

# Relatório da “Comissão de Especialistas com o objetivo de analisar Questões Federativas”

FIESP

Conselho Superior de Assuntos  
Jurídicos e Legislativos - CONJUR  
São Paulo, 26 de novembro de 2012  
*Everardo Maciel*

# Federalismo no Mundo

- Federação, um conceito aberto
- Federações (23)
  - Canadá, Estados Unidos, México, Kitty e Nevis, Venezuela, Brasil e Argentina;
  - Alemanha, Espanha, Áustria, Bélgica, Rússia e Suíça;
  - Índia, Paquistão, Malásia e EAU;
  - Etiópia, Comores, África do Sul e Nigéria;
  - Austrália e Micronésia.
- A diversidade de modelos de federalismo fiscal
  - Estados Unidos e Suíça
  - Canadá, Alemanha e Austrália
  - Brasil e Índia
- A crise contemporânea das federações

# Federalismo no Brasil

- As raízes da Federação no Império (Miriam Dolhnikoff, “O Pacto Imperial: Origens do Federalismo no Brasil”)
- A República e a Federação
- O federalismo fiscal e a reforma tributária de 1965
- As crises contemporâneas do federalismo
  - A perda da importância relativa dos Estados
  - A omissão da União nas questões federativas
  - Os conflitos: FPE, royalties do petróleo, guerra fiscal e dívidas das entidades subnacionais com a União



# Relatório: premissas e estruturas

- **Premissas**
  - Relevância e urgência
  - Tratamento conjunto das matérias
  - Implementação gradual
  - Desconcentração em favor dos entes federativos com menor capacidade fiscal
- **Estrutura do Relatório Parcial**
- **Estrutura do Relatório Suplementar**



# 1. Partilha de receitas e critérios de rateio

- Critérios de rateio do FPE
- Distribuição dos royalties e participações especiais na exploração de petróleo e gás
- Cota-parte municipal do ICMS
- Fundo de Exportação (IPI)
- Tributação pelo ICMS do comércio interestadual com não contribuintes
- Princípio do destino mitigado

## 1.1. Critérios de rateio do FPE

- A inconstitucionalidade dos critérios vigentes
- As regras propostas
  - Manutenção, em termos reais, dos valores distribuídos em 2012
  - Distribuição do excedente proporcionalmente à participação relativa da população e do inverso do PIB *per capita*, com ajustes
  - Regra restrita à partilha do FPE
- O modelo proposto para 2018
  - Equalização da capacidade fiscal *per capita*

## 1.2. Critérios de rateio dos resultados da exploração de petróleo e gás

- Distinção entre recursos entregues (art. 20, § 1º da CF) e transferidos por força de lei
- Percentuais de distribuição aproximadamente iguais aos do já aprovado PL nº 448, de 2011 (SF)
- Garantia, em termos reais, dos valores entregues em 2012 às entidades produtoras e confrontantes
- Transferências para as demais entidades federativas com base no FPE e no FPM
- Vinculação das transferências
- A partir de 2018, critério específico de rateio



## 1.3. Cota-parte municipal do ICMS

- Introdução gradual, no prazo de cinco anos, da variável população como critério de rateio (25%)
- Manutenção da parcela destinada ao FUNDEB (20% do total)



## 1.4. Fundo de Exportação (IPI)

- Modificação do critério de rateio: repasse proporcional ao valor total das exportações de produtos
- Recursos a repassar: elevação de 10 para 12% do produto da arrecadação do IPI (constitucionalização dos recursos transferidos à conta da Lei Kandir)
- Redução do limite superior de participação individual: de 20 para 10%

## 1.5. Tributação pelo ICMS do comércio interestadual com não contribuintes

- Redação da PEC n<sup>o</sup> 103/2011, do Senado
  - Não faz distinção entre o comércio presencial e o não presencial com não contribuintes
  - Imposto devido no Estado de destino: diferença entre a alíquota na origem e a alíquota interestadual
- Alteração proposta
  - Restringe a hipótese ao comércio não presencial
  - A diferença devida no destino se dá em relação à alíquota do Estado de destino



## 1.6 Princípio do destino mitigado

- Redução gradual das alíquotas interestaduais, no prazo de oito anos, visando à convergência para uma alíquota uniforme de 4%
- Eliminação das alíquotas de exportação



## 2. Prevenção dos litígios tributários

- Lei complementar disciplinando a competição fiscal, no âmbito do ICMS
- Sanções às práticas de guerra fiscal

## 2.1. Lei complementar disciplinando a competição fiscal

- Conceituação de isenções, incentivos e benefícios fiscais
- Natureza autorizativa das concessões
- Quórum para deliberações: unanimidade
- Exceções à unanimidade (quórum de 2/3)
  - Revogação de benefícios
  - Incentivos fiscais novos
  - Remissão de impostos devidos (guerra fiscal)
  - Migração de incentivos concedidos (guerra fiscal)
  - Alíquotas para o regime especial de combustíveis, lubrificantes e gás natural
- Institucionalização e alteração da denominação do CONFAZ



## 2.2. Sanções às práticas de guerra fiscal

- Sanções para o contribuinte: pagamento do imposto devido com acréscimos legais
- Sanções para as entidades concedentes: suspensão pelo Ministro da Fazenda de transferências voluntárias e de avais e garantias e contratação de empréstimos com a União
- Sanções para os agentes públicos
  - Enquadramento na Lei de Improbidade Administrativa
  - Instituição de tipo penal específico

### 3. Federalismo e gasto público

- Dívida dos Estados e Municípios
  - Novo indexador: IPCA
  - Juros: 4%
  - Limite de comprometimento da receita líquida: 11%
  - Eliminação do saldo residual
- Remuneração dos servidores estaduais e municipais
  - Vedação de normas nacionais que repercutam sobre a remuneração dos servidores estaduais e municipais, ressalvado o salário-mínimo e o disposto em norma constitucional



## 4. Integração das administrações tributárias

- Criação do Cadastro Único dos Contribuintes
  - Restrito às pessoas jurídicas
  - Disciplinado em lei federal, que disponha sobre a gestão intergovernamental e o compartilhamento de informações
  - Simplificação dos procedimentos para inscrição e baixa dos contribuintes





## 5. Integração do federalismo fiscal

- Criação do Código do Federalismo Fiscal
- Outras leis complementares integradoras
  - Cooperação intergovernamental setorial
  - Prevenção de litígios tributários (ICMS, IPVA e ISS)
  - Composição dos organismos regionais
  - Conflitos de competência

## 5.1. Código do Federalismo Fiscal

- Normas gerais aplicáveis a:
  - Procedimentos relativos à entrega ou transferência
  - Incentivos regionais e às zonas econômicas especiais
  - Harmonização de políticas tributárias
  - Regiões metropolitanas, consórcios públicos, cooperação intergovernamental
  - Integração das administrações tributárias
- Rateio do FPE e do FPM: equalização da capacidade fiscal per capita
- Rateio de outras transferências compulsórias: critérios setoriais
- Vinculação das transferências voluntárias
- Desenvolvimento regional
- Sistema nacional de contas públicas
- Legislação estadual sobre matéria de competência privativa da União

## O que não se fez

- Legislação para coibir a guerra fiscal do ISS
- Novos critérios de rateio do FPM
- Revisão da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais – CFEM
- Revisão do Código Tributário Nacional – CTN
- Elaboração das leis complementares da cooperação intergovernamental setorial
- Elaboração do Código do Federalismo Fiscal



# Catalunha, federação e equidade: uma palavra final

“Señor! Nos que somos tanto como vos, pero juntos más que vos, o hacemos principal entre los iguales, con tal que guardéis nuestros fueros y libertades; y si no, no”

Juramento que os nobres do mítico reino de Furs de Sobrarbe (Catalunha) fazia ao seu rei (*apud* Viquipèdia, cf. versão constante de “Caminhos para Santiago”, pg. 326, de Cees Nooteboom)