



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

## **RELATÓRIO SUPLEMENTAR**

“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 nº 026/2012 – CEAQF

Brasília, 22 de setembro de 2012.

Excelentíssimo Senhor Senador José Sarney  
Digníssimo Presidente do Senado Federal

Em aditamento ao Relatório Parcial encaminhado por meio do Ofício nº 025/2012 – CEAQF, estamos submetendo à elevada consideração de Vossa Excelência este Relatório Suplementar, que apresenta o anteprojeto de Proposta de Emenda Constitucional dispendo sobre as bases do federalismo fiscal brasileiro e sua integração por meio do proposto Código do Federalismo Fiscal e outras leis complementares específicas.

Trata-se de questão da mais alta relevância, pelo que pode contribuir para conferir efetividade ao federalismo fiscal, cujos parâmetros se encontram dispersos e desarticulados em inúmeros dispositivos constitucionais, conforme se esclarece na Justificação da Proposta.

É indispensável assinalar que, no prazo estipulado para conclusão dos trabalhos da Comissão, seria pretensão impossível esgotar o tema, considerado o largo espectro do federalismo fiscal.

Nada obstante, decidiu-se por elencar algumas questões que não foram examinadas, conquanto sejam igualmente importantes, não podendo, por isso, ser negligenciadas na agenda do federalismo fiscal:

- a) a legislação voltada para coibir a guerra fiscal no âmbito do imposto sobre serviços de qualquer natureza – ISS (art. 156, § 3º inciso III da CF);
- b) a fixação de novos critérios de rateio do Fundo de Participação dos Municípios – FPM (art. 161, inciso II, in fine, da CF);
- c) a revisão da legislação aplicável à Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais – CFEM;

- d) a revisão do Código Tributário Nacional – CTN (Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966), especialmente no tocante à legislação sobre os tributos e sobre a repartição de receitas tributárias, que se encontra completamente ultrapassada em virtude da Constituição de 1988 e de normas infraconstitucionais subsequentes;
- e) a elaboração de leis complementares relativas à cooperação intergovernamental setorial, a que se refere o parágrafo único do art. 23 da Constituição;
- f) a elaboração do Código do Federalismo Fiscal, caso prospere o anteprojeto encaminhado por meio deste Relatório Suplementar.

Por fim, ao concluir os trabalhos da “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” agradecemos a distinção pela honrosa missão que nos foi confiada por essa Casa Legislativa e aproveitamos a oportunidade para consignar os agradecimentos pelo apoio técnico da Consultoria Legislativa do Senado Federal, sob a coordenação dos Consultores Marcos José Mendes e Paulo Springer de Freitas, e pelo apoio administrativo da Subsecretaria de Apoio às Comissões Especiais e Parlamentares de Inquérito, sob a coordenação da Senhora Keny Cristina Rodrigues Martins.

Respeitosamente,

Nelson Jobim  
**Presidente**

Everardo Maciel  
**Relator**



SENADO FEDERAL

## PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO

Introduz o art. 251 na Constituição, para dispor sobre as bases do federalismo fiscal, estruturado por meio do Código do Federalismo Fiscal e outras leis complementares específicas.

**Art. 1º** Fica acrescido o seguinte art. 251 à Constituição:

“**Art. 251.** A estrutura do federalismo fiscal se assenta nas seguintes bases:

I – discriminação das rendas tributárias, nos termos dos arts. 149, 149-A e 153 a 156;

II – especificação das receitas de tributos pertencentes a entes federativos, embora a competência para instituí-los seja de outro, nos termos dos arts. 157 e 158;

III – transferências intergovernamentais de receitas públicas;

IV – harmonização das políticas tributárias dos entes federativos, incidentes sobre uma mesma base impositiva;

V – prevenção dos litígios tributários entre os entes federativos;

VI – cooperação intergovernamental na formulação e execução das políticas públicas relativas às competências comuns dos entes federativos, nos termos do parágrafo único do art. 23;

VII – integração regional e sub-regional;

VIII - integração das administrações tributárias dos entes federativos.

§ 1º As transferências intergovernamentais, a que se refere o inciso III do caput, serão:

I – compulsórias – quando decorrentes de:

a) entrega de recursos aos entes federativos, nos termos do art. 159;

b) participação nos resultados da exploração ou compensação financeira, nas hipóteses de que trata o § 1º do art. 20;

c) norma constante do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;

d) leis complementares, a que se refere o parágrafo único do art. 23; e

e) leis ordinárias.

II – voluntárias – quando decorrentes de previsão específica na lei orçamentária anual.

§ 2º Lei complementar (Código do Federalismo Fiscal) disporá, de forma integrada, sobre:

I – as normas gerais aplicáveis:

a) ao crédito de valores, ao acompanhamento pelos beneficiários e, se for o caso, ao cálculo das quotas de recursos pertencentes ou transferidos aos entes federativos, a que se referem, respectivamente, os incisos II e III do caput;

b) às concessões, por lei, de incentivos regionais, a que se refere o § 2º do art. 43, e de incentivos fiscais relativos às zonas econômicas com tratamento tributário diferenciado;

c) à harmonização das políticas tributárias, a que se refere o inciso IV do caput;

d) às regiões metropolitanas, a que se refere o § 3º do art. 25, especialmente no tocante à sua delimitação territorial e à cooperação intergovernamental, em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum;

e) aos consórcios públicos e aos convênios de cooperação intergovernamental, a que se refere o art. 241;

f) à integração das administrações tributárias dos entes federativos, inclusive unificação cadastral, compartilhamento de informações fiscais, execução de procedimentos conjuntos de fiscalização e delegação de competência, observado que as atividades relativas àquelas administrações terão caráter essencial para o funcionamento do Estado e prioridade na alocação de recursos, sendo exercidas por meio de servidores de carreiras específicas.

II – os critérios de rateio das transferências intergovernamentais compulsórias, observado que:

a) os critérios de rateio dos fundos, de que tratam as alíneas *a*, *b* e *d* do inciso I do art. 159, em conformidade com o que estabelece o inciso II do art. 161, terão, por base, metodologia tendente à

equalização da capacidade fiscal *per capita* das entidades beneficiárias, com especificação das receitas a serem equalizadas;

b) em relação às demais transferências compulsórias, serão adotados critérios específicos;

III – a vinculação das transferências intergovernamentais compulsórias a fundo ou despesa, observado o disposto na alínea *c* do inciso II do § 4º do art. 177;

IV - o sistema nacional de contas públicas, especialmente no que se refere às seguintes matérias:

a) padrões de contabilidade pública;

b) administração do sistema nacional de contas públicas;

c) obrigatoriedade de apresentação de informações relativas às contas públicas;

d) sanções aplicáveis nos casos de descumprimento da obrigação de apresentar informações ou de apresentação de informações incompletas, intempestivas ou falsas;

V – o disciplinamento das transferências voluntárias, observada a exigência de vinculação a fundo ou a despesa, integrante de programas elaborados em conformidade com as leis complementares de que trata o parágrafo único do art. 23, salvo nos casos de despesas para atendimento de situações emergenciais imprevistas, como guerra, comoção interna ou calamidade pública;

VI – os casos em que os Estados ficam autorizados a legislar sobre as questões específicas das matérias relacionadas no art. 22, em conformidade com o disposto no parágrafo único daquele artigo;

VII – as condições para integração das regiões em desenvolvimento, a que se refere o § 1º do art. 43, que informarão leis decenais relativas às diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado de que trata o § 1º do art. 174.

§ 3º O disposto no inciso II do § 2º não se aplica quando os critérios de rateio estiverem especificados na Constituição ou nas leis complementares, a que se refere o parágrafo único do art. 23.

§ 4º O disposto no inciso III do § 2º não se aplica em relação aos incisos I e II do art. 159 e ao § 1º do art. 20.

§ 5º Não integram o Código do Federalismo Fiscal, a que se refere o § 2º, sem prejuízo, quando for o caso, da observância de suas normas gerais, as leis complementares relativas às seguintes matérias:

I – cooperação intergovernamental, nos termos do parágrafo único do art. 23, nela incluída o disposto nos incisos VI e VII do art. 30 e no art. 211;

II – prevenção de litígios tributários entre os entes federativos, especialmente em relação aos impostos de que tratam:

a) o inciso II do art. 155, nos termos da alínea g do inciso XII do § 2º daquele artigo;

b) o inciso III do art. 155;

c) o inciso III do art. 156, nos termos do inciso III do § 3º daquele artigo;

III – composição dos organismos regionais de que trata o inciso II do § 1º do art. 43.

§ 6º O disposto no inciso II do § 5º:

I - não elide o estabelecimento de sanções administrativas e penais à prática da competição tributária ilícita, em legislação própria;

II – não abrange os conflitos de competência, de que trata o inciso I do art.146.”

**Art. 2º** Acrescente-se a seguinte alínea *j* ao inciso XII do § 2º do art. 155:

“**Art. 155**.....

.....

§ 2º .....

.....

XII - .....

j) definir o valor adicionado para fins do disposto no inciso I do parágrafo único do art. 158.

.....” (NR)

**Art. 3º** Esta Emenda à Constituição entra em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos a partir de 2018 em relação ao disposto nos incisos II e III do § 2º do art. 251 da Constituição, introduzido por esta Emenda.

**Art. 4º** Revogam-se:

I – o inciso I do caput do art.161;

II – a partir de 2018, o inciso XXII do art.37, sem prejuízo da eficácia de leis e convênios, celebrados com fundamento naquela norma, desde que não colidam com o disposto na lei complementar de que trata o § 2º do art. 251, introduzido por esta Emenda à Constituição.

## JUSTIFICAÇÃO

O federalismo fiscal, traduzido na repartição das rendas públicas, na fixação das competências dos entes federados e na cooperação intergovernamental relativamente à execução das competências comuns, é fundamento essencial do pacto federativo – cláusula pétrea da Constituição.

Sem ele, qualquer pretensão de organização federativa resultaria inócua, por fragilizar sobremaneira o comando constitucional relativo à autonomia dos entes federativos, estabelecido no art. 18 da Carta Maior.

A matéria, todavia, se encontra dispersa no texto constitucional, sem que se vislumbre qualquer tipo de articulação entre seus elementos constitutivos, o que, ao fim e ao cabo, compromete sua eficácia.

Esta Proposta de Emenda à Constituição (PEC) pretende sanar a assinalada lacuna do texto constitucional, esclarecendo, sistematizando e integrando as bases do federalismo fiscal, que se desdobram nos campos da tributação (discriminação das rendas tributárias; especificação das receitas pertencentes a entes federativos, embora a titularidade seja de outro; transferências intergovernamentais; harmonização das políticas tributárias incidentes sobre uma mesma base impositiva e prevenção dos litígios tributários), dos gastos públicos (cooperação intergovernamental e integração regional e sub-regional) e da integração da administração tributária.

O assinalado propósito estruturante não altera, todavia, os vigentes parâmetros constitucionais do federalismo fiscal, que se expressam por meio de inúmeras disposições esparsas na Lei Maior. Por essa razão, a PEC incide justamente no Título IX da Constituição (Das Disposições Constitucionais Gerais), mediante acréscimo do art. 251.

O vetor dessa estruturação, entretanto, será uma lei complementar, a que se propõe a denominação de Código do Federalismo Fiscal. Portanto, o perfil jurídico real da proposição, em boa medida, é cometido à produção legislativa infraordenada, ancorada na previsão constitucional da integração em conformidade com esta PEC.

Constrói-se, desse modo, uma arquitetura jurídica que preserva os parâmetros constitucionais vigentes do federalismo fiscal e prescreve sua integração pela mediação do legislador infraconstitucional.

A codificação do federalismo fiscal não representa, em si, uma novidade, porquanto o Código Tributário Nacional - CTN (Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966) já tratava da matéria nos arts. 83 a 95, constantes do Título VI (Distribuições de Receitas Tributárias).

O disciplinamento estabelecido no CTN se encontra, todavia, completamente ultrapassado, em virtude de alterações constitucionais e infraconstitucionais posteriores. De mais a mais, o conceito do federalismo fiscal tornou-se muito mais abrangente que a simples normatização de transferências intergovernamentais, de que cuidava o CTN.

A Constituição de 1988 demonstra, à saciedade, esse novo espectro do federalismo fiscal, ainda que de forma difusa, como assinalado, evidenciando, por conseguinte, a necessidade de uma integração que estruture as disposições em direção a objetivos maiores, como a correção das desigualdades inter-regionais de renda e o equilíbrio vertical e horizontal das rendas públicas.

O proposto Código do Federalismo Fiscal disporá sobre normas gerais aplicáveis: aos procedimentos relativos à entrega, acompanhamento e cálculo de quotas de recursos pertencentes ou repassados aos entes federativos; aos incentivos fiscais regionais e das zonas econômicas com tratamento tributário privilegiado; à harmonização das políticas tributárias comuns dos entes federativos; à cooperação intergovernamental, inclusive nas regiões metropolitanas, e aos consórcios públicos; e à integração das administrações tributárias.

Além disso, cuidará de normas específicas relacionadas com os critérios de rateio e vinculação das transferências compulsórias, o disciplinamento das transferências voluntárias, o sistema nacional de contas públicas, os casos em que os Estados ficam autorizados a legislar em matéria privativa da União, conforme previsão constitucional, e as condições para implementação da integração regional, que informarão as leis decenais relativas ao desenvolvimento regional.

De ressaltar que a existência de um sistema nacional de contas públicas é condição indispensável à consecução das regras de equalização das receitas *per capita* das entidades beneficiárias do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal e do Fundo de Participação dos Municípios, recepcionadas expressamente nesta PEC como metodologia capaz de dar concretude à promoção do equilíbrio socioeconômico entre os Estados e entre

os Municípios, conforme preconizado no inciso II do art. 161, *in fine*, da CF/88.

A previsão de leis decenais de desenvolvimento regional, informadas pelas condições preestabelecidas no Código do Federalismo Fiscal, milita em favor da reafirmação do planejamento como ferramenta indispensável à formulação de políticas públicas de médio e longo prazos.

A PEC estabelece que o Código de Federalismo Fiscal não contemplará as leis complementares disciplinadoras da cooperação intergovernamental setorial, de que trata o parágrafo único do art.23 da CF, e as que dispõem sobre a competição fiscal, no tocante ao ICMS, ao ISS e ao IPVA, e sobre a composição dos organismos regionais.

Essas matérias serão tratadas em leis complementares específicas, evitando sobrecarga normativa do referido Código, conquanto se sujeitem à observância, quando cabível, das normas gerais nele contidas.

As sanções administrativas e penais às práticas de competição fiscal ilícita poderão ser inscritas em estatutos legais próprios.

Propõe-se a revogação, a partir de 2018, do inciso XXII do art. 37 da CF, que dispõe sobre a integração das administrações tributárias, para inserir a matéria no âmbito da estruturação federativa de que trata esta PEC, sem prejuízo da eficácia de leis e convênios celebrados sob a égide daquela norma, desde que não colidam com o disposto no Código do Federalismo Fiscal.

Por fim, a PEC esclarece que o conceito de valor adicionado, utilizado como critério de rateio da quota-parte municipal do ICMS, é a base de cálculo desse imposto, estabelecida na lei complementar de que trata o inciso XII do § 2º do art. 155 da CF.

A fim de permitir uma elaboração cuidadosa dos critérios relativos ao rateio e à vinculação das transferências intergovernamentais compulsórias é que se propõe postergar, para 2018, a eficácia dessas regras.