

PACTO FEDERATIVO E REFORMA TRIBUTÁRIA

RICARDO LODI RIBEIRO¹

1) Introdução — 2) Os Limites à Reforma da Constituição e o Direito Tributário — 3) A Federação Brasileira e Competência Tributária — 4) As Propostas de Reforma — 5) Conclusão.

1. Introdução

Tema muito presente na mídia e nos pronunciamentos das lideranças econômicas, parlamentares e governamentais, a reforma tributária é um paradoxo: todos a desejam, mas ninguém consegue concebê-la como um projeto global, que possa atender aos interesses da sociedade como um todo, onerada por uma das maiores cargas tributárias do mundo; do setor produtivo, que, com o atual regime, perde competitividade diante da concorrência internacional; da União, cujos recursos são majoritariamente consumidos pelo pagamento de encargos das dívidas internas e externas e pelos compromissos da Seguridade Social; dos Estados, que naufragam diante de um ordenamento constitucional que lhes deu muitas obrigações e poucas fontes de recursos, e dos Municípios, em sua franca maioria dependentes do repasse das verbas referentes às transferências constitucionais.

Portanto, se todos querem a reforma, resta saber que reforma virá: a da União, a dos Estados, a dos Municípios, a das empresas ou a do cidadão? A dificuldade diante da multiplicidade de interesses envolvidos ganha maior dimensão quando se

¹ Procurador da Fazenda Nacional no Rio de Janeiro. Ex-Procurador do Estado de São Paulo, Professor de Direito Tributário da Universidade Candido Mendes (UCM), da Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro (EMERJ), da Escola de Administração Fazendária do Ministério da Fazenda (ESAF), do MBA em Direito das Empresas do Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais (IBMEC), do MBA em Direito Tributário da Fundação Getúlio Vargas (FGV) e do Centro de Estudos Jurídicos 11 de Agosto (CEJ) e mestrando em Direito Tributário pela Universidade Candido Mendes (UCM).

leva em conta a necessidade de consenso político para garantir os 3/5 da Câmara dos Deputados e do Senado Federal necessários à aprovação de qualquer emenda constitucional.

Paralelamente às dificuldades de ordem política, a Reforma Tributária ainda deve superar um outro obstáculo importante: as limitações constitucionais ao poder de reforma, notadamente, os limites materiais, as chamadas cláusulas pétreas.

Uma análise preliminar das consequências dessas alterações e a sua compatibilidade com o artigo 60, § 4º, da Constituição Federal constitui o objeto deste trabalho.

2. Os limites à reforma da constituição e o direito tributário

Como é de todos sabido, a reforma da Constituição Federal, a par das limitações implícitas relativas ao titular do poder constituinte derivado e à supressão das próprias limitações expressas, encontra também os limites circunstanciais (art. 60, § 1º), os formais, no que tange ao processo legislativo adotado e, com maior atenção neste estudo, os limites materiais, as chamadas cláusulas pétreas previstas no artigo 60, § 4º.²

O referido dispositivo legal tem a seguinte redação:

“§ 4º — Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I — a forma federativa de Estado;

II — o voto direto, secreto, universal e periódico;

III — a separação dos Poderes;

IV — os direitos e garantias individuais.”

Portanto, sequer serão apreciadas as propostas de emendas tendentes a abolir as cláusulas pétreas. Não são quaisquer emendas que versem sobre os assuntos previstos no § 4º que são insuscetíveis de apreciação. Se assim fosse, a Constituição Federal seria de uma rigidez tal que reduziria o espaço de atuação do legislador,³ impedindo que as gerações futuras implementassem seus próprios projetos políticos.⁴ Petrificar interesses que são efêmeros significa diminuir a vida de uma Constituição, num convite à ruptura do Estado de Direito.⁵

A rigor, só se encontra protegido pelas cláusulas pétreas o núcleo intangível dos direitos assegurados no artigo 60, § 4º da Constituição. Ou seja, no dizer do próprio Texto Maior, as emendas *tendentes a abolir* o direito tutelado. Uma emenda

2 MORAES, Alexandre, “Direito Constitucional”, 4ª edição, Ed. Atlas, 1998, p. 461.

3 HESSE, Konrad, “Escritos de Derecho Constitucional, Centro de Estudios Constitucionales, 1992, p. 20.

4 CANOTILHO, J.J. Gomes, “Direito Constitucional e Teoria da Constituição”, 2ª edição, Ed. Almedina, 1998, p. 943.

5 SARMENTO, Daniel, “A Constituição Aberta e Seus Limites”, Revista dos Procuradores da Fazenda Nacional, Vol. 2, CEJ do Sinprofaz/Forense, Rio de Janeiro, 1998, p. 153.

tendente a abolir um direito é uma proposta que visa à sua destruição, ao seu enfraquecimento ou impliquem na profunda mudança de identidade desses direitos.⁶

No que se refere à emenda constitucional que altere o Sistema Tributário Nacional, duas cláusulas pétreas podem, em tese, ser violadas: a dos direitos e garantias individuais (inciso IV) e a da forma federativa de Estado (inciso I).

Quanto à primeira, o STF já declarou a inconstitucionalidade de emenda constitucional que excepcionava a aplicação de um dos princípios constitucionais tributários em relação a determinado imposto. Por ocasião da promulgação da EC nº 3/93, que autorizou a criação do IPMF excetuando em relação a ele a aplicação do princípio da anterioridade e das imunidades do art. 150, VI, o Pretório Excelso considerou que tais direitos, integrantes do Estatuto do Contribuinte, se traduzem em direito individual deste. Em consequência, uma emenda que excepcione a aplicação desses princípios em relação a determinado imposto, estaria tendendo a abolir o princípio, restando violada a cláusula pétrea do inciso IV do § 4º do artigo 60.⁷

Portanto, não é necessário, para que se considere violada uma cláusula pétrea, que uma emenda revogue expressamente o direito individual, basta que fira o núcleo essencial do direito.⁸ Da mesma forma, a emenda para ferir a cláusula pétrea da Federação não precisa declarar abolida a Federação, basta que atende contra a autonomia dos Estados da Federação, inviabilizando sua capacidade de autogoverno e auto-administração.⁹

Viola a auto-administração do Estado uma emenda constitucional que suprima ou reduza sensivelmente as suas competências tributárias, uma vez que, como bem observa Alexandre de Moraes, “está implícito no exercício da competência tributária, a existência de um mínimo de recursos financeiros, obtidos diretamente através de sua própria competência tributária.”¹⁰

De fato, a simples transferência constitucional do produto da arrecadação dos impostos federais para os Estados não garante a auto-administração, haja vista que o exercício das competências materiais conferidas aos Estados não pode depender exclusivamente do exercício da competência tributária da União.

É ínsita à idéia de autonomia, a descentralização territorial do poder, permitindo que os Estados definam suas próprias prioridades, independentemente das políticas definidas pela União.¹¹ Sem que haja a eleição de suas próprias prioridades por parte dos Estados, inútil é a Federação, como bem salientado por Dalmo de Abreu Dallari¹²:

6 MENDES, Gilmar Ferreira, “Controle de Constitucionalidade — Aspectos Jurídicos e Políticos”, Saraiva, 1990, p. 95.

7 STF, Pleno, ADIn 939/DF, Rel. Min. Sydney Sanches, DJ de 18/03/94, p. 5..165.

8 CANOTILHO, J.J. Gomes, Ob. Cit. p. 470.

9 SILVA, José Afonso da, “Curso de Direito Constitucional Positivo”, 13ª edição, Malheiros, 1997, p. 69

10 MORAES, Alexandre, Ob. Cit. p. 246.

11 CARRAZZA, Roque Antônio, “Curso de Direito Constitucional Tributário”, 4ª edição, Malheiros, p. 81

12 DALLARI, Dalmo de Abreu, “Competências municipais”, in “Estudos de Direito Público”,

“O reconhecimento desse poder de fixar sua própria escala de prioridades é fundamental para a preservação da autonomia de cada governo. Se um governo puder determinar o que o outro deve fazer, ou mesmo o que deve fazer em primeiro lugar, desaparecem todas as vantagens da organização federativa. Realmente, pode ocorrer que a escala de prioridades estabelecida pelo governo central não coincida com o julgamento de importância de assuntos feito pelo governo regional ou local. Pode também ocorrer que um governo pretenda que outro cuide de outros problemas que, no seu julgamento, deveriam merecer preferência. (...)”

“Assim, pois, a decisão sobre as prioridades, dentro de sua esfera de competência e afetando seus recursos financeiros, é uma decorrência da autonomia e cabe a cada entidade política, por preceito constitucional, não se podendo exigir comportamento diverso sob alegação de ser mais conveniente.”

Portanto, só através do exercício de sua própria competência tributária, o Estado pode garantir o cumprimento de suas prioridades, e não as da União, preservando sua autonomia em relação a esta. Assim, se, hipoteticamente, toda a arrecadação dos Estados, ou quase toda, dependesse de tributos federais, a concessão de benefícios fiscais pela União, atendendo a um interesse que os poderes federais consideram prioritário, como o incentivo às exportações, poderia impedir que os Estados atingissem as suas próprias prioridades, como o aumento dos investimentos na área social, por exemplo.

Deste modo, a autonomia dos entes da Federação depende de que todos eles possuam competência tributária própria, capaz de fazer frente às responsabilidades a eles atribuídas pela Constituição Federal.

Permeando essa idéia, encontramos várias graduações entre as mais diversas Federações, no que tange à autonomia dos Estados. Apenas para ficar no estudo das Constituições brasileiras, temos a Constituição de 1891 que, até a Emenda de 1926, conheceu um federalismo que conferia grande autonomia aos Estados¹³, bem como a Emenda Constitucional nº 1/69, que sufocou a autonomia estadual pela supremacia dos interesses da União, guardiã da segurança nacional, tão cara ao regime instalado a partir de 1964.¹⁴ Mesmo diante de modelos tão díspares não se negou a existência da Federação em nenhum desses regimes.

A despeito da multiplicidade de experiências históricas que tivemos, no que se refere à autonomia dos entes federados, o federalismo adotado pela Constituição de

Revista da Associação dos Advogados da Prefeitura do Município de São Paulo. 1983, nº 4, p. 7. *apud* CARRAZZA, Ob. Cit., p. 82.

¹³ A autonomia dos Estados era tão ampla na Constituição de 1891, antes da Emenda de 1926, que se permitia aos Estados se organizarem de forma a admitir que o Estado do Rio Grande do Sul adotasse um regime onde todas as leis eram aprovadas pelo Poder Executivo, restando ao Legislativo apenas o controle orçamentário, como noticia Nagib Slaibi Filho, em “Anotações à Constituição de 1988 — Aspectos Fundamentais”, 3ª edição, 1992, p. 147.

¹⁴ Ou no regime constitucional de 1937, em que o federalismo foi só nominal, diante da nomeação de interventores nos Estados pelo Presidente Getúlio Vargas.

1988 consagra um Pacto Federativo em que as figuras da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios se equívalem, todas gozando de autonomia só restringida pela própria Constituição Federal. Deste modo, alterações nesse Pacto Federativo que limitem sobremaneira a autonomia dos Estados e Municípios, ainda que através da redução significativa de sua competência tributária, tende a abolir a Federação conforme estabelecida pelo constituinte originário, para criar um outro modelo que, se não se traduz em um estado unitário, se afasta da idéia federativa consagrada em 05 de outubro de 1988. Restaria ferida, portanto, a cláusula pétrea do inciso I.

Deste modo, o regime federativo insculpido pela Constituição de 1988 exige a existência de pelo menos um imposto de larga base econômica na competência tributária de cada um dos entes da Federação.

3. A federação brasileira e competência tributária

A Constituição de 1988 alterou substancialmente a repartição das receitas tributárias, a fim de adequar às atribuições conferidas aos Estados e Municípios, os recursos necessários a consecução dessas.

Dentro deste contexto, garantiu impostos de larga base econômica a cada um dos entes federados. À União, conferiu o IR e o IPI. Aos Estados o ICMS, e aos Municípios o ISS e o IPTU.

É óbvio que não há óbice a uma reforma constitucional tributária que altere essa repartição. Porém, ao suprimir um desses impostos de qualquer dos entes, deve a emenda garantir outra fonte de custeio, arrecadada a partir de competência própria.

Tratando-se do caso dos Estados, que têm no ICMS o único imposto de larga base, a afirmação ganha maior densidade. Como é de todos sabido, o ICMS representa mais de 85% das receitas arrecadadas pelos Estados.¹⁵ Portanto, o exercício da competência tributária relativa ao ICMS é vital para a sobrevivência financeira dos Estados, no que tange à sua autonomia administrativa, conforme anteriormente abordado.

Ocorre que, embora sendo o principal imposto dos Estados, e de longe a sua principal fonte de recursos, o ICMS é um tributo cujo exercício da competência tributária pelos seus titulares é bastante limitado pela Constituição Federal, a fim de evitar a, danosa para a Federação e suicida para o Erário estadual, “guerra fiscal” entre os Estados.

Os mecanismos principais utilizados pelo constituinte originário para evitar a guerra fiscal foram:

a) a possibilidade de o Senado Federal fixar alíquotas mínimas e máximas para operações internas (art. 155, § 2º, V, CF);

15 No ano de 1998 as receitas arrecadadas pelo Estado de São Paulo totalizaram pouco mais de 30 bilhões de reais, sendo o ICMS responsável por mais de 26 bilhões, segundo dados da Secretaria de Estado da Fazenda, disponíveis na Internet.

b) a necessidade de aprovação por convênio entre Estados das isenções, incentivos e benefícios fiscais (art. 155, § 2º, XII, g).

Tais limitações, portanto, impedem que os Estados fixem qualquer alíquota e concedam unilateralmente benefícios fiscais, a fim de evitar a guerra fiscal, como vimos. É indiscutível a legitimidade de tais limitações, haja vista terem sido estabelecidas pelo próprio constituinte originário que conferiu competência tributária aos Estados para instituir o ICMS. Ao repartir a competência tributária, a Constituição Federal pode deferir uma competência para instituir determinado tributo, cujo exercício seja mais restrito do que outra definida para as demais exações.

Quanto à possibilidade de o constituinte derivado estabelecer tais limitações, se não pode ser negada *a priori*, sua constitucionalidade dependerá de grau de influência que tais medidas impliquem no equilíbrio federativo, o que só no caso concreto pode ser aferido. Porém, não se pode perder de vista nessa análise, que a competência para os Estados legislar sobre o ICMS já foi originalmente restrita pelo constituinte de 1988.

4. As propostas de reforma

Desde a promulgação da Constituição de 1988, vem ocorrendo na Federação brasileira um fenômeno de centralização de recursos na esfera federal, por meio de criações do constituinte derivado, como o Fundo de Estabilização Fiscal e Fundo Social de Emergência.

Tal orientação, que contraria a tendência mundial de descentralização de recursos e competências para os entes periféricos, o que vem se verificando até mesmo nos Estados unitários, tem como ápice as propostas patrocinadas pelo Governo Federal, a denominada Reforma Tributária.

Desde a apresentação da primeira proposta de Reforma Tributária pelo Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, em 1995, que deu origem à PEC nº 175, até o substitutivo do relator da Comissão Especial que aprecia na Câmara dos Deputados a proposta de emenda, o Deputado Mussa Demes¹⁶, passando pela proposta apresentada pelo Ministério da Fazenda¹⁷, há uma grande preocupação, até certo ponto louvável, em evitar a guerra fiscal entre os Estados, cada vez mais ousados na concessão de incentivos numa disputa fratricida pela instalação de empresas estrangeiras em seus territórios, muitas vezes utilizando de expedientes inconstitucionais como a concessão de financiamentos pelo Estado, cujos recursos não são entregues ao contribuinte, mas compensados com tributos estaduais. Na verdade, trata-se de isenções condicionadas concedidas sem autorização de convênio.

16 Substitutivo do relator no *site* na Internet da Câmara dos Deputados (www.camara.gov.br).

17 Anteprojeto apresentado pelo Ministro da Fazenda, Pedro Malan, à Comissão Especial da Câmara dos Deputados em 26/11/98, disponível no *site* na Internet do Ministério da Fazenda (www.fazenda.gov.br).

Ocorre que nas propostas hoje em discussão, prevalece a preocupação com o aumento das limitações ao exercício da competência pelos Estados no que tange ao ICMS, inspirada no combate à “guerra fiscal”. Se a preocupação é justa, o remédio é muito amargo. Há uma verdadeira supressão da competência tributária dos Estados, que passam a ser tão somente titulares da capacidade tributária ativa e destinatários de parte da arrecadação do tributo.

Vale recordar a distinção entre os dois conceitos. Competência tributária é o poder de instituir o tributo. Ou seja de criar o tributo através de lei, legislando sobre todos os elementos necessários à imposição tributária, inclusive no que tange à concessão de benefícios fiscais. O exercício dessa competência é pleno, sendo, porém, limitada pelas restrições contidas da Constituição Federal.¹⁸

Já a capacidade tributária ativa se traduz no poder de exigir o tributo, ou seja, de arrecadar, fiscalizar e executar a legislação tributária, não envolvendo, no entanto, o poder de legislar sobre ele.¹⁹

Há uma terceira figura: a do beneficiário da arrecadação, que não necessariamente é o titular da competência tributária ou o da capacidade tributária ativa.

Como acima demonstrado, a autonomia dos entes da Federação exige que estes possuam competências tributárias próprias, não bastando a mera capacidade tributária ativa e a posição de destinatário da arrecadação, pois estas situações não influenciam nas regras relativas à incidência e, em consequência, ficam impossibilitados de estabelecer uma política fiscal condizente com as suas prioridades político-administrativas.

Na proposta do Ministério da Fazenda, sob o eufemismo de “imposto da Federação”, se criaria um ICMS cuja legislação seria estabelecida pela União, a quem competiria fixar todos os elementos de incidência e a definição, de acordo com lei complementar, da forma de participação dos Estados e do Distrito Federal nas alíquotas do imposto. Aos Estados caberia a fiscalização, a arrecadação e o julgamento dos processos administrativos fiscais.

Em outras palavras, o chamado “imposto da Federação”, seria um imposto de competência da União, tendo como titulares da capacidade tributária ativa os Estados e o Distrito Federal, que no entanto, não poderiam definir qualquer regra, nem no que se refere ao regulamento, em relação ao imposto. Aos Estados caberia a parcela da arrecadação estabelecida por lei complementar, que embora seja uma lei nacional, é elaborada pelos Poderes da União.

No substitutivo do relator, Deputado Mussa Demes, a sutileza na apresentação da proposta é maior, mas os efeitos, neste ponto, não diferem muito da proposta do Ministério da Fazenda. Seriam criados os chamados “impostos da União, dos Estados e do Distrito Federal”, categoria similar ao denominado, na proposta do Ministério da Fazenda, “imposto da Federação”. A diferença é que a proposta do relator engloba no conceito também o imposto sobre combustíveis.

18 CTN, art. 6º.

19 art. 7º c/c art. 119 do CTN.

Na sistemática desse ICMS “da União, dos Estados e do Distrito Federal”, a competência para legislar sobre o tributo seria também da União, através de lei complementar. O regulamento do imposto também seria elaborado pela União. Aos Estados caberia a fiscalização e a arrecadação do imposto, sem prejuízo da fiscalização suplementar da União. Porém, diferentemente da proposta do Ministério da Fazenda, no substitutivo do relator, teríamos duas alíquotas de ICMS: a federal, definida em lei complementar; e a estadual, fixada pelo Senado Federal.

Quanto aos benefícios fiscais, que hoje são aprovados através de convênios entre todos os Estados, passam a ser vedados no ICMS cobrado pelos Estados.

À lei estadual caberia, tão somente, aumentar ou reduzir as alíquotas estaduais até o limite de 20%. Mas isso não significa que os Estados poderiam aplicar a seletividade por meio dessa faculdade, haja vista que deveriam fazê-lo uniformemente para as alíquotas de todas as mercadorias, o que inviabiliza, na prática, o exercício de tal faculdade pelo legislador estadual.

Como se vê, também no projeto do relator, o que se denomina “imposto da União, dos Estados e do Distrito Federal” nada mais é do que um imposto federal em que os Estados detêm uma parcela da capacidade tributária ativa e da arrecadação, em proporção estabelecida pela própria União, em lei complementar.

Assim, os projetos hoje em discussão retiram dos Estados e do Distrito Federal a competência sobre o ICMS, atribuindo-a à União, ferindo a cláusula pétrea da Federação, a medida que subtraem dos primeiros a possibilidade de definir regras a respeito de tributo responsável pela quase totalidade de sua arrecadação.

Poderia ser objetada à essa conclusão o argumento de que os Estados já sofriam limitações à sua competência, no que tange ao ICMS, impostas pelo próprio constituinte originário.

Porém, convém não se olvidar que cabe ao constituinte originário selar o Pacto Federativo e, no exercício desse mister, estabelecer exceções ao exercício pleno das competências tributárias. Já o constituinte derivado não tem a mesma liberdade para estipular tais exceções.

Ademais, as regras estabelecidas pelas propostas de emendas constitucionais radicalizam sobremaneira tais limitações chegando mesmo a suprimir a competência tributária dos Estados relativamente ao ICMS. Hoje, um consenso entre os Estados viabiliza a isenção. Nos projetos em comento inexistente até mesmo essa possibilidade. A restrição que o constituinte originário fez ao exercício da competência tributária no que tange aos benefícios fiscais em matéria de ICMS, embora restrinja o exercício da competência de cada Estado considerado de per si, respeita a autonomia estadual, a medida que possibilita que o conjunto dos membros da Federação fixe tais normas.

Do ponto de vista prático, vale lembrar que, se aprovadas as propostas, os Estados perderiam o direito de conceder isenções de ICMS, o que altera substancialmente o quadro constitucional, ainda que hoje só possam fazê-lo coletivamente, através de convênio.

Por outro lado, se hoje é facultado ao Senado estabelecer alíquotas mínimas e máximas, o exercício dessa última faculdade se limita a resolução de conflito específico entre Estados. No regime atual cabe ao Estado definir a alíquota, respeitada a alíquota mínima definida pelo Senado, uma vez que é restrita a possibilidade da

Câmara Alta estabelecer o limite máximo. Com a aprovação de qualquer das propostas, a alíquota passará a ser definida pela União, cabendo ao Estado, no substitutivo do relator, alterá-la em 20 % de modo uniforme, não podendo, portanto estabelecer tratamento específico para determinadas mercadorias.

Além do mais, hoje os Estados guardam ainda uma certa discricionariedade legislativa para estabelecer alíquotas diferenciadas em razão da essencialidade da mercadoria. Com a aprovação das referidas propostas, tais distinções serão estabelecidas pela União.

Como se vê, a possibilidade do Estado estabelecer uma política fiscal comprometida com as prioridades definidas pelos seus próprios poderes fica inviabilizada pelas propostas em discussão. De outro lado, a arrecadação dos Estados dependerá quase que exclusivamente do exercício da competência tributária pela União, o que pode trazer efeitos danosos ao Erário estadual, em prol de objetivos da política econômica do Governo Federal, nem sempre afinados com os projetos dos Estados. Basta lembrar os efeitos danosos aos Estados causados pela Lei Kandir, Lei Complementar nº 87/96, que, ao admitir o creditamento financeiro e não físico, e ao desonerar as exportações de semi-elaborados e produtos não industrializados em relação ao ICMS, causou graves prejuízos às já combalidas finanças estaduais. Com a União definindo todas as regras do tributo, os Estados ficam numa posição ainda mais fragilizada.

Deste modo, resta evidenciado o desequilíbrio do Pacto Federativo estabelecido em 05/10/88, bem como a violação da cláusula pétrea da Federação, inviabilizando a apreciação e a aprovação da emenda constitucional da Reforma Tributária conforme proposto.

Uma alternativa viável, do ponto de vista constitucional, para levar a efeito a unificação dos impostos sobre a circulação, seria manter o ICMS na competência dos Estados, transferindo-se parte dos recursos à União, como forma de compensação pela extinção do IPI, uma vez que este não representa a parcela majoritária dos recursos federais.

5. Conclusão

Em síntese se conclui que:

a) há grande dificuldade de se obter consenso político em torno da Reforma Tributária, haja vista a diversidade dos interesses da União, dos Estados, dos Municípios, do setor produtivo, e da sociedade em geral;

b) paralelamente, as propostas de Reforma Tributária, veiculadas por emendas constitucionais que são, devem observar as cláusulas pétreas previstas no artigo 60, § 4º, da CF;

c) a cláusula pétrea da Federação garante a autonomia dos Estados, aí englobada a auto-administração, que depende, em grande medida, do custeio das despesas de Estados e Municípios por tributos de sua própria competência;

d) o ICMS é responsável por mais de 85% da arrecadação dos Estados, constituindo-se a principal fonte de recursos destes, sendo o exercício de sua competência por estes essencial para a definição de suas prioridades políticas;

e) a competência tributária, poder de instituir o tributo, não se confunde com a capacidade tributária ativa, poder de cobrar o tributo, e tampouco com a posição de destinatário da arrecadação;

f) as propostas em discussão no Congresso Nacional, sob a justificativa de evitar a guerra fiscal entre Estados, suprimem a competência destes para a instituição do ICMS, atribuindo-lhes apenas a capacidade tributária ativa;

g) tais alterações ferem o Pacto Federativo estabelecido em 05/10/88, violando a cláusula pétrea prevista no art. 60 § 4º, IV, da Constituição Federal;

h) uma alternativa às propostas ora em discussão seria a manutenção do ICMS na competência dos Estados que transfeririam parcela da arrecadação à União, em razão da extinção do IPI.

Bibliografia

BALEEIRO, Aliomar. *Direito Tributário Brasileiro*. 11ª edição, Rio de Janeiro: Forense, 1999.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 6ª edição, São Paulo: Malheiros, 1996.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 2ª edição, Coimbra: Almedina, 1998.

CARRAZZA, Roque Antônio. *Curso de Direito Constitucional Tributário*. 4ª edição, São Paulo: Malheiros, 1993.

COELHO, Sacha Calmon Navarro. *Curso de Direito Tributário Brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

HESSE, Konrad. *Escritos de Derecho Constitucional*. Traduzida por Pedro Cruz Villalon. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1992.

MENDES, Gilmar Ferreira. *Controle da Constitucionalidade — Aspectos Jurídicos e Políticos*. 2ª edição, São Paulo: Saraiva, 1990.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 4ª edição, São Paulo: Atlas, 1998.

MORAES, Bernardo Ribeiro de. *Compêndio de Direito Tributário*. 3ª edição, Rio de Janeiro: Forense, 1997.

SARMENTO, Daniel. *A Constituição Aberta e Seus Limites*, publicado na Revista dos Procuradores da Fazenda Nacional, vol. 2, Rio de Janeiro: Cej do Sinprofaz/Forense, 1998.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 13ª edição, São Paulo: Malheiros, 1997.

TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de Direito Financeiro e Tributário*. Rio de Janeiro: Renovar, 1993.