	0,0484	0,0485	0,0487
PE	0,0660	0,0690	0,0688	0,0686	0,0684	0,0683	0,0681
PI	0,0569	0,0432	0,0442	0,0450	0,0459	0,0466	0,0473
PR	0,0345	0,0288	0,0292	0,0296	0,0299	0,0302	0,0305
RJ	0,0172	0,0153	0,0154	0,0155	0,0157	0,0158	0,0159
RN	0,0430	0,0418	0,0419	0,0419	0,0420	0,0421	0,0422
RO	0,0247	0,0282	0,0279	0,0277	0,0275	0,0273	0,0271
RR	0,0210	0,0248	0,0245	0,0243	0,0241	0,0239	0,0237
RS	0,0252	0,0235	0,0237	0,0238	0,0239	0,0240	0,0240
SC	0,0125	0,0128	0,0128	0,0128	0,0127	0,0127	0,0127
SE	0,0358	0,0416	0,0412	0,0408	0,0404	0,0401	0,0398
SP	0,0063	0,0100	0,0097	0,0095	0,0093	0,0091	0,0089
TO	0,0294	0,0434	0,0424	0,0415	0,0407	0,0399	0,0392
TOTAL	**1,0000**	**1,0000**	**1,0000**	**1,0000**	**1,0000**	**1,0000**	**1,0000**
CORRELAÇÃO (COEFICIENTE × ANO)			**0,9471**	**0,9541**	**0,9602**	**0,9655**	**0,9701**

Fonte: Consultoria Legislativa do Senado Federal

TABELA 2
EVOLUÇÃO DOS COEFICIENTES DO FPE COM Δ = 3,7% A.A.

UF	COEFICIENTE	ATUAL	2013	2014	2015	2016	2017
AC	0,0280	0,0342	0,0340	0,0338	0,0336	0,0334	0,0332
AL	0,0525	0,0416	0,0420	0,0424	0,0427	0,0431	0,0434
AM	0,0277	0,0279	0,0279	0,0279	0,0279	0,0279	0,0279
AP	0,0254	0,0341	0,0338	0,0335	0,0332	0,0329	0,0327
BA	0,0832	0,0940	0,0936	0,0932	0,0928	0,0925	0,0922
CE	0,0694	0,0734	0,0732	0,0731	0,0730	0,0728	0,0727
DF	0,0063	0,0069	0,0069	0,0069	0,0068	0,0068	0,0068
ES	0,0139	0,0150	0,0150	0,0149	0,0149	0,0149	0,0148
GO	0,0372	0,0284	0,0287	0,0290	0,0293	0,0296	0,0299
MA	0,0697	0,0722	0,0721	0,0720	0,0719	0,0718	0,0718
MG	0,0638	0,0445	0,0452	0,0459	0,0465	0,0472	0,0477
MS	0,0215	0,0133	0,0136	0,0139	0,0142	0,0144	0,0147
MT	0,0131	0,0231	0,0227	0,0224	0,0221	0,0217	0,0214
PA	0,0652	0,0611	0,0613	0,0614	0,0615	0,0617	0,0618
PB	0,0505	0,0479	0,0480	0,0481	0,0482	0,0482	0,0483
PE	0,0660	0,0690	0,0689	0,0688	0,0687	0,0686	0,0685
PI	0,0569	0,0432	0,0437	0,0442	0,0446	0,0451	0,0455
PR	0,0345	0,0288	0,0290	0,0292	0,0294	0,0296	0,0298
RJ	0,0172	0,0153	0,0153	0,0154	0,0155	0,0155	0,0156
RN	0,0430	0,0418	0,0418	0,0419	0,0419	0,0419	0,0420
RO	0,0247	0,0282	0,0280	0,0279	0,0278	0,0277	0,0276
RR	0,0210	0,0248	0,0247	0,0245	0,0244	0,0243	0,0242
RS	0,0252	0,0235	0,0236	0,0237	0,0237	0,0238	0,0238
SC	0,0125	0,0128	0,0128	0,0128	0,0128	0,0128	0,0128
SE	0,0358	0,0416	0,0413	0,0411	0,0410	0,0408	0,0406
SP	0,0063	0,0100	0,0099	0,0097	0,0096	0,0095	0,0094
TO	0,0294	0,0434	0,0429	0,0424	0,0420	0,0415	0,0411
TOTAL	**1,0000**	**1,0000**	**1,0000**	**1,0000**	**1,0000**	**1,0000**	**1,0000**
CORRELAÇÃO (COEFICIENTE × ANO)			**0,9433**	**0,9472**	**0,9509**	**0,9543**	**0,9575**

Fonte: Consultoria Legislativa do Senado Federal

TABELA 3
EVOLUÇÃO DOS COEFICIENTES DO FPE COM Δ = 1,85% A.A.

UF	COEFICIENTE	ATUAL	2013	2014	2015	2016	2017
AC	0,0280	0,0342	0,0341	0,0340	0,0339	0,0338	0,0337
AL	0,0525	0,0416	0,0418	0,0420	0,0422	0,0424	0,0426
AM	0,0277	0,0279	0,0279	0,0279	0,0279	0,0279	0,0279
AP	0,0254	0,0341	0,0340	0,0338	0,0337	0,0335	0,0334
BA	0,0832	0,0940	0,0938	0,0936	0,0934	0,0932	0,0930
CE	0,0694	0,0734	0,0733	0,0732	0,0732	0,0731	0,0730
DF	0,0063	0,0069	0,0069	0,0069	0,0069	0,0069	0,0068
ES	0,0139	0,0150	0,0150	0,0150	0,0149	0,0149	0,0149
GO	0,0372	0,0284	0,0286	0,0287	0,0289	0,0291	0,0292
MA	0,0697	0,0722	0,0721	0,0721	0,0720	0,0720	0,0720
MG	0,0638	0,0445	0,0449	0,0452	0,0456	0,0459	0,0462
MS	0,0215	0,0133	0,0135	0,0136	0,0138	0,0139	0,0140
MT	0,0131	0,0231	0,0229	0,0227	0,0225	0,0224	0,0222
PA	0,0652	0,0611	0,0612	0,0613	0,0613	0,0614	0,0615
PB	0,0505	0,0479	0,0479	0,0480	0,0480	0,0481	0,0481
PE	0,0660	0,0690	0,0689	0,0689	0,0688	0,0688	0,0687
PI	0,0569	0,0432	0,0435	0,0437	0,0439	0,0442	0,0444
PR	0,0345	0,0288	0,0289	0,0290	0,0291	0,0292	0,0293
RJ	0,0172	0,0153	0,0153	0,0153	0,0154	0,0154	0,0154
RN	0,0430	0,0418	0,0418	0,0418	0,0418	0,0419	0,0419
RO	0,0247	0,0282	0,0281	0,0280	0,0280	0,0279	0,0279
RR	0,0210	0,0248	0,0247	0,0247	0,0246	0,0245	0,0245
RS	0,0252	0,0235	0,0236	0,0236	0,0236	0,0237	0,0237
SC	0,0125	0,0128	0,0128	0,0128	0,0128	0,0128	0,0128
SE	0,0358	0,0416	0,0414	0,0413	0,0412	0,0411	0,0410
SP	0,0063	0,0100	0,0099	0,0099	0,0098	0,0097	0,0097
TO	0,0294	0,0434	0,0431	0,0429	0,0427	0,0424	0,0422
TOTAL	**1,0000**	**1,0000**	**1,0000**	**1,0000**	**1,0000**	**1,0000**	**1,0000**
CORRELAÇÃO (COEFICIENTE × ANO)			**0,9413**	**0,9433**	**0,9454**	**0,9473**	**0,9492**

Fonte: Consultoria Legislativa do Senado Federal

SENADO FEDERAL

ANEXO VII

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº , DE 2012 – Complementar

Altera a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), para instituir cadastro único dos contribuintes, pessoas físicas e jurídicas, e dá outras providências.

Art. 1º O art. 213 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional) passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 213. O Cadastro Nacional das Pessoas Jurídicas (CNPJ), de que trata o inciso II do art. 37 da Lei federal nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995, é o cadastro único das pessoas jurídicas e de outros contribuintes a elas equiparados, sendo vedada a exigência de inscrição, para fins fiscais, em qualquer outro cadastro.

§ 1º Para fins do disposto no *caput*, lei federal disporá sobre:

I – as entidades obrigadas à inscrição no CNPJ;

II - a administração do cadastro, especialmente a composição e competência do Comitê Gestor Intergovernamental;

III – o compartilhamento de informações cadastrais entre as administrações tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

IV – as exigências para inscrição e para suspensão ou cancelamento da inscrição.

§ 2º O cadastro de que trata o *caput* observará as seguintes regras:

I - qualquer pedido de cancelamento da inscrição será obrigatoriamente deferido, sem prejuízo da responsabilidade pelo cumprimento das obrigações tributárias remanescentes;

II - é vedada a exigência de documento ou de formalidade restritiva ou condicionante que exceda os requisitos indispensáveis à inscrição ou ao cancelamento, como autorizações ou registros em órgãos estranhos à administração tributária;

III - a inscrição não afasta outras exigências, estabelecidas em lei, necessárias ao funcionamento da atividade econômica a ser explorada.

§ 3º Nos cadastros de contribuintes, pessoas físicas, o número de inscrição será o do Cadastro das Pessoas Físicas (CPF), instituído pelo Decreto-lei nº 401, de 30 de dezembro de 1968, cuja gestão é de responsabilidade da administração tributária federal.

§ 4º O disposto neste artigo não se aplica a cadastros fiscais de bens móveis e imóveis.” (NR)

Art. 2º Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação produzindo efeitos no exercício subsequente ao da sua aprovação, observado prazo não inferior a 365 (trezentos e sessenta e cinco) dias.

JUSTIFICAÇÃO

O Brasil é, hoje, seguramente, o último país do mundo a manter distintos cadastros fiscais pelas entidades federativas, impondo um ônus desnecessário ao contribuinte, de natureza estritamente burocrática, ademais de dificultar as atividades de cooperação entre as administrações tributárias.

Essa peculiar situação contrasta com o avançado estágio de desenvolvimento da administração fiscal brasileira, fato reconhecido mundialmente, em virtude especialmente da intensa utilização das novas tecnologias de informação e comunicação. Não existe, portanto, razão para justificar os múltiplos cadastros incidentes sobre um mesmo contribuinte.

Inúmeras soluções já foram tentadas para enfrentar o mencionado problema, a exemplo de reunião das entidades cadastradoras em um mesmo ambiente físico e os chamados cadastros sincronizados. Todas elas são, entretanto, soluções paliativas, que não afastam a insólita circunstância dos cadastros múltiplos. A inscrição de um contribuinte corresponde a uma inútil peregrinação burocrática.

Ao dar nova redação ao art. 213, que integra as Disposições Finais e Transitórias do Código Tributário Nacional (CTN), este projeto de lei complementar pretende, no contexto da modernização da administração tributária brasileira, prover uma solução definitiva para o assunto, ao estabelecer um cadastro único para as pessoas jurídicas e contribuintes a elas equiparadas.

Impende ressaltar que o inciso IV do parágrafo único do art. 146 da Constituição já prescrevia um "cadastro nacional único dos contribuintes", na hipótese de instituição de um regime tributário, de âmbito nacional, para as microempresas e empresas de pequeno porte.

O art. 4º da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, que instituiu o Simples Nacional, não desfruta de suficiente densidade normativa para dar concretude àquela norma constitucional, de sorte que, até mesmo para as microempresas e as empresas de pequeno porte, inexiste cadastro único, malgrado a prescrição constitucional.

Não se pode, de resto, cogitar de um cadastro único para as microempresas e para as empresas de pequeno porte e de cadastros diversos para os contribuintes de maior porte, mormente porque um contribuinte pode migrar de uma condição para outra. Desse modo, não é desarrazoado entender que a instituição de um regime nacional para os contribuintes de menor porte e, por consequência, de um cadastro único, na forma do assinalado parágrafo único do art. 146 da Constituição, implicaria sua extensão para os demais contribuintes, sob pena de gerar inconsistência de natureza operacional.

No tocante às pessoas físicas, embora seja algo já sancionado pela prática, o projeto de lei complementar prevê que o número de inscrição no CPF deverá ser a chave para todos os cadastros, acrescentando ainda que as normas não se aplicam aos cadastros fiscais de bens móveis e imóveis.

Este projeto de lei complementar pretende, também, por meio da nova redação que se oferece para o § 2º do art. 213 do CTN, simplificar os procedimentos de inscrição e baixa dos contribuintes no CNPJ.

De fato, o tempo necessário para a abertura e o fechamento de empresas são itens fundamentais para a aferição das características do ambiente de negócio em um país. A *Doing Business* 2011 - pesquisa anualmente realizada pelo Banco Mundial, no âmbito de 183 países, com o objetivo de avaliar a facilidade para fazer negócios - posiciona o Brasil em

127° lugar contra o 124°, em 2010, na avaliação geral que envolve nove áreas: a) abertura de empresas; b) permissão para construir; c) registro de propriedade; d) obtenção de crédito; e) proteção a investidores; f) pagamento de tributos; g) comércio exterior; h) cumprimento dos contratos; e i) fechamento de empresas.

Infelizmente, conforme a mencionada pesquisa, no item relativo à facilidade para a abertura de empresas o Brasil ocupa o 128° lugar e o 132°, no que concerne ao fechamento. São ambos, portanto, resultados medíocres.

Por fim, visando a permitir ajustes de sistemas e definição, em lei federal, das regras de negócio apropriadas para o efetivo funcionamento do CNPJ por toda administração tributária brasileira, é que se propõe que a eficácia da norma seja postergada por prazo não inferior a 365 dias.

SENADO FEDERAL

ANEXO VIII

PROJETO DE LEI Nº , DO SENADO

Altera o Código Penal (Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940), para tipificar como crime a concessão, em desacordo com a legislação de regência, de isenções, incentivos e benefícios fiscais, no âmbito do imposto sobre as operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação e do imposto sobre serviços de qualquer natureza.

Art. 1º O Código Penal (Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940) passa a vigorar com o acréscimo do seguinte art. 359-I:

"Art. 359 – I. Conceder isenção, incentivo ou benefício fiscal, no âmbito do Imposto sobre as Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), sem a observância do que dispõe a lei complementar de que trata a alínea *g*, do inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição.

Pena – reclusão de 1(um) a 4 (quatro) anos.

Parágrafo único. Incide na mesma pena quem, no âmbito do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), conceder isenção, incentivo ou benefício fiscal, sem a observância do que dispõe a lei complementar de que trata o inciso III do § 3º do art. 156 da Constituição."

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000), em harmonia com a Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992), criou ilícitos administrativos, que se articulam com os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência – bases sobre as quais se assentam a administração pública, na forma do art. 37 da Constituição.

Vários desses ilícitos, porquanto graves, foram tipificados como crime, a exemplo da contratação de operações de crédito sem prévia autorização legislativa, a inscrição de despesas não empenhadas em restos a pagar, a assunção de obrigações ou aumento de gastos com pessoal em final de mandato ou legislatura, a ordenação de despesas não autorizadas por lei, a prestação de garantia graciosa, o não cancelamento de restos a pagar quando a lei assim exigir e a oferta pública ou colocação de títulos em mercado sem previsão legal.

Esse rol de situações se inscreve no Capítulo IV do Código Penal, que trata dos crimes contra as finanças públicas. Sua extensão revela os cuidados que o legislador penal conferiu à boa gestão da coisa pública, pela importância que ela tem para consecução dos direitos sociais, preconizados no texto constitucional.

Evidentemente que a previsão normativa penal presume condutas intencionais ou dolosas, excluindo desse âmbito normativo as modalidades culposas.

A guerra fiscal, consistindo na concessão de isenções, incentivos e benefícios fiscais em desacordo com a legislação de regência, não bastasse ser uma ilegalidade, o que desde logo é causa para punição dos agentes públicos por ela responsáveis, também responde por conflitos federativos, por desequilíbrios concorrenciais e - não menos importante - por danos ao erário da entidade concedente. Em tudo, portanto, se compadece com os crimes tipificados no mencionado Capítulo IV do Código Penal.

No tocante ao ICMS, a guerra fiscal remete ao disciplinamento estabelecido na Lei Complementar nº 24, de 7 de janeiro de 1975. Ocorre, todavia, que as sanções aplicáveis às entidades concedentes e aos agentes públicos responsáveis, previstas no parágrafo único do art. 8º da mencionada

lei complementar (presunção de irregularidade na prestação de contas, a juízo do Tribunal de Contas da União, e suspensão das transferências federais constitucionais), sucumbiram em virtude de alterações constitucionais posteriores. Tem-se, destarte, uma norma efetivamente sem sanção, o que favorece sua inobservância.

É certo que a assinalada Lei Complementar nº 24, de 1975, malgrado recepcionada expressamente pela Constituição de 1988, se encontra obsoleta, cabendo a construção de um novo arcabouço normativo para disciplinar a concessão de isenções, incentivos e benefícios fiscais, como previsto na alínea *g* do inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição.

No campo das sanções aplicáveis aos agentes públicos pela prática da guerra fiscal, não se pode afastar sua tipificação como crime, a exemplo do que se fez em relação a situações análogas inspiradas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, sem prejuízo do enquadramento da conduta dolosa na Lei de Improbidade Administrativa e das sanções aplicáveis às entidades concedentes e aos contribuintes beneficiados pela guerra fiscal.

É o que pretende este projeto de lei, ao qualificar como crime, sujeito à reclusão de um a quatro anos, a concessão daqueles favores fiscais em desacordo com a legislação de regência. O tipo proposto abrange tanto o ICMS, quanto o ISS.

SENADO FEDERAL

ANEXO IX

PROJETO DE RESOLUÇÃO Nº , DO SENADO

Estabelece alíquotas do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), nas operações e prestações interestaduais.

O SENADO FEDERAL resolve:

Art. 1º As alíquotas do imposto de que trata o inciso II do art. 155 da Constituição, nas operações e prestações interestaduais, estabelecidas no art. 1º da Resolução do Senado Federal nº 22, de 19 de maio de 1989, convergirão para 4% (quatro por cento), mediante redução gradual, à razão de:

I – 1 (um) ponto percentual ao ano, quando aplicável a alíquota de 12% (doze por cento);

II – 0,375 (trezentos e setenta e cinco milésimos) de ponto percentual ao ano, quando aplicável a alíquota de 7% (sete por cento).

Art. 2º Fica revogado o art. 2º da Resolução nº 22 do Senado Federal, de 1989.

Art. 3º Esta resolução entra em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos a partir de 1º de janeiro de 2014.

JUSTIFICAÇÃO

A atribuição aos Estados da competência para instituir um imposto sobre o valor adicionado na circulação de mercadorias, promovida pela reforma tributária de 1965, foi um ato de grande ousadia.

Essa iniciativa foi objeto de críticas dos que entendiam que um imposto de tal natureza deveria ter aplicação uniforme em todo território nacional e, por isso mesmo, deveria ser incluído na competência da União.

A opção pela titularidade estadual se amparava em dois argumentos: o fortalecimento dos Estados, pela ampliação de sua competência tributária, e o enfrentamento da competição fiscal nociva, praticada mediante manipulação das alíquotas do extinto Imposto sobre Vendas e Consignações (IVC), da qual resultavam conflitos entre os Estados.

A proposta técnica original postulava alíquotas uniformes aplicáveis às operações internas e interestaduais, mas as autoridades responsáveis pelo encaminhamento do projeto de reforma reconheceram que as disparidades regionais impunham a adoção de uma alíquota menor nas vendas interestaduais, tendo em vista a concentração da atividade industrial na porção meridional do território brasileiro. Dessa forma, os Estados não industrializados poderiam captar uma parcela maior das receitas derivadas do consumo local de produtos oriundos de outras regiões.

À luz desse entendimento, foram fixadas, no âmbito do imposto criado, alíquotas de 18% e 15%, respectivamente, para as saídas internas e interestaduais.

Desde o final da década de 1970, a crise econômica repercutiu fortemente na arrecadação estadual, provocando uma nova rodada de reivindicações dos Estados menos desenvolvidos, com o objetivo de ampliar sua participação no imposto cobrado nas operações interestaduais.

A resposta a essa demanda resultou no estabelecimento de alíquotas mais baixas nas saídas de mercadorias das regiões Sul e Sudeste

(exclusive Espírito Santo) para os Estados do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, as quais passavam, assim, a arrecadar uma fatia maior de imposto nos produtos industriais importados do resto do país.

A redução de alíquotas ganhou concretude com a Resolução nº 7, de 22 de abril de 1980, do Senado Federal, que fixou as alíquotas de 9%, na mencionada hipótese, e de 11%, nas demais operações interestaduais.

A reforma de 1988 propiciou a incorporação de novas bases tributárias ao imposto estadual, diminuindo em muito a dependência dos Estados menos desenvolvidos do imposto cobrado sobre a venda de produtos industriais, em virtude do elevado potencial arrecadatório das novas bases (combustíveis, lubrificantes, energia elétrica e telecomunicações).

A despeito disso, a Resolução nº 22, de 19 de maio de 1989, do Senado Federal, ampliou o diferencial de alíquotas interestaduais, de modo que a alíquota de 9% foi reduzida para 7% e a alíquota de 11% foi aumentada para 12%.

No contexto das mudanças adotadas em 1988, da abertura da economia e da incorporação de tecnologias modernas ao processo produtivo, a preservação do diferencial nas alíquotas interestaduais findou concorrendo para recrudescer antagonismos gerados pela competição fiscal, que a adoção do ICM, na década de 1960, pretendia enfrentar.

O acirramento desses conflitos federativos ofuscou a construção de uma visão comum de interesses coletivos dos Estados na Federação, contribuindo para a perda de posição relativa na repartição dos recursos fiscais.

Com efeito, apesar da forte ampliação da base do imposto de sua competência, o total hoje arrecadado pelos Estados, como proporção do PIB brasileiro, está no mesmo nível do que se observava no inicio da década de 1970.

Por diferentes motivos, agravados pelo clima de antagonismos reinante, um importante componente da base tributária do ICMS – a atividade industrial – vem sendo corroída.

É certo que a redução da arrecadação sobre a produção doméstica pode ser substituída, no curto prazo, pelo imposto arrecadado nas importações, mas, no médio e longo prazos, essa situação não se sustenta.

Ademais, alíquotas proibitivas aplicadas a insumos básicos, somadas com novas tecnologias aplicadas à prestação de serviços de comunicações, também ameaçam a preservação da receita extraída das novas bases incorporadas ao ICMS em 1988.

Nesse quadro, a manutenção do diferencial de alíquotas interestaduais compromete o futuro do ICMS.

Este Projeto de Resolução propõe a redução gradual das alíquotas interestaduais e sua convergência, no prazo de oito anos, para um percentual uniforme de 4%. Pretende, assim, recuperar a eficiência arrecadatória do imposto e, ao mitigar os antagonismos federativos – notadamente os que se associam à competição fiscal nociva -, robustecer os interesses comuns dos Estados.

Cuida ainda este Projeto de revogar o art. 2º da Resolução nº 22, de 1989, do Senado Federal, que fixa em 13% a alíquota do ICMS nas operações de exportação, tendo em vista que a alínea a do inciso X do § 2º do art. 155 da Constituição, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003, estabelece que não há incidência daquele imposto “sobre operações que destinem mercadorias para o exterior, nem sobre serviços prestados a destinatários no exterior”.

SENADO FEDERAL

ANEXO X

SUGESTÃO DE EMENDAS À PEC Nº 197/2012 DA CÂMARA, ORIGINALMENTE PEC Nº 103/2011, DO SENADO

Altera o § 2º do art. 155 da Constituição, para modificar a sistemática de cobrança do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação incidente sobre as operações e prestações realizadas de forma não presencial e que destinem bens e serviços a consumidor final localizado em outro Estado.

Art. 1º O inciso VII do § 2º do art. 155 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 155.....

.....

§ 2º.....

.....

VII – nas operações e prestações que destinem bens e serviços, por via não presencial, a consumidor final, contribuinte ou não do imposto, localizado em outro Estado, aplicar-se-á a alíquota interestadual e caberá ao Estado de localização do destinatário o imposto correspondente à diferença entre a alíquota interna do Estado destinatário e a alíquota interestadual;

....."

JUSTIFICAÇÃO

A aprovação, no Senado Federal, da Proposta de Emenda Constitucional nº 103/2011 representou um ajustamento na sistemática do ICMS, que na sua formulação original não considerou a crescente relevância das operações interestaduais não presenciais, notadamente aquelas que se operam por meio do comércio eletrônico.

Nessa modalidade de operação interestadual, as vendas efetivadas a não contribuintes são consideradas como se fossem operações internas, implicando, portanto, uma concentração de receitas nos Estados onde se localizam os grandes centros atacadistas de comércio não presencial.

As perdas atingem, sobretudo, os Estados com menor capacidade fiscal, na direção oposta, por conseguinte, à pretensão constitucional de mitigar as disparidades inter-regionais de renda.

O texto aprovado no Senado Federal contém, infelizmente, uma impropriedade técnica, consistindo em distinguir duas situações: nas operações entre contribuintes, caberia ao Estado destinatário a diferença entre a alíquota interna desse Estado e a alíquota interestadual; ao passo que, nas operações com não contribuintes, essa diferença dar-se-ia entre a alíquota interestadual e a alíquota interna do Estado remetente.

Tal construção é totalmente estranha à sistemática do ICMS ou de qualquer outro imposto sobre valor adicionado. Significaria dizer a carga tributária do não contribuinte seria definida pelo Estado remetente.

De mais a mais, estabeleceria uma diferenciação marcante entre a tributação do comércio presencial e a do não presencial, em relação a uma mercadoria ou serviço: no primeiro caso, a carga tributária seria definida pelo Estado de localização do não contribuinte; no outro, pelo Estado remetente.

Esse dualismo tributário leva, em tese, à preferência por uma modalidade de comércio, contrariando o princípio da neutralidade que deve fundamentar a política fiscal e ensejando, quiçá, uma nova e peculiar modalidade de guerra fiscal. A propósito, não é outra a dicção do art. 146-A

da Constituição que, justamente em linha oposta, preconiza a adoção de critérios especiais de tributação para prevenir desvios tributário-concorrenciais.

Em favor da diferenciação prevista no texto aprovado não se alegue a dificuldade de conhecer a alíquota do Estado de destino. Essa situação em nada se diferencia da prática largamente difundida da substituição tributária incidente nas operações interestaduais, sem que se conheçam dificuldades para o fisco ou para os contribuintes.

De outra parte, não é razoável pretender que se conceda tratamento de operação interestadual às vendas, por via presencial, a não contribuinte que resida em outro Estado, por ser completamente inviável do ponto de vista operacional.

Com efeito, essa regra, nas operações de vendas a varejo, implicaria: consulta sobre o Estado de residência do consumidor final (não é desarrazoado imaginar, considerada a vetusta tradição burocrática, que se peça comprovante de residência); escolha de uma localização, se o consumidor tiver residências em mais de um Estado; insólita adoção, em todos os estabelecimentos varejistas, de um regime análogo à substituição tributária.

Esta emenda pretende, pelas razões expostas, aperfeiçoar o texto aprovado pelo Senado, pela eliminação do tratamento diferenciado entre contribuintes e não contribuintes, nas operações interestaduais não presenciais tributadas pelo ICMS.

SENADO FEDERAL

ANEXO XI

SUGESTÕES DE EMENDAS AO SUBSTITUTIVO DO PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 448, de 2011

Art. 1º .....

Parágrafo único. Os *royalties* e a participação especial, decorrentes de contratos de concessão, partilha de produção ou qualquer outra modalidade de outorga de exploração, entregues aos Estados, ao Distrito Federal e Municípios na condição de produtores, confrontantes ou afetados por operações de embarque e desembarque de petróleo, gás natural ou outro hidrocarboneto fluido correspondem à participação no resultado da exploração de petró1eo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, de que trata o § 1º do art. 20 da Constituição.

Art. 2º A Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, passa a vigorar com a seguinte nova redação para o art. 42, acrescida dos seguintes novos arts. 42-A e 42-B:

"**Art. 42.**.....

.....

§ 1º A alíquota dos *royalties* será de 15% (quinze por cento) do valor da produção, sendo vedada, em qualquer hipótese, sua inclusão no cálculo do custo em óleo.

§ 2º .....

§ 3º Os *royalties*, no regime de que trata esta Lei, entregues aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios na condição de produtores, confrontantes ou afetados por operações de embarque e desembarque de petróleo, gás natural ou outro hidrocarboneto fluido correspondem à participação no resultado da exploração de petró1eo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos de que trata o § 1º do art. 20 da Constituição.

"**Art. 42-A** .....”.

"**Art. 42-B** Os *royalties* decorrentes da exploração de petró1eo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, sob o regime de partilha de produção, serão distribuídos da seguinte forma:

I – quando a produção ocorrer em terra, rios, lagos, ilhas lacustres ou fluviais:

a) 20% (vinte por cento) serão entregues aos Estados produtores ou ao Distrito Federal, se for produtor;

b) 10% (dez por cento) serão entregues aos Municípios produtores;

c) 5% (cinco por cento) serão entregues aos Municípios afetados por operações de embarque e desembarque de petróleo, gás natural e outro hidrocarboneto fluido, na forma e critérios estabelecidos pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP);

d) 65% (sessenta e cinco por cento) para a União, observados os seguintes percentuais sobre o montante a ser distribuído a que se refere o *caput:*

1. 50% (cinquenta por cento) para o Fundo Especial, de natureza contábil, a ser distribuído aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios;

2. 15% (quinze por cento) para o Fundo Social, instituído por esta Lei, deduzidas as parcelas destinadas a órgãos da Administração Direta da União, nos termos do Regulamento.

II – quando a produção ocorrer na plataforma continental, no mar territorial ou na zona econômica exclusiva:

a) 22% (vinte e dois por cento) serão entregues aos Estados confrontantes;

b) 4% (quatro por cento) serão entregues aos Municípios confrontantes;

c) 2% (dois por cento) serão entregues aos Municípios afetados por operações de embarque e desembarque de petró1eo, gás natural ou outro hidrocarboneto fluido, na forma e critérios estabelecidos pela ANP;

d) 72% (setenta e dois por cento) para a União, observados os seguintes percentuais sobre o montante a ser distribuído a que se refere o caput:

1. 50% (cinquenta por cento) para o Fundo Especial, de natureza contábil, a ser distribuído aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios;

2. 22% (vinte e dois por cento) para o Fundo Social, instituído por esta Lei, deduzidas as parcelas destinadas a órgãos da Administração Direta da União, nos termos do Regulamento."

Art. 3° Os arts. 48 e 50 da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, passam a vigorar com as seguintes redações:

"**Art. 48.** Os *royalties* decorrentes da exploração de petró1eo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, nos contratos de que tratam esta Lei e a Lei nº 12.276, de 30 de junho de 2010, terão a seguinte distribuição:

I - quando a lavra ocorrer em terra ou em lagos, rios, ilhas fluviais e lacustres:

61,25% (sessenta e um inteiros e vinte e cinco centésimos por cento) serão entregues aos Estados produtores;

17,5% (dezessete inteiros e cinco décimos por cento) serão entregues aos Municípios produtores;

8,75% (oito inteiros e setenta e cinco centésimos por cento) serão entregues aos Municípios afetados por operações de embarque e desembarque de petróleo, gás natural ou outro hidrocarboneto fluido, na forma e critérios estabelecidos pela ANP;

d) 12,5% (doze inteiros e cinco décimos por cento) para a União, a ser destinado ao Fundo Social, instituído pela Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, deduzidas as parcelas destinadas aos órgãos da Administração Direta da União, nos termos do Regulamento;

II – quando a lavra ocorrer na plataforma continental, no mar territorial ou na zona econômica exclusiva observar-se-á a distribuição aplicável aos contratos sob regime de partilha, de que trata o art. 42-B da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010." (NR)

Art. 49-A suprimido.

Art. 49-B suprimido.

Art. 49-C suprimido.

"**Art. 50** .....

.....

§ 2° Os recursos da participação especial serão distribuídos da seguinte forma:

I – 23% (vinte por cento) para os Estados produtores ou confrontantes;

II – 5% (cinco por cento) para os Municípios produtores ou confrontes;

III – 72% (setenta e dois por cento) para a União, observados os seguintes percentuais sobre o montante a ser distribuído a que se refere o caput:

a) 30% (trinta por cento) para o Fundo Especial, de natureza contábil, a ser distribuído com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;

b) 42% (quarenta e dois por cento) para o Fundo Social, instituído pela Lei nº 12.351, de 2010, deduzidas as parcelas destinadas a órgãos da Administração Direta Federal, nos termos do Regulamento." (NR)

Art. 50-A suprimido

Art. 50-B suprimido

Art. 50-C suprimido

Art. 50-D suprimido.

Art. 50-E suprimido.

Art. 50-F suprimido.

Art. 4º (com renumeração dos atuais arts. 4º e 5º do Substitutivo) Os recursos destinados ao Fundo Especial, de que tratam a alínea *a* do inciso III do § 2º do art. 50 da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, bem como o item 1 da alínea *d* do inciso I e o item 1 da alínea *d* do inciso II, ambos do art. 42-B da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, serão repartidos da seguinte forma:

I – 50% (cinquenta por cento) para os Estados e o Distrito Federal;

II – 50% (cinquenta por cento) para os Municípios.

§ 1º Os recursos transferidos à conta do Fundo Especial serão aplicados exclusivamente em:

I – investimentos em saneamento básico e ambiental;

II – investimentos em transporte público;

III - investimentos em infraestrutura de transportes.

§ 2º Os investimentos a que se refere o § 1º serão realizados, preferencialmente, no âmbito de programas de cooperação intergovernamental, a que se refere o parágrafo único do art. 23 da Constituição.

§ 3º O disposto nos §§ 1º e 2º não se aplica aos recursos entregues aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, em decorrência de participação no resultado da exploração de petró1eo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, de que trata o § 1º do art. 20 da Constituição.

§ 4º Observada a repartição estabelecida nos incisos I e II do *caput*, as transferências à conta do Fundo Especial serão realizadas da seguinte forma:

I – parcela dos recursos será destinada aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios produtores, confrontantes ou afetados por operações de embarque e desembarque de petróleo, gás natural ou outro hidrocarboneto fluido, com o objetivo, se for o caso, de complementar, em cada mês, o valor entregue à entidade beneficiária, no correspondente mês do exercício financeiro de 2012, corrigido pela variação acumulada, nos 12 (doze) meses imediatamente anteriores, do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) ou outro índice que vier a sucedê-lo;

II – o montante que exceder os recursos transferidos em conformidade com o inciso I será transferido para as demais entidades federativas.

§ 5º Os valores a serem transferidos, na hipótese do inciso I do § 4º:

I - não poderão ser inferiores ao que a entidade beneficiária receberia, se aplicado o disposto no inciso II do § 4º;

II – observarão o disposto nos §§ 1º e 2º.

§ 6º Os critérios de rateio dos recursos transferidos na forma do inciso II do § 4º serão os aplicáveis ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM), conforme se trate de transferências à conta, respectivamente, do inciso I e do inciso II do *caput*.

§ 7º A partir do exercício de 2018, os critérios de rateio a que se refere o § 6º serão substituídos por critério específico, estabelecido em lei, que tenha por base, em relação à entidade beneficiária, a capacidade fiscal e as carências nas áreas a que se refere o § 1º.

Art. 5º Ficam revogados:

I – o art. 49 e os §§ 3º e 4º do art. 50, todos da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997;

II – o inciso IV e o § 1º do art. 49 da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010.

Art. 6º (repete o conteúdo do art. 5º do Substitutivo)

JUSTIFICAÇÃO

Estas sugestões de emendas têm por propósito aperfeiçoar a redação do Substitutivo ao Projeto de Lei nº 448, de 2011, já aprovado no Senado Federal e em apreciação na Câmara dos Deputados, especificamente nos seguintes aspectos:

a) proceder, com clareza, à distinção entre os recursos, oriundos de *royalties* ou participações especiais vinculados à exploração de petróleo, gás natural ou outro hidrocarboneto fluido, entregues aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, em virtude de sua condição de produtores, confrontantes ou afetados por operações de embarque e desembarque daqueles produtos, por força do § 1º do art. 20º da Constituição, daqueles que são transferidos àquelas entidades em virtude de norma infraconstitucional;

b) simplificar as regras e procedimentos associados às mencionadas transferências;

c) reduzir a grande heterogeneidade dos critérios de distribuição das receitas de *royalties* e participações especiais associadas à exploração de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos;

d) promover uma transição gradual para os novos critérios, à medida que se asseguram transferências para as entidades beneficiárias, que sejam produtoras, confrontantes ou afetadas por operações de embarque e desembarque, recursos que, somados aos entregues no próprio exercício, sejam iguais, em termos reais, aos que foram entregues no exercício de 2012;

e) vincular as transferências a investimentos em saneamento básico e ambiental, transportes públicos e infraestrutura de transportes – áreas sabidamente carentes de recursos, para consecução de níveis mínimos de qualidade compatíveis com o padrão de desenvolvimento brasileiro, ademais de evitar que recursos sujeitos à grande incerteza sejam canalizados para gastos de custeio que usualmente se tornam incompressíveis;

f) esclarecer que os recursos entregues, por força do art. 20, § 1º, da Constituição não se sujeitam a vinculações de despesa, em conformidade com entendimento já firmado no âmbito do Supremo Tribunal Federal (Mandado de Segurança nº 24.132-1 – Distrito Federal);

g) estabelecer que, a partir de 2018, o rateio das transferências, que não observem o critério de complementaridade da entrega efetivada em 2012, em lugar dos critérios aplicáveis ao FPE e ao FPM, deverá obedecer a critério específico, estabelecido em lei, que tenha por base, em relação à entidade beneficiária, a capacidade fiscal e as carências em relação às áreas de aplicação vinculada.

A anexa tabela estabelece apresenta os coeficientes de distribuição das receitas provenientes da exploração de petróleo, gás natural e outros carbonetos fluidos, confrontando-se a situação atual, a constante no substitutivo do Projeto de Lei do Senado nº 448, de 2011, e a que decorreria em virtude do acolhimento dessas emendas. De ressaltar que a distribuição não dispensa a observância da transição gradual, assinalada no item d dessa Justificação.

Tabela

DISTRIBUIÇÃO DAS RECEITAS PROVENIENTES DA EXPLORAÇÃO DE PETRÓLEO, GÁS E OUTROS HIDROCARBONETOS FLUIDOS (em %)

Regime de Concessão	Situação Atual (Lei nº 9.478, de 1997) Concessão			PLS 448/2011 (PL 2.565, de 2011) Concessão			Proposta da Comissão Concessão		
	Royalties		Participação Especial	*Royalties*		Participação Especial	*Royalties*		Participação Especial
	Terra	Mar		Terra	Mar		Terra	Mar	
Estados Produtores	61,25	26,25	40,00	61,25	20,00	20,00	61,25	22,00	23,00
Municípios Produtores	17,50	26,25	10,00	17,50	4,00	4,00	17,50	4,00	5,00
Municípios afetados	8,75	8,75		8,75	2,00	0,00	8,75	2,00	0,00
União	12,50	30,00	50,00	12,50	20,00	46,00	12,50	22,00	42,00
Fundo Especial		8,75			54,00	30,00		50,00	30,00
Estados		1,75			27,00	15,00		25,00	15,00
Municípios		7,00			27,00	15,00		25,00	15,00

Regime de Partilha	Situação Atual (Lei nº 12.351, de 2011) Partilha			PLS 448/2011 (PL 2.565, de 2011) Partilha			Proposta da Comissão Partilha		
	Royalties		Óleo excedente	*Royalties*		Óleo excedente	*Royalties*		Óleo excedente
	Terra	Mar		Terra	Mar		Terra	Mar	
Estados Produtores	Não dispõe sobre a distribuição de royalties		100,00	20,00	22,00	100,00	20,00	22,00	Não dispõe sobre o tema, o que implica mesma distribuição do PLS 448/2011
Municípios Produtores				10,00	5,00		10,00	4,00	
Municípios afetados				5,00	2,00		5,00	2,00	
União				15,00	20,00		15,00	22,00	
Fundo Especial				50,00	51,00		50,00	50,00	
Estados				25,00	25,50		25,00	25,00	
Municípios				25,00	25,50		25,00	25,00	

Obs: i) As distribuições do PLS 448/2011 referem-se às alíquotas que irão prevalecer após o período de transição.

ii) No regime de partilha não existe Participação Especial, e sim a Parcela do Óleo Excedente, que a União destina ao Fundo Social.