



SENADO FEDERAL
Instituição Fiscal Independente

Ofício nº 05/2020-IFI

Brasília, 05 de março de 2020.

A Sua Excelência o Senhor
Senador Roberto Rocha
Presidente da Comissão Mista Temporária – Reforma Tributária

Assunto: **CM – Reforma Tributária.**

Senhor Senador,

1. Em resposta ao Ofício nº 004/2020 – CM Reforma Tributária, a Instituição Fiscal Independente está à disposição para ajudar a Comissão Mista Temporária em sua importante missão. Dado que o reduzido quadro dedica-se em tempo integral ao cumprimento das atribuições previstas na Resolução do Senado nº 42, de 2016, colaboraremos no que for possível para o bom desenvolvimento dos trabalhos, a exemplo de participação em audiências ou levantamento de dados. A IFI já publicou um estudo sobre o assunto, cuja cópia segue em anexo: Nota Técnica nº 38, de 2019.

Respeitosamente,

Assinatura eletrônica em azul, consistindo de uma série de traços fluidos e entrelaçados que representam o nome do signatário.

(assinado eletronicamente)

FELIPE SCUDELER SALTO
Diretor-Executivo

Nota Técnica nº 38

11 DE OUTUBRO DE 2019

Principais propostas de reforma
tributária em tramitação no
Congresso Nacional

Josué Pellegrini

Principais propostas de reforma tributária em tramitação no Congresso Nacional¹

Josué Pellegrini²

Esta nota comenta as duas propostas de reforma tributária atualmente em evidência no Congresso Nacional: a PEC 45, de 2019, que tramita na Câmara dos Deputados, e a PEC 110, de 2019, em análise no Senado Federal. O trabalho está dividido em sete partes. A parte introdutória comenta o diagnóstico comum às duas propostas e os obstáculos à aprovação da matéria. As outras cinco partes comparam as duas propostas levando-se em conta cinco pontos considerados essenciais. A segunda parte comenta os novos impostos e os tributos substituídos. A terceira trata do alcance dos tributos substituídos e a implicação para a definição da alíquota do novo IVA. A quarta e a quinta partes abordam as implicações em termos de distribuição de receitas entre União, estados e municípios, entre os estados e entre os municípios. A sexta analisa a flexibilidade proporcionada aos entes pelas propostas na gestão das respectivas contas. A sétima, por fim, comenta as mudanças contidas no relatório sobre a PEC 110 apresentado em comissão do Senado.

¹ O objetivo desta Nota enquadra-se entre as atribuições da IFI, previstas no art. 1º da Resolução nº 42/2016.

² Diretor da IFI e Consultor Legislativo do Senado Federal.

Sumário

| | |
|--|----|
| SUMÁRIO EXECUTIVO | 3 |
| I - Introdução | 7 |
| II - Os impostos substitutos e os tributos substituídos..... | 9 |
| III - Alcance dos tributos substituídos e a alíquota do IBS | 11 |
| IV- Avaliação da neutralidade na distribuição de receitas entre União, estados e municípios..... | 13 |
| IV.1 – Neutralidade no IBS e no imposto da União | 13 |
| IV.2 – Outras mudanças da PEC 110 | 16 |
| V – Avaliação da neutralidade na distribuição de receitas entre estados e entre municípios | 18 |
| V.1 – Municípios | 18 |
| V.2 – Estados | 20 |
| V.3 – Mecanismos temporários de compensação de perdas | 23 |
| VI – Flexibilidade na gestão fiscal dos entes | 24 |
| VI.2 – Flexibilidade na gestão das alíquotas | 24 |
| VI.2 – Flexibilidade na alocação das receitas entre diferentes destinos | 25 |
| VII – Inovações do relatório sobre a PEC 110 apresentado na CCJ do Senado..... | 28 |

SUMÁRIO EXECUTIVO

Há amplo consenso de que o sistema tributário nacional gera enormes distorções econômicas e sociais e, por isso, precisa ser reformado. A tributação sobre bens e serviços, em particular, responsável por cerca da metade da carga tributária do país, é extremamente complexa, composta por vários tributos com características distintas e, em geral, não desejáveis.

Entre as consequências dessa situação está o alto custo do cumprimento das obrigações acessórias para as empresas, o elevado grau de litígio entre os envolvidos, o desestímulo às exportações e aos investimentos e a alocação ineficiente dos recursos produtivos do país. Assim, uma reforma bem concebida poderia potencialmente aumentar o crescimento econômico, em benefício de todos.

A experiência e a literatura internacional recomendam que a tributação sobre bens e serviços seja feita por intermédio de um único imposto sobre valor adicionado (IVA), no qual o valor devido em cada operação é deduzido do valor pago na etapa anterior. Com essa sistemática, a incidência se dá exclusivamente sobre o consumo. Outras características desejáveis são simplicidade, base ampla (restrita ao consumo), menor número possível de alíquotas, de benefícios e de regimes especiais, e uniformidade em todo o território nacional.

As duas propostas em tramitação no Congresso Nacional, a PEC nº 45 e a PEC nº 110, ambas de 2019, baseiam-se em diagnóstico similar e, por isso, apresentam como pontos essenciais, a extinção de vários tributos sobre bens e serviços atualmente existentes e a substituição por um imposto do tipo IVA, instituído por lei complementar, denominado imposto sobre bens e serviços (IBS).

Em que pese as semelhanças, há diferenças importantes, também. Na PEC 45, a alíquota do IBS é definida por meio de lei específica de cada ente, a regulamentação e a gestão é da União, estados e municípios, e não é permitida a concessão de benefícios tributários, nem a diferenciação de alíquotas entre bens e serviços.

Já na PEC 110, a alíquota é a mesma para todos os entes, fixada em lei complementar, a gestão e a regulamentação são atribuídas apenas aos estados e municípios, e existe a possibilidade de diferenciação de alíquotas entre bens e serviços e a concessão de benefícios nos casos especificados.

As duas propostas criam outro imposto além do IBS, de competência da União, desta feita sem as características do IVA. Embora sejam aqui denominados de imposto seletivo, apenas o relativo à PEC 45 é seletivo propriamente dito, com a intenção de desestimular o consumo de certos bens e serviços, a exemplo de cigarros e bebidas.

Na PEC 110, o imposto seletivo é bem mais abrangente, incluindo insumos importantes utilizados no processo produtivo como combustíveis, serviços de telecomunicações e energia elétrica, além de veículos automotores. As alíquotas podem ser diferenciadas, mas sem superar a alíquota padrão do IBS, exceto nos casos de bebidas e cigarros. Dada a abrangência, o imposto visa também arrecadar e parte da sua receita é dividida com os estados.

Ao mesmo tempo que cria o IBS e o imposto seletivo, a PEC 45 extingue cinco tributos, sendo três de competência da União, IPI, PIS e Cofins, além do ICMS e do ISS, de competência de estados e municípios, respectivamente. Já a PEC 110 extingue esses cinco tributos, mais quatro de competência da União: IOF, salário-educação, Cide-combustíveis e Pasep. Todos os nove tributos incidem sobre bens e serviços, exceto salário-educação e IOF, que é híbrido.

No período 2014-2017, os cinco tributos extintos pela PEC 45 arrecadaram 12,3% do PIB em média, enquanto os nove suprimidos na PEC 110 geraram 13,4% do PIB. Ainda que apenas dois tributos extintos não sejam da União, a participação dos tributos federais é de 38,9% e de 43,8% do total da receita dos tributos extintos, na PEC 45 e 110, respectivamente, por conta da importância da receita do ICMS. A Tabela 1 da nota mostra esses números.

A alíquota do IBS requerida para gerar as mesmas receitas proporcionadas pelos tributos extintos depende de vários fatores. De modo bem simples, levando-se em conta o consumo das famílias de acordo com as contas nacionais, estima-se alíquota de 25,3% e 23,8% nos casos da PEC 45 e 110, respectivamente. A alíquota é mais baixa na PEC 110 porque o imposto seletivo é bem mais abrangente do que o previsto na PEC 45. Os percentuais encontrados pressupõem uma perda

de base de cerca de 25% por conta de sonegação e de eventuais benefícios concedidos. As estimativas foram feitas com na base na arrecadação do período 2014-2017.

A alíquota não é baixa em ambas as propostas, por conta da elevada carga tributária no Brasil e da grande dependência da tributação sobre bens e serviços. Uma alíquota menor dependeria da redução da carga sobre bens e serviços, compensada pelo aumento da tributação sobre a renda, essa, sim, baixa, de acordo com os padrões internacionais.

Questão importante suscitada pela extinção de tributos e criação de outros é a dos efeitos sobre a distribuição da receita entre os entes federados. Embora as propostas não possam garantir que as receitas geradas pelos novos impostos sejam as mesmas proporcionadas pelos tributos extintos, elas podem perseguir a neutralidade, no sentido de manter a participação dos entes na distribuição de receitas, consideradas as transferências federativas (partilha de receitas entre entes).

A PEC 45 propicia a neutralidade, pois as alíquotas de referência do IBS relativas à União, estados e municípios devem ser calculadas de modo a gerar a mesma receita produzida pelos tributos extintos da respectiva competência. Essa calibragem de alíquotas ocorre no período de transição de dez anos, quando os tributos extintos são gradualmente substituídos pelos novos.

Também no caso das transferências federativas, as chamadas alíquotas singulares de referência que determinam os montantes transferidos devem ser fixadas de modo a resultar nos mesmos valores obtidos antes da reforma. São as alíquotas singulares que definem a parcela da receita do IBS da União destinada aos estados e municípios (tal qual ocorre com a receita do IPI e da Cide-combustíveis, atualmente) e a parcela da receita do IBS dos estados destinada aos municípios (como ocorre com a receita do ICMS, nas atuais regras).

Já na PEC 110, os percentuais da divisão da receita do IBS com União (35,57%), municípios (22,91%) e estados (calculada por resíduo em 41,52%), a partilha da receita do imposto seletivo com os estados (20%) e a partilha da parcela do IBS da União com os estados (5,7%) e municípios (5,3%) estão todos fixados no texto constitucional. Por isso, a análise da neutralidade na PEC 110 requer a realização de cálculos.

Supondo-se que a receita de 13,4% do PIB gerada pelos impostos extintos seja integralmente recomposta pelo IBS e pelo imposto seletivo, e que a receita do IBS corresponda a 85% do total da receita gerada pelos dois novos impostos, a aplicação dos percentuais fixados resulta em perda de 0,22% do PIB para União e ganho de 0,15% e 0,07% do PIB para estados e municípios respectivamente. A Tabela 2 da nota ajuda a compreender esses números.

Como a PEC 110 também transfere a receita do IPVA e do ITCMD para os municípios, em montante equivalente a 0,4% do PIB, no cômputo final, União e estados perdem 0,22% e 0,25% do PIB, respectivamente, enquanto municípios ganham 0,47% do PIB. Aparentemente, houve a opção por elevar a participação dos municípios, dividindo-se o ônus entre estados e União.

Diferentemente da PEC 45, a PEC 110 contém outras providências além das estritamente ligadas à extinção e criação de tributos. Atualmente, 50% da receita do IPVA originada dos veículos automotores terrestres é transferida aos municípios. A PEC 110 eleva o percentual para 100% e amplia a base do IPVA para embarcações e aeronaves, sendo a receita proporcionada mantida pelos próprios estados. A receita do IPVA chegou a 0,6% do PIB em média no período 2014-2017.

Quanto ao ITCMD, imposto de competência dos estados e receita de 0,1% do PIB, na média do período 2014-2017, a PEC 110 transfere a competência para a União, mas as receitas são direcionadas aos municípios. Ainda na esfera dos tributos, a PEC 110 extingue a CSLL que gerou receita de 1,1% do PIB de 2014 a 2017, em média. A intenção é que a perda de receita seja compensada com mudanças na legislação do imposto de renda. As mudanças propostas em relação ao IPVA, ITCMD e CLSS são graduais, iniciadas a partir do sexto ano subsequente à promulgação da emenda.

A PEC 110 também cria dois fundos, um para estados e um para municípios, com recursos originados de parcela a ser especificada em lei complementar da receita com impostos apropriada por União, estados e municípios. O objetivo desses fundos é reduzir a diferença de receita per capita existente entre os entes, sendo os recursos direcionados a

investimentos na infraestrutura, com possibilidade de uso, no caso do fundo dos municípios, por um certo período, para compensar perdas com a reforma tributária. Tais fundos poderão promover alterações na distribuição de receitas em desfavor da União e dos estados e municípios entre si, em magnitude que dependerá do montante de recursos recebidos, a ser definido em lei complementar.

Além de possíveis mudanças na distribuição de receitas entre União, estados e municípios, as propostas de reforma tributária afetam inevitavelmente a distribuição entre os estados da receita que cabe a esses entes, bem como a distribuição entre os municípios da receita que cabe a esses entes.

Em relação aos municípios, essa mudança se deve principalmente à substituição de duas das suas principais fontes de recursos, a receita do ISS e os 25% da receita do ICMS, apropriados preponderantemente na origem, por parcela da receita do IBS. Nesse caso, a distribuição orienta-se basicamente pelo local do consumo, no caso da PEC 110, e pelo local do consumo e população, no caso da PEC 45, havendo ainda, em ambos os casos, pequena parcela dirigida de acordo com o que dispuser lei estadual. A Tabela 3 da nota sintetiza essas mudanças.

Quanto aos estados, a mudança concentra-se na substituição do ICMS, cobrado e apropriado preponderantemente no estado de origem, com base nas alíquotas interestaduais, por parcela da receita do IBS apropriada no local do consumo. Isso vale para as duas PECs. Em relação à PEC 110, a definição dos critérios de distribuição entre os estados dos 20% da receita com o imposto seletivo que cabe a esses entes foi deixada para lei complementar. Trata-se de questão importante por conta da ampla base de incidência atribuída a esse imposto pela referida PEC. A Tabela 4 da nota sintetiza essas mudanças.

O crescimento econômico proporcionado pela reforma tributária, a partir da eliminação das distorções causadas pelo sistema tributário, pode compensar a perda de receita dos estados e municípios prejudicados. Entretanto, devido às incertezas que cercam a dimensão desse efeito, ambas as PECs oferecem mecanismos temporários de compensação de perdas. Em comum, as propostas preveem uma primeira fase de garantia integral de preservação de receitas, seguido de outra no qual há transição gradual para os critérios definitivos de distribuição de receita entre estados e entre municípios.

Na PEC 45, a compensação se dá por cerca de cinquenta anos. Na primeira fase, de aproximadamente vinte anos, estados e municípios recebem pelo menos o valor corrigido da receita recebida com o ICMS e ISS, respectivamente. Nesse mesmo período, o aumento real da receita com o IBS é transferido entre os entes já de acordo com o local do consumo. Na segunda fase, com duração de cerca de trinta anos, o peso do critério da preservação do valor real das receitas diminui de modo linear, em favor do local do consumo, até que esse critério se consume como único ao fim dos cinquenta anos.

Quanto à PEC 110, a compensação se estende por quinze anos. Na primeira fase, com duração de cerca de cinco anos, a arrecadação com o IBS e o imposto seletivo é distribuída entre União, cada estado e cada município de acordo com a respectiva participação no total da receita com os tributos extintos. Na segunda fase, com mais dez anos, o critério de distribuição é substituído linearmente pelas regras definitivas de divisão de receitas.

Outro aspecto importante das reformas são os efeitos em termos de flexibilidade na gestão fiscal dos entes, notadamente quanto à possibilidade de gerar receita sem destinação pré-determinada. Embora, a reforma tributária, em princípio, não tenha esse objetivo, ganhos ou perdas de espaço para a gestão fiscal podem decorrer da conformação de cada proposta.

A PEC 45 confere maior flexibilidade aos entes em relação à situação atual ao permitir que alterem a respectiva alíquota de IBS em relação à alíquota de referência, mediante lei específica. A alíquota de referência do ente é a que garante a mesma receita proporcionada pelos tributos extintos. Essa alíquota é dividida em alíquotas singulares de referência, cada qual associada a uma partilha ou vinculação de receita prevista atualmente na Constituição.

Quando o ente eleva alíquota de referência, gera receita extra que não precisa ser partilhada ou destinada às áreas com receitas vinculadas, já que as alíquotas singulares relativas às partilhas e vinculações permanecem fixas. As próprias alíquotas singulares podem ser ajustadas, em relação às de referência, gerando recursos livres, à exceção das alíquotas associadas às partilhas de receita entre entes.

Quanto à PEC 110, a flexibilidade é reduzida, pois as alíquotas do IBS são definidas em lei complementar de âmbito nacional e os percentuais de partilhas e vinculações estão quase todos fixados no texto constitucional. No caso dos estados, acrescenta-se que deixam de receber a receita gerada pelo IPVA e o ITCMD, o que reduz o grau de liberdade conferido a esses entes.

A União também sofre algumas restrições com a PEC 110 ao perder completamente a competência sobre 30% do total de sua atual receita, parcela correspondente à receita dos tributos extintos, já que esse ente não recebe atribuições na gestão e regulamentação do IBS. Outra restrição decorre da extinção da CSLL cuja receita não é partilhada. A extinção exigirá mudanças na legislação do imposto de renda que levem ao aumento compensatória da receita, mas, nesse caso, a receita extra precisará ser partilhada com os demais entes.

A maior flexibilidade da PEC 110 está no âmbito da adoção de alíquotas diferenciadas entre bens e serviços, seja no IBS, seja no imposto seletivo, bem como na concessão de benefícios tributários nas operações com os bens e serviços especificados. A PEC 45 veda essas práticas, à exceção da devolução do imposto pago pela população de baixa renda. Há que se observar, contudo, que a opção por alíquotas diferenciadas ou concessão de benefícios terá que ser materializada na lei complementar de âmbito nacional, envolvendo, portanto, outros entes, a exemplo do que ocorre na definição da alíquota padrão do IBS.

O relatório com texto substitutivo à PEC 110 foi apresentado na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal. A alteração mais importante é a substituição do IBS por outros dois IBSs bastante similares ao original, sendo um federal e outro gerido e regulamentado pelos estados e municípios. Já o imposto seletivo foi reduzido a um imposto estritamente seletivo, com funções extrafiscais. A extinção de nove tributos sobre bens e serviços, bem como a extinção da CSLL e a transferência da receita do IPVA e do ITCMD dos estados para os municípios foram preservadas. Algumas outras inovações foram introduzidas, inclusive algumas de alcance restrito ao Maranhão.

Em relação aos benefícios tributários, o alcance das possibilidades foi bastante ampliado, a exemplo da inclusão da *cadeia produtiva da saúde* entre as possíveis exceções que podem ser contempladas com os benefícios. Autoriza-se ainda que lei complementar institua regimes aduaneiros que estimulem as exportações. A modificação mais importante, entretanto, é a que garante que a extinção de tributos não reduza os benefícios tributários concedidos a prazo certo e sob condições, inclusive mediante o abatimento do imposto devido no âmbito do IBS.

A criação dos dois IBSs e a redução do alcance do imposto seletivo levaram à necessidade de alterar os percentuais que balizam a divisão das receitas entre os entes. Em particular, a receita do IBS estadual/municipal passa a ser dividida de acordo com os percentuais de 65,07% e 34,93% entre estados e municípios, respectivamente.

Outra inovação diz respeito à atual partilha de 10% da receita do IPI com os estados exportadores e de 29% da receita da Cide-combustíveis com os estados, sendo que, em ambas as partilhas, 25% da parcela dos estados dirigem-se aos municípios. O substitutivo troca essas partilhas por ajustes na definição das alíquotas dos IBSs. Em vez de considerar a totalidade das perdas de receita com os tributos federais na definição da alíquota do IBS federal, leva em conta apenas 90% da receita do IPI e 71% da receita da Cide-combustíveis. As diferenças em relação aos 100%, por sua vez, são consideradas na definição da alíquota do IBS estadual/municipal.

Essas mudanças provocaram alterações na distribuição de receitas entre os entes, comparativamente ao que se observa como resultado do texto original da PEC 110. Conforme visto, com base nesse texto, União e estados perdem 0,22% e 0,25% do PIB, enquanto municípios ganham 0,47% do PIB. Já no substitutivo, esses percentuais caminham para 0,43%, 0,09% e 0,52% do PIB, respectivamente. De acordo com esses números, os municípios ganham um pouco mais do que o calculado com base no texto original, mas às custas basicamente dos estados e não mais dos estados e União.

Por fim, o substitutivo cria outro fundo com recursos da União, estados e municípios, além dos dois já existentes no texto original da PEC 110. Desta feita, trata-se de fundo de desenvolvimento dirigido a determinadas áreas, sem que fique claro o papel de cada ente no financiamento e no uso dos recursos.

I - Introdução

A reforma tributária voltou a ocupar espaço relevante no debate econômico nacional. O tema é de fato dos mais importantes. Segundo o diagnóstico prevaiente, o sistema tributário nacional gera graves distorções econômicas e sociais em todas as bases tributárias tradicionais: renda, patrimônio, folha de pagamentos e consumo.

A distorção mais comumente apontada é a gerada pelos chamados tributos sobre bens e serviços. No Brasil, o peso desses tributos no total da carga tributária é de 47,7%, comparativamente a 32,6% na média da OCDE, cerca de 15 pontos menor, ambos números de 2016³. São vários tributos com legislações distintas e complexas. Há muitos regimes especiais e benefícios tributários, além de infundáveis alíquotas. Outras características marcantes são a cumulatividade (pagamento de tributo sobre tributo) e a tributação na origem.

Como consequência, as empresas incorrem em importantes custos para cumprir as obrigações acessórias, além do pagamento dos tributos. Há também elevado grau de litigiosidade. As exportações e investimentos acabam onerados dificultando o crescimento econômico equilibrado. O principal problema talvez sejam os efeitos sobre a alocação dos recursos produtivos da economia. Nas decisões econômicas relevantes, as empresas se orientam mais pela minimização do pagamento de tributos do que pela escolha do modo mais produtivo e eficiente.

A experiência internacional e a literatura econômica sugerem que os países adotem um imposto incidente sobre o valor adicionado (IVA), vale dizer, calculado em cada etapa do processo produtivo, descontando-se o imposto pago na etapa anterior. Na prática, equivale à incidência apenas sobre o consumo. Ademais, precisa ser o mais simples e com a base mais ampla possível, alíquota e regulamento únicos em todo o território nacional, cobrado no destino e sem a adoção de regimes especiais ou benefícios tributários.

Com esse arranjo, reduz-se o custo do cumprimento das obrigações tributárias e, principalmente, torna-se viável desonerar exportações e investimentos e evitar que os tributos interfiram decisivamente nas decisões econômicas e, por consequência, na alocação eficiente dos recursos produtivos. O resultado da eliminação das distorções se traduz em acréscimos de PIB ao longo dos anos, embora seja difícil distinguir esses ganhos dos demais fatores que afetam o desempenho da economia no longo prazo.

Reforma tributária é um assunto complexo do ponto de vista técnico e, principalmente, político, bem mais que a reforma previdenciária. O Brasil já conseguiu fazer duas reformas previdenciárias desde 1998 e está prestes a concluir a terceira. Ainda que haja concordância quanto à existência de importantes distorções no sistema tributário, nenhuma reforma propriamente dita foi feita nesse período.

Não é por menos. O sistema tributário define o tamanho da carga tributária e como essa carga será distribuída entre os grupos de renda e setores da economia. Assim, diante da reforma, a população teme o aumento da carga e setores mais favorecidos com a distribuição da carga e os benefícios tributários resistem às mudanças. Como a tributação sobre o consumo está embutida nos preços dos bens e serviços, a reforma tende a afetar também os preços relativos em função do efeito sobre os diferentes setores da economia, impactando também os consumidores.

O Estado, por sua vez, teme a redução da carga tributária e os entes, individualmente, receiam a perda de participação na receita, ainda que a carga total seja preservada. Ademais, no Brasil, há um conjunto de partilhas de tributos entre os entes federados e de vinculação das receitas de cada ente ao financiamento de certas áreas. Assim, quando se propõe modificar,

³ Salvo referência expressa, a fonte de dados utilizada nesta nota é a publicação anual da Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) denominada Carga Tributária no Brasil. O último relatório divulgado contempla os números relativos a 2017. Disponível em: <http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/carga-tributaria-2017.pdf>

extinguir ou criar tributos, gera-se enorme incerteza entre os entes e entre as áreas quanto à evolução futura das respectivas fontes de financiamento.

Outra dificuldade importante são expectativas de que a reforma tributária possa resolver certos problemas que ela não pode, na verdade, pelo menos não nos próximos anos. Uma das expectativas é a de que ela possa reduzir a carga tributária. De fato, a carga brasileira de 32,3% do PIB, em 2016, não estava muito abaixo dos 35,1% do PIB da média dos países da OCDE, mas estava dez pontos acima da média dos países da América Latina e Caribe, de 22,7% do PIB. Em que pese a elevada carga, não há como diminuí-la por conta da grave crise fiscal pela qual passam União, a maior parte dos estados e muitos municípios.

Uma segunda expectativa que não poderá ser atendida sob pena de inviabilizar a reforma tributária é a da redistribuição de receitas da União para os entes subnacionais, de modo a ajudar a resolver seus problemas fiscais. O fato é que a situação da União é tão ou mais grave que a de muitos estados e municípios. O déficit primário persiste em nível elevado, as despesas discricionárias estão no mínimo e sua dívida supera recordes continuamente. O ganho que poderá vir da reforma tributária é o aumento do crescimento econômico, o que propiciará receitas extras para todos os entes. É preciso que os entes se juntem para viabilizar esse e outros avanços de modo a que o país saia desse jogo de soma zero.

As duas principais propostas que pautam atualmente o debate sobre a reforma tributária são a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 45, de 2019, em tramitação na Câmara dos Deputados, e a PEC nº 110, de 2019, que está no Senado Federal. Ambas têm como foco a substituição dos vários tributos sobre bens e serviços por um IVA sobre o consumo e de aplicação em todo território nacional, com um número mínimo possível de alíquotas e exceções.

Em vista da sensibilidade do tema, as duas propostas buscam ser neutras, na medida do possível, seja quanto à manutenção da carga tributária, seja quanto à menor interferência possível na distribuição da receita entre os entes e áreas contempladas com vinculações. Vale dizer, o foco das propostas é eliminar as distorções trazidas pelo complexo sistema de tributação sobre o consumo e não alterar em alguma direção determinada a carga e a distribuição final de receitas.

É claro que o alcance do objetivo pode ser perseguido na arquitetura da proposta, mas não garantido na execução, já que nem tudo pode ser antecipado diante de mudanças tão complexas. Em particular, a neutralidade requer que o novo tributo arrecade o mesmo que os extintos, o que envolve algum risco, dado que se pretende que o novo imposto seja realmente diferente dos substituídos.

Essas diferenças tornam também difícil garantir que a reforma não provoque redistribuição de receitas entre os estados ou entre os municípios, ainda que a parcela de receita destinada a cada nível de governo seja preservada. Dada a complexidade das mudanças, as propostas preveem períodos de transição, seja para a substituição dos tributos, seja para a distribuição das receitas dos novos tributos entre os entes.

Em que pese a similaridade do diagnóstico e da arquitetura das propostas, existem diferenças importantes entre elas. O objetivo desta nota é comparar as duas propostas em cinco pontos julgados essenciais. A primeira parte é esta introdução e as cinco partes seguintes correspondem a cada um desses pontos.

A segunda parte trata dos tributos substituídos e dos substitutos. A terceira analisa a questão do tamanho requerido da alíquota do IVA. A quarta foca na neutralidade na distribuição da receita dos novos impostos entre União, estados e municípios. A quinta volta-se para os efeitos sobre a distribuição da receita entre os estados e entre os municípios e a transição para os novos critérios de distribuição. A sexta, por fim, diz respeito à flexibilidade conferida aos entes pelas duas propostas na gestão das respectivas contas.

O objetivo perseguido aqui não é optar por uma ou outra proposta, mas, sim, fornecer subsídios para melhor qualificar o debate. Se a reforma tributária for de fato aprovada, provavelmente será um texto que contenha elementos das duas propostas e de outras propostas e sugestões que possam surgir. Há que se considerar outros atores importantes como o

Poder Executivo Federal e os estados que não deverão ficar à margem de discussão de tal relevância. A participação poderá ser por meio da apresentação de uma nova proposta ou da atuação na tramitação das propostas existentes.

Esta nota poderá ser atualizada em decorrência de acontecimentos relevantes, a exemplo da apresentação da proposta do Poder Executivo Federal e a aprovação das propostas ora em análise nas comissões de mérito ou no plenário da Câmara ou do Senado Federal. A exceção é última parte desta nota que se dedica ao relatório sobre a PEC 110 apresentado, mas ainda não aprovado, na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal.

Em futuras publicações, a IFI pretende avançar nas estimativas de impacto fiscal da reforma tributária, a depender da disponibilidade das informações necessárias. Essa nota indica qualitativamente esses possíveis impactos, com a utilização de números, quando possível. Há outros efeitos importantes da reforma tributária como a distribuição do impacto sobre os diferentes setores da economia e sobre os preços relativos, mas que não serão o foco central das nossas análises.

II - Os impostos substitutos e os tributos substituídos

A PEC 45 e a PEC 110 criam dois impostos: um imposto sobre bens e serviços (IBS) e um imposto seletivo. Cabe detalhar um pouco mais cada um deles. As características do IBS são muito parecidas nas duas propostas, já que a intenção é criar um grande imposto inspirado no IVA. Há, entretanto, diferenças que serão pontuadas ao longo desta nota. Na PEC 45, os impostos criados estão no art. 152-A (IBS) e no art. 154, III. Já na PEC 110, estão no art. 153, VIII e § 6º e no art. 155, IV e § 7º (IBS)⁴.

A inspiração no IVA impõe como características comuns a não-cumulatividade (compensação do imposto devido em cada operação com o imposto pago na etapa anterior), a incidência sobre as importações e a não incidência sobre as exportações, garantido o crédito relativo ao imposto pago nas etapas anteriores. Outro ponto em comum é a instituição por meio de lei complementar, a regulamentação única e a uniformidade em todo o território nacional.

Em relação às alíquotas, a definição se dá na lei complementar na PEC 110 e em lei específica do ente, na PEC 45. Não há possibilidade de diferenciação de alíquotas ou concessão de benefícios tributários na PEC 45. A única hipótese é a devolução parcial do imposto recolhido por contribuintes de baixa renda, por meio de mecanismos de transferência de renda, nos termos da lei complementar. Já na PEC 110, a regra geral é que não haja diferenciação de alíquotas, nem benefícios tributários, mas há margem para exceções ao enquadramento na alíquota padrão e, no caso dos bens e serviços enumerados, os benefícios são autorizados.

Uma diferença marcante entre as propostas diz respeito ao papel da União, estados e municípios no IBS. Em ambas a instituição do imposto se dá por meio de lei complementar, mas a PEC 110 confere a competência de iniciativa legislativa aos governadores, prefeitos e Poder Legislativo federal, estadual e municipal, sem a inclusão do Poder Executivo Federal.

Na PEC 45, a lei complementar cria comitê gestor composto por representantes de União, estados e municípios. Cabe ao comitê editar o regulamento unificado, gerir a arrecadação centralizada e a distribuição da receita e estabelecer critérios para a atuação coordenada dos entes na fiscalização.

Já a PEC 110 incumbe as administrações tributárias dos estados e municípios pela regulamentação, arrecadação e fiscalização do IBS (ou de outros tributos de competência desses entes por meio de convênio), cabendo à lei complementar dispor sobre questões relativas à administração tributária (art. 155-A). Há ainda outros dois artigos também tratando de administração tributária de forma geral, não apenas restrito ao IBS. Um deles envolve a reestruturação das carreiras de auditores, inclusive da União (162-A). O outro cria Comitê Gestor da Administração

⁴ Os dispositivos apontados nesta nota se referem ao texto da proposta em análise. Haverá indicação expressa quando se referirem ao texto atual da Constituição Federal.

Tributária Nacional, com representantes da administração tributária dos estados e municípios, com as atribuições ali definidas (art. 162-B).

Em relação ao Simples Nacional, a PEC 45 permite aos que estão nesse regime especial optar por pagar o IBS de forma conjunta, dentro do regime, ou, do mesmo modo que as empresas não optantes, inclusive com direito a créditos.

Quanto ao imposto seletivo criado pelas duas propostas, a competência é da União em ambas. Na PEC 45, entretanto, o imposto tem apenas função extrafiscal e regulatória, visando desestimular o consumo de bens e serviços que geram efeitos negativos sobre pessoas que não participam dos respectivos mercados (externalidades negativas). Trata-se de um imposto comum na experiência internacional, tendo como alvo preferencial cigarros e bebidas alcoólicas.

Atualmente, o imposto sobre produtos industrializados (IPI) cumpre essa função, embora esse imposto tenha fim arrecadatório também. Considerando-se a tributação sobre fumo, bebidas e automóveis, a receita foi de cerca de 0,2% do PIB ao ano, na média do período 2014-2017.

É verdade que a redação escolhida pela PEC 45 pode dar margem a uma interpretação abrangente, sob a alegação genérica de que se quer desestimular o consumo. Entretanto, a probabilidade de litígios seria elevada, o que por si só estabeleceria limites. Ademais, o próprio texto utiliza as expressões “seletivo” e “extrafiscal”.

Já na PEC 110, o alcance do novo imposto seletivo é bem maior pois incide sobre *operações com petróleo e seus derivados, combustíveis e lubrificantes de qualquer origem, gás natural, cigarros e outros produtos de fumo, energia elétrica, serviços de telecomunicações, bebidas alcoólicas e não alcoólicas, e veículos automotores novos, terrestres, aquáticos e aéreos*⁵.

Esse imposto incide sobre importações, mas não sobre exportações, já que os valores pagos na cadeia produtiva são devolvidos. As operações alcançadas pelo imposto sofrem também a incidência do IBS. As alíquotas podem ser diferenciadas, desde que não superem a alíquota padrão do IBS, exceto no caso de cigarros e bebidas alcoólicas. A incidência é monofásica, vale dizer, não se trata de um IVA clássico, com cobrança em cada etapa, descontado o imposto pago nas etapas anteriores.

Enfim, o imposto seletivo da PEC 110 recai sobre importantes insumos do processo produtivo com incidência cumulativa, o que, idealmente, deveria ser eliminada na reforma tributária. Ademais, o novo imposto tem função extrafiscal, mas há também clara preocupação arrecadatória. A receita é partilhada com os estados, inclusive, como se verá.

Vistos quais os novos impostos previstos nas duas propostas, cabe indicar os tributos a serem substituídos. A PEC 45 substitui cinco tributos sobre bens e serviços, sendo três federais, um estadual e um municipal. A PEC 110 substitui nove, ao incluir outros quatro federais.

No texto das propostas, existem vários comandos que apenas alteram ou suprimem dispositivos constitucionais, como decorrência da opção pela substituição dos tributos. Cabe apenas indicar onde estão previstos esses tributos no texto atual da Constituição Federal. Os tributos extintos nas duas propostas são os seguintes:

- a) imposto sobre produtos industrializados (IPI) - art. 153, IV e § 3º;
- b) imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS) - art. 155, II, §§ 2º, 3º, 4º e 5º;
- c) imposto sobre serviços de qualquer natureza (ISS) - art. 156, III e § 3º;
- d) contribuição social da empresa sobre a receita ou o faturamento (Cofins) - art. 195, I, b, e contribuição do importador de bens e serviços do exterior (Cofins-Importação) - art. 195, IV, §§ 12 e 13; e

⁵ A bem da verdade, na PEC 110, diferentemente da PEC 45, o outro imposto criado além do IBS não é um imposto do tipo seletivo propriamente dito dada a sua abrangência. Entretanto, a referência a ele como seletivo será mantida neste texto por comodidade.

- e) contribuição para o Programa de Integração Social (PIS) - art. 239.

Já os tributos extintos apenas pela PEC 110 são o:

- a) imposto sobre operações de crédito, câmbio, seguros, títulos e valores mobiliários (IOF) - art. 153, V e § 5º;
- b) contribuição de intervenção no domínio econômico sobre combustíveis (Cide-combustíveis) - art. 177, § 4º;
- c) salário-educação (art. 212, § 5º); e
- d) contribuição para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep) – art. 239.

Portanto, na PEC 45, são cinco tributos extintos, enquanto, na PEC 110, são nove, contando-se PIS e Pasep separadamente e a Cofins e a Cofins-Importação como uma contribuição só. Os únicos não federais são o ICMS e o ISS. Os cinco tributos envolvidos nas duas propostas incidem sobre bens e serviços, enquanto dos quatro relacionados na PEC 110, Pasep e salário-educação também incidem sobre bens e serviços, enquanto salário-educação é uma contribuição sobre a folha de salários e o IOF é um imposto misto que recai tanto sobre bens e serviços, como sobre operações financeiras.

Vale observar que a PEC 110, além de substituir nove tributos atualmente existentes por dois novos impostos, também promove alterações em outros tributos sem suprimi-los, como nos casos dos impostos sobre propriedade de veículos automotores (IPVA) e sobre herança (*causa mortis*) e doações (ITCMD). Há ainda a extinção da contribuição social sobre o lucro (CSLL), a ser fundida com o imposto de renda da pessoa jurídica (IRPJ). Outro ponto incluído é a autorização para que lei substitua total ou parcialmente a contribuição do empregador por outras fontes de custeio da previdência social, inclusive adicional no IBS. Essas inovações serão discutidas adiante.

III - Alcance dos tributos substituídos e a alíquota do IBS

Conforme visto, as propostas estão centradas na substituição de tributos sobre bens e serviços por dois novos impostos. O Quadro 1 mostra a arrecadação de cada tributo existente no Brasil e o total da carga tributária, na média do período 2014-2017⁶, em % do PIB. A utilização da média de um período visa eliminar as variações que podem existir ano a ano no desempenho de cada tributo, considerado individualmente.

Conforme se pode ver, na média do período 2014-2017, a carga tributária no Brasil foi de 32,2 % do PIB, sendo 61,3% arrecadados pela União; 25,5% arrecadados pelos estados e 6,2% pelos municípios. Trata-se da arrecadação e não da apropriação de receitas, pois as partilhas federativas elevam a participação dos municípios e reduzem a da União, enquanto a dos estados não muda significativamente.

A PEC 45 substitui tributos que geraram receita de 12,3% do PIB, sendo 38,9% em tributos de competência da União, 53,9% dos estados e 7,2% dos municípios. Já a PEC 110 substitui tributos que proporcionaram 13,4% do PIB, sendo 43,8% da União, 49,6% dos estados e 6,6% dos municípios. A predominância dos estados se deve ao ICMS que é o tributo que mais arrecada no Brasil. Os dois grandes tributos federais, o imposto de renda e a contribuição previdenciária, não são afetados pelas trocas de tributos.

A diferença de receita gerada pelos tributos substituídos pela PEC 110 e PEC 45 é, portanto, de 1,1 ponto do PIB, 8,9% a mais. Não é uma diferença expressiva, em vista da baixa arrecadação dos quatro tributos federais que a PEC 110 inclui a mais em relação à PEC 45: Cide-combustíveis, salário-educação, IOF e Pasep.

⁶ No âmbito federal, já existem dados disponíveis bem mais atualizados. Entretanto, são necessários aqui dados de receita dos três níveis de governo, de preferência provenientes de uma mesma fonte primária. A fonte utilizada aqui, conforme dito, é a publicação da RFB denomina Carga Tributária no Brasil 2017.

É desejável reduzir ao máximo o número de tributos sobre o consumo, mas há que se considerar o efeito sobre a alíquota final requerida do IBS. Quanto maior o número de tributos substituídos, maior a alíquota final. Vale lembrar que a intenção é que o IBS incida apenas sobre o consumo. Daí a necessidade de que tenha a base mais ampla possível.

QUADRO 1 – RECEITA DOS TRIBUTOS - % PIB (MÉDIA 2014-2017)

| | Atual | Part. % | PEC 45 | Part. % | PEC 110 | Part. % |
|-----------------------------|-------------|--------------|-------------|--------------|-------------|--------------|
| Federais | 19,7 | 61,3 | 4,8 | 38,9 | 5,9 | 43,8 |
| Imposto de renda | 5,8 | 18,1 | | | | |
| Contribuição previdenciária | 5,4 | 16,7 | | | | |
| Cofins | 3,3 | 10,3 | 3,3 | 27,0 | 3,3 | 24,8 |
| CSLL | 1,1 | 3,3 | | | | |
| PIS | 0,7 | 2,2 | 0,7 | 5,8 | 0,7 | 5,3 |
| IPI | 0,8 | 2,4 | 0,8 | 6,1 | 0,8 | 5,6 |
| Imposto sobre Importação* | 0,6 | 1,8 | | | | |
| IOF | 0,5 | 1,7 | | | 0,5 | 4,0 |
| Contribuição do servidor ** | 0,5 | 1,7 | | | | |
| Salário Educação | 0,3 | 1,0 | | | 0,3 | 2,3 |
| Pasep | 0,2 | 0,5 | | | 0,2 | 1,2 |
| Cide-combustíveis | 0,1 | 0,2 | | | 0,1 | 0,5 |
| Outros impostos | 0,5 | 1,5 | | | | |
| Estaduais | 8,2 | 25,5 | 6,6 | 53,9 | 6,6 | 49,6 |
| ICMS | 6,6 | 20,7 | 6,6 | 53,9 | 6,6 | 49,6 |
| IPVA | 0,6 | 1,9 | | | | |
| Contribuição do servidor | 0,4 | 1,1 | | | | |
| ITCD | 0,1 | 0,3 | | | | |
| Outros | 0,5 | 1,5 | | | | |
| Municipais | 2,0 | 6,2 | 0,9 | 7,2 | 0,9 | 6,6 |
| ISS | 0,9 | 2,8 | 0,9 | 7,2 | 0,9 | 6,6 |
| IPTU | 0,5 | 1,7 | | | | |
| ITBI | 0,2 | 0,5 | | | | |
| Contribuição do Servidor | 0,2 | 0,5 | | | | |
| Outros | 0,2 | 0,8 | | | | |
| FGTS | 2,0 | 6,1 | | | | |
| Sistema S | 0,3 | 0,9 | | | | |
| Total | 32,2 | 100,0 | 12,3 | 100,0 | 13,4 | 100,0 |

Fonte: RFB/Ministério da Economia.

* inclui imposto sobre exportação.

** inclui custeio da pensão dos militares.

A estimativa da alíquota do IBS que igualaria a receita dos tributos substituídos é bastante complexa. Pode-se, preliminarmente, considerar o consumo das famílias apurado nas contas nacionais pelo IBGE como sendo a base tributária sobre a qual incidiria a alíquota do IBS. Esse consumo foi de 63,8% do PIB na média do período 2014-2017. Se a intenção é arrecadar 12,3% do PIB, receita dos tributos substituídos no caso da PEC 45, a alíquota do IBS precisaria ser

de 19,3% (12,3/63,8). Considerando-se a receita do imposto seletivo, 0,2% do PIB, tomando-se por base a receita de IPI com fumo, bebidas e automóveis, a alíquota do IBS passaria para 19% $((12,3 - 0,2)/63,8)$.

No caso da PEC 110, se houvesse apenas o IBS com caráter arrecadatório, como na PEC 45, a alíquota seria maior, 21%, pois o objetivo seria gerar receitas equivalentes a 13,4% do PIB (13,4/63,8). Há que se considerar, contudo, que parte não desprezível da receita origina-se do novo imposto seletivo da União, além do IBS. Assim, nesse caso, são necessárias hipóteses a respeito da participação do IBS no total da receita dos novos impostos. Se a participação fosse de 85%, por exemplo, a alíquota do IVA seria de 17,9% $((0,85 \times 13,4)/63,8)$. O fato de se chegar a uma alíquota mais baixa é salutar, mas não sem custos, já que outra parte da receita está sendo obtida com um imposto sem as desejáveis características do IVA.

Entretanto, é sabido pela experiência de países com perfil similar ao do Brasil que a perda de base pode ser significativa por conta de sonegação ou de benefícios concedidos. Considerando-se uma perda de 25% da base, a alíquota resultante da PEC 45 chegaria a 25,3% $((12,3-0,2)/(0,75 \times 63,8))$, enquanto, na PEC 110, supondo-se os mesmos 85% de participação do IBS na receita total, a alíquota seria de 23,8% $((0,85 \times 13,4)/(0,75 \times 63,8))$.

Trata-se de alíquotas elevadas para os padrões internacionais. Não é exatamente um problema das PECs, mas da elevada carga tributária no Brasil, quase a metade oriunda da tributação sobre o consumo, como visto anteriormente. Não só a carga é alta, como a participação da tributação sobre o consumo na arrecadação também é muito alta, em comparação ao se que observa em outros países.

Uma alíquota do IBS menor requereria uma carga também menor, inviável nos próximos anos, em razão da grave situação fiscal da União, boa parte dos estados e muitos municípios. Outra possibilidade seria reduzir a participação da tributação sobre o consumo no total da carga, tendo como contrapartida o aumento da participação da tributação sobre a renda.

Essa participação é baixa, considerando-se novamente o padrão de outros países. Comparando-se com a média dos países da OCDE, a diferença é de 13,4 pontos, quase os 15 pontos a mais da tributação sobre bens e serviços na composição da receita no Brasil, comparativamente ao mesmo grupo de países.

Contudo, vale destacar, a tributação da renda no Brasil dificilmente alcançará o padrão da OCDE por conta da renda per capita bem mais baixa e da sua desigual distribuição. Ademais, o espaço criado pelo aumento da participação da tributação sobre a renda pode também ser utilizado na redução da tributação sobre a folha de salários.

IV- Avaliação da neutralidade na distribuição de receitas entre União, estados e municípios

A receita proporcionada pelos tributos é dividida entre as três esferas de governo de acordo com a distribuição das competências tributárias e das chamadas transferências federativas. Essas transferências se dão por meio da partilha da receita arrecadada pela União com estados e municípios e da partilha da receita arrecadada pelos estados com os municípios. Assim, após as transferências, a distribuição da receita arrecadada é distinta da receita apropriada, levando, em particular, à redução da participação da União em favor dos municípios.

Com a substituição de tributos promovida pelas duas PECs, é preciso ver se a resultante participação na apropriação da receita entre os entes permanecerá inalterada em relação à participação proporcionada pelo texto atual da Constituição. A preservação da participação está aqui sendo chamada de neutralidade. Vale observar que não se trata de analisar a capacidade arrecadatória do IBS, tema visto na segunda parte desta nota.

IV.1 – Neutralidade no IBS e no imposto da União

Na PEC 45, a alíquota do IBS resulta da soma das alíquotas cobradas pela União, estados e municípios (art. 152-A, § 2º). Cada qual tem competência para escolher a respectiva alíquota (embora o contribuinte se defronte apenas com a alíquota final). Entretanto, a proposta estabelece alíquotas de referência para cada ente que valem automaticamente, a menos que o respectivo ente opte por outra alíquota mediante lei específica.

As alíquotas de referência de cada ente são fixadas para cada um dos anos do período de transição que vai do primeiro ao décimo ano, após o ano de publicação do regulamento do IBS. O primeiro e segundo ano servem como período destinado a conhecer o potencial arrecadatório do IBS. Sua alíquota é fixada em 1%, com simultânea redução da alíquota da Cofins que provoque perda de receita equivalente à receita proporcionada pelo IBS com alíquota de 1% (art. 117 do ADCT).

Já do terceiro ao décimo ano, dois processos ocorrem simultaneamente. Quanto ao primeiro, as alíquotas dos tributos substituídos são reduzidas em 1/8 por ano até que esses tributos sejam extintos no início do décimo ano (art. 118 do ADCT). Em relação ao segundo, as alíquotas de referência de cada um dos entes são fixadas de modo a compensar a perda de receita com os tributos substituídos (art. 119 do ADCT).

A alíquota de referência da União é fixada de modo a compensar a perda de receita com o IPI, Cofins e PIS, deduzido o ganho de receita com o imposto seletivo; enquanto as alíquotas de referência dos estados e municípios são fixadas para compensar a perda de receita com o ICMS e ISS, respectivamente. Vale observar que há uma alíquota de referência para todos os estados e uma alíquota de referência para todos os municípios.

Assim, a diretriz da neutralidade está estampada no art. 119 do ADCT, no período de transição. O cumprimento à risca desse dispositivo leva a que os entes tenham, ao fim da transição, a mesma participação na receita do IBS que tinham com os tributos extintos de sua respectiva competência no início da transição. Isso só seria alterado se algum ente, durante ou após a transição de dez anos, subisse sua alíquota do IBS, mas, nesse caso, não seria às custas de outro ente, mas dos contribuintes.

Quanto à PEC 110, a análise da neutralidade é mais complexa por dois motivos. Primeiro, a própria proposta já define os percentuais de partilha de receitas entre os entes no texto constitucional, o que requer a verificação da neutralidade desses percentuais em relação à situação atual. Segundo, na PEC 110, o imposto seletivo, de competência da União, assume papel de destaque na análise da neutralidade.

Essa proposta, no seu art. 4º, também prevê um período de transição do primeiro ao quinto ano após o ano de promulgação da emenda. O primeiro ano é de teste com uma contribuição de 1% aplicada sobre as operações enquadradas no IBS (art. 3º da PEC). Essa incidência é temporária, destinada a conhecer o potencial arrecadatório do IBS.

Do segundo ao quinto ano, do mesmo modo que a PEC 45, dois processos ocorrem paralelamente (art. 4º da PEC). As alíquotas dos tributos substituídos são reduzidas em 1/5 ao ano em relação às previstas nas respectivas legislações até que esses tributos sejam extintos no início do sexto ano. Ao mesmo tempo, as alíquotas do IBS e do imposto seletivo seguem direção oposta à das alíquotas dos tributos substituídos. Inicialmente, são calculadas as alíquotas que garantem a reposição da receita dos impostos substituídos. No segundo ano, as alíquotas são fixadas em 1/5 daquelas que garantem a reposição da receita, sendo elevadas linearmente durante cinco anos, até serem aplicadas integralmente no início do sexto ano.

Os processos conjuntos visam garantir que a receita proporcionada pelo IBS e pelo imposto da União gerem em conjunto a mesma receita proporcionada pelos tributos substituídos, no período de transição. Não garantem, entretanto, que os entes tenham preservada a sua participação na apropriação da receita, já que não determina a receita gerada pelo IBS e pelo imposto seletivo individualmente. Isso é importante porque a PEC 110 partilha de modo distinto a receita de cada um desses tributos entre os entes, como se verá.

Esse problema não traz efeitos na transição efetuada do segundo ao quinto ano pois, nesse período, a arrecadação conjunta do IBS e do imposto seletivo é partilhada entre os entes de acordo com as respectivas participações na receita dos tributos substituídos (art. 5º da PEC). Já do sexto ao décimo quarto ano, essa garantia passa a ser cada vez menor. Nesse período, a divisão das receitas do IBS e do imposto seletivo segue progressivamente as regras definitivas de partilha de receitas, prevista no corpo do texto constitucional, até que passem a ser aplicadas integralmente a partir do décimo quinto ano (art. 6º da PEC).

De acordo com essas regras definitivas, no caso do imposto seletivo, 80% da receita pertence a ela e 20% aos estados; e, no caso do IBS, 35,57% destina-se à União, 22,91% aos municípios e o restante, 47,52%, aos estados. Como se vê, a participação da União na receita do imposto seletivo é bem maior que a sua participação na receita do IBS; enquanto no caso dos estados e municípios, ocorre o oposto.

Assim, a participação de cada ente, a partir do sexto ano, passa a depender cada vez mais da arrecadação do IBS e do imposto seletivo, individualmente. Como na proposta só há diretriz a respeito da receita a ser proporcionada conjuntamente por esses dois tributos, a conclusão a respeito da neutralidade na distribuição de receitas entre os entes fica condicionada a hipóteses a respeito da receita a ser obtida com cada imposto.

Se a soma da arrecadação dos dois tributos mantiver a arrecadação dos tributos substituídos, mesmo após a transição, o melhor desempenho de um tributo se dará em detrimento do outro. Quanto melhor o desempenho do imposto da União vis-à-vis o do IBS, maior a participação da União na apropriação da receita e menor a dos estados e municípios. Quanto melhor o desempenho do IBS relativamente ao do imposto da União, maior a participação dos estados e municípios e menor a da União.

Assim, o que pode ser feito é um exercício a partir de hipóteses. O Quadro 2 mostra a participação atual na apropriação da receita dos tributos substituídos entre os entes, vale dizer, já considerada as transferências entre eles. Considera-se o período 2014-2017. Mostra também a apropriação da receita do IBS proposta na PEC 110, bem como a apropriação da receita do IBS somada à receita do imposto seletivo, com base em três hipóteses a respeito da participação desse último no total da receita gerada pelos dois impostos.

QUADRO 2 - PARTICIPAÇÃO DOS ENTES NA APROPRIAÇÃO DA RECEITA NA SITUAÇÃO ATUAL E COM A PEC 110

| | Apropriação atual * | Apropriação IBS | Apropriação com IBS e o imposto da União** | | |
|------------------------|------------------------|--------------------|--|-------|-------|
| | | | 10% | 15% | 20% |
| Estados | 38,9 | 43,6 | 41,2 | 40,0 | 38,8 |
| União | 40,3 | 31,4 | 36,3 | 38,7 | 41,2 |
| Municípios | 20,6 | 24,8 | 22,3 | 21,1 | 19,8 |
| Fundos Constitucionais | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 |
| Total | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Fonte: RFB/Ministério da Economia e PEC 110.

* Refere-se ao período 2014-2017. Inclui apenas os tributos substituídos pela PEC 110.

** Inclui o IBS e o imposto seletivo. Utiliza-se três hipóteses a respeito da participação da receita do imposto seletivo no total da receita gerada pelos dois impostos.

Antes de comentar os resultados, vale informar como se chegou aos números da Tabela 2. Em relação à apropriação de acordo com as regras atualmente previstas no texto da Constituição Federal, primeira coluna do Quadro 2, trata-se da participação na arrecadação dos tributos substituídos (informada no Quadro 1), ajustada pelas transferências existentes entre entes, com base nesses mesmos tributos.

As transferências consideradas são as seguintes⁷: a) partilha de 25% da receita do ICMS com os municípios (art. 158, IV); b) partilha de 59% da receita do IPI com os estados (Fundo de Participação dos Estados – FPE e FPEX⁸), com os municípios (Fundo de Participação dos Municípios – FPM e FPEX) e com os Fundos Constitucionais de Financiamento⁹ (art. 159, I e II); e c) partilha da receita da Cide-combustíveis com estados e municípios (art. 159, III).

Quanto à apropriação das receitas entre os entes com base na PEC 110, segunda coluna do Quadro 2, foram utilizados os percentuais de partilha da receita do IBS, de competência dos estados, com a União (art. 156-A) e com os municípios (art. 158, V), respectivamente 35,57% e 22,91%; bem como a partilha de 20% da receita do imposto seletivo da União, com os estados (art. 157, III). Foram consideradas ainda a partilha dos 35,57% da receita do IBS da União (art. 159, IV), com o FPE (4,23%), FPM (4,82%), Fundos Constitucionais de Financiamento (0,59%) e FPEX (1,97%). Essa partilha substitui a divisão que atualmente é feita entre esses destinos com a receita do IPI, um dos tributos extintos.

Por fim, as três últimas colunas do Quadro 2 informam a participação dos entes na apropriação da receita do IBS e do imposto seletivo. O resultado depende da participação da receita com o imposto seletivo em relação ao total da receita obtida com os dois impostos, o que, conforme visto, está indeterminado na PEC 110. Quanto maior essa participação, mais a distribuição resultante beneficia a União, em detrimento dos estados e municípios, pois ela fica com 80% da receita do imposto seletivo. Quanto menor a participação, mais a distribuição beneficia estados e municípios, em detrimento da União.

O que se pode ver no Quadro 2 é que a União perde 4 pontos percentuais de participação em favor de estados (mais 2,3 pontos) e municípios (mais 1,7 ponto) quando se usa a hipótese de 10% de participação do imposto seletivo no total da receita. Se esse percentual for de 15%, a União perde 1,6 ponto, enquanto estados e municípios ganham 1,1 e 0,5 ponto, respectivamente. Com o percentual de 20%, já há ganho da União de 0,8 ponto, em desfavor de estados (menos 0,7) e municípios (menos 0,1).

Em relação aos 13,4% do PIB da receita dos impostos substituídos, a perda de 1,6 ponto da União corresponde a 0,22% do PIB, enquanto o ganho de estados e municípios equivalem 0,15% e 0,07% do PIB, respectivamente. Em valor, esses três percentuais equivalem a R\$ 13,2 bilhões de perdas para a União e ganhos de R\$ 9,1 bilhões para os estados e R\$ 4,1 bilhões para os municípios.

Vale observar que esses números derivam da opção pela média do período 2014-2017 para calcular a participação dos entes federados no total da receita na situação atual. Qualquer outro período ou ano utilizado nos cálculos resultaria em perdas e ganhos distintos, embora não tão diferentes dos vistos acima, a não ser que se tomasse por base um ano atípico. Ademais, esses números ocorrem quando a participação da receita do imposto seletivo corresponde a 15% do total da receita dos impostos substituídos. Se o percentual for menor, estados e municípios ganham mais e União perde mais; se o percentual foi maior, ocorre o contrário.

IV. 2 – Outras mudanças da PEC 110

Ao contrário da PEC 45, a PEC 110 traz outras mudanças além da substituição dos atuais tributos sobre bens e serviços por dois novos tributos. As mudanças são as seguintes: a) transferência da competência do ITCMD dos estados para a União (art. 153, IX), mas com receitas dirigidas aos municípios (art. 158, VI); b) aumento da participação dos municípios

⁷ Os montantes transferidos foram estimados a partir da aplicação dos percentuais de partilha previstos no texto constitucional. Vale dizer, não se tratam dos números efetivamente transferidos. A mesma observação vale para as estimativas apresentadas na próxima parte desta nota.

⁸ Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados (FPEX), com recursos originados de 10% da receita do IPI, sendo 75% destinados aos estados, de acordo com a participação nas exportações, e 25% aos municípios.

⁹ Inclui os três fundos de desenvolvimento regional: Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) e Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO).

na divisão da receita do IPVA, de competência dos estados (art. 158, III); c) incorporação da CSLL ao imposto de renda (revogação do art. 195, I, c); e d) criação de dois fundos, sendo um para direcionar recursos aos estados e outro, aos municípios (art. 159-A)¹⁰. Cabe verificar se as mudanças afetam a participação na apropriação da receita entre os entes.

Os dois primeiros itens promovem transferência de recursos dos estados para os municípios. O ITCMD gerou 0,1% do PIB de receita no período 2014-2017. A mudança tem início no sexto ano após a aprovação da emenda e ocorre gradualmente até ser concluída no décimo quinto ano (art. 8º da PEC).

Quanto ao IPVA, a PEC 110 eleva de 50% para 100% a parcela da receita destinada aos municípios, aumento esse equivalente a 0,3% do PIB no período 2014-2017. A mudança se dá de modo gradual, do sexto ao décimo quinto exercício após a promulgação da emenda, tal qual o ITCMD (art. 9º).

A perda dos estados corresponde a um montante inferior aos 0,3% do PIB, pois a proposta amplia a base de incidência do IPVA para veículos automotores aéreos e aquáticos, além dos veículos terrestre, e direciona aos estados a receita extra. Assim, uma parcela da perda de receita dos estados é compensada pela cobrança dos proprietários de aeronaves e embarcações, parcela essa que não deve ser significativa.

Desconsiderando-se os efeitos do aumento de tributação, os municípios ganham, portanto, 0,4% do PIB a mais de receita em detrimento dos estados, ao término do período de transição das mudanças pretendidas nos casos do IPVA e do ITCMD.

Conjugando-se essa redistribuição com as apontadas no Quadro 2, pode-se concluir que os municípios provavelmente aumentam a sua participação na apropriação da receita como resultado da PEC 110, às custas da perda de participação dos estados e da União. Supondo-se que a receita do imposto seletivo da União corresponda a 15% do total da receita, os municípios ganham 0,47% do PIB (0,07 mais 0,40), enquanto a União perde 0,22% do PIB e os estados perdem 0,25% do PIB (0,15 menos 0,40).

Outra medida importante na PEC 110 é a extinção da CSLL a partir do sexto ano após a promulgação da emenda. Assim, a União terá que promover ajustes na legislação infraconstitucional do imposto de renda para elevar a arrecadação de modo a compensar a perda de receita com a CSLL. Como a receita do imposto de renda é partilhada com estados, municípios e Fundos Constitucionais, os percentuais de partilha são reduzidos para que resultem no mesmo montante de transferências (art. 159, I a até e).

Trata-se de algo possível, mas não sem risco, já que a CSLL proporcionou receita equivalente a 1,1% do PIB no período 2014-2017. Ademais, a União deixa de contar com um tributo não partilhado, reduzindo a flexibilidade na gestão de suas contas, assunto que será tratado na última parte.

A PEC 110, por fim, também prevê dois fundos a serem instituídos por União, estados e municípios (art. 159-A). Os referidos fundos podem contar com parcela da arrecadação de impostos e das transferências dos três entes, nos termos definidos em lei complementar (art. 161, II, c). Um dos fundos visa reduzir a disparidade da receita per capita entre os estados, com recursos destinados à infraestrutura, enquanto o outro fundo tem o mesmo propósito, mas direcionado aos municípios.

Assim, esses fundos servem a políticas de desenvolvimento dos estados ou municípios que contam com menos receita em termos per capita para realizar investimentos na infraestrutura local. Pode ser um modo de compensar o uso do ICMS como instrumento de atração de investimentos pelos estados, o que deixa de ocorrer com sua substituição pelo IBS.

¹⁰ Uma outra providência contida na PEC é a autorização para que União e municípios façam convênio de modo a que o IPTU e o ITBI sejam arrecadados pelo primeiro e os recursos assim obtidos transferidos aos segundos (art. 156, §§ 5º e 6º).

Vale lembrar que a PEC 110 contempla exceções à vedação do benefício tributário, em relação a operações com certos bens e serviços, a exemplo de saneamento, transporte público de passageiros urbanos e educação, todos passíveis de serem incluídos em políticas de desenvolvimento.

Um problema da PEC 110 é a não definição da parcela da receita de cada um dos entes a ser destinada a esses fundos. Com isso, cria-se incerteza quanto à preservação da participação na apropriação de receita, já que a União estaria transferindo recursos para estados e municípios por meio desses fundos, além dos próprios estados e municípios que estariam transferindo recursos entre si. Nesse último caso, há o risco de que os entes subnacionais questionem judicialmente a destinação de parte de sua receita para outros entes.

É possível argumentar que a União foi favorecida com a extinção das transferências feitas com base na Lei Kandir (revogação do art. 91 do ADTC) e no auxílio financeiro anual dado aos estados, partilhados em 25% com os municípios. Ambos se destinam a compensar a desoneração de ICMS de produtos primários e semi-elaborados introduzida pela referida lei.

Não há uma regra que defina qual deve ser o valor dessas transferências, apenas os coeficientes de participação dos estados. Nos últimos vinte anos (1999-2018), o governo federal enviou aos entes subnacionais por esses dois canais R\$ 3,7 bilhões ao ano, em média. Trata-se de montante reduzido frente à potencial demanda por recursos dos dois fundos. Ademais, cabe lembrar, União e estados perdem participação na apropriação de receitas de acordo com as outras mudanças pretendidas pela PEC 110.

V – Avaliação da neutralidade na distribuição de receitas entre estados e entre municípios

Dada a distribuição de receitas entre União, estados e municípios, há que se avaliar a distribuição entre os estados da parcela da receita dirigida aos estados e a distribuição entre os municípios da parcela da receita a eles dirigida.

Nesse caso, não há como as propostas garantirem neutralidade. Na verdade, é da essência das propostas que haja alteração na distribuição da receita entre estados e entre municípios, especialmente por conta da apropriação da receita do IBS no estado ou município de destino e não preponderantemente na origem, como ocorre no presente, com o ICMS e o ISS. Cabe analisar cada ente separadamente, considerando-se cada uma das propostas.

V.1 – Municípios

Atualmente as principais fontes de receita dos municípios são provenientes do ISS, da partilha de 25% da receita do ICMS e do FPM (partilha do imposto de renda e do IPI). Considerando-se a média do período 2014-2017, essas fontes geraram respectivamente, 0,9%, 1,7% e 1,6% do PIB, respectivamente. É claro que a dependência de uma ou outra fonte varia bastante entre municípios, sendo a importância do FPM maior nos municípios de menor porte. O critério de distribuição do FPM não está sendo alterado pelas propostas. Já as outras duas fontes deixarão de existir por conta da extinção do ISS e do ICMS.

O ISS é preponderantemente cobrado no município de origem, local do estabelecimento prestador ou da residência do prestador, embora haja uma lista de exceções (art. 3º da Lei Complementar nº 116, de 2003). Quanto aos 25% da receita do ICMS, $\frac{3}{4}$ do montante é distribuído entre os municípios de acordo com o valor adicionado no respectivo território, levando-se em conta as operações de circulação de bens e serviços enquadradas no ICMS (art. 158, IV). O restante $\frac{1}{4}$ do montante é distribuído nos termos de lei estadual.

Com as mudanças introduzidas pela PEC 45, os municípios de destino recebem receita de IBS mediante a aplicação da sua alíquota sobre o consumo em seu território. Já a partilha da receita do IBS dos estados com os municípios é feita na proporção da respectiva população, à exceção de $\frac{1}{4}$ do montante, distribuído segundo o que dispuser lei estadual (art. 155-G).

Outra mudança se dá no critério de distribuição da parcela dos municípios proveniente do FPEX. Esse fundo recebe 10% da receita do IPI, sendo 75% dos estados, com base na exportação de produtos industrializados, e 25% dos municípios

(art. 159, II, § 3º). A distribuição da parcela dos municípios é feita com base nos mesmos critérios utilizados na partilha do ICMS, vale dizer, $\frac{3}{4}$ de acordo com o valor adicionado e $\frac{1}{4}$ com base em lei estadual.

Como o IPI é extinto, a PEC 45 transfere uma parcela da receita da União com o IBS para o FPEX, sendo 25% destinados aos municípios. Quanto aos critérios de distribuição entre os municípios, a distribuição passa a levar em conta a população, $\frac{3}{4}$ da partilha, e o que dispuser lei estadual, $\frac{1}{4}$ da partilha, mesmo critério empregado na partilha da receita do IBS (art. 159-F, parágrafo único).

Portanto, a distribuição dessas três fontes de receita entre os municípios passa a se dar de forma bastante distinta, do que ocorre atualmente. Critérios que privilegiam a origem do bem ou serviço tributado, como o local da produção ou do estabelecimento prestador, são substituídos por critérios orientados pelo local do consumo ou pela população. O efeito final líquido sobre cada município dependem do seu perfil considerando-se fatores como presença de estabelecimentos industriais ou prestadores de serviços, consumo no território e população.

Uma questão de difícil solução é a avaliação quantitativa precisa dos impactos fiscais da reforma em cada município por causa da falta de informações, notadamente a respeito da distribuição espacial do consumo.

Outra variável de aferição bastante complexa são os ganhos de crescimento econômico resultantes da reforma. Conforme visto, a atual estrutura da tributação sobre o consumo gera sérias distorções e é bastante razoável esperar que a reforma faça a economia funcionar de modo mais produtivo e eficiente. A depender da dimensão desse impacto que se processa ao longo dos anos, a perda de um determinado município por conta do efeito direto da reforma pode ser em parte ou totalmente compensada pelos ganhos de receita decorrentes do maior crescimento econômico.

Em relação à PEC 110, os efeitos das mudanças em termos de redistribuição de receitas entre os municípios também são importantes. Do mesmo modo que na PEC 45, as fontes representadas pela receita do ISS e da partilha da receita do ICMS são perdidas por conta da extinção desses tributos. No lugar, a PEC 110 coloca a partilha de 22,91% da receita do IBS, sendo que, desse montante, 84,26% pertencem ao município de destino do bem e serviço e 15,74% de acordo com o que dispuser lei estadual (art. 158, parágrafo único). Lei complementar pode distribuir 10% da primeira parcela, com base na população do município (art. 161, V).

Já a partilha do FPEX passa a ser feita com base na transferência aos estados de um percentual da receita da União com o IBS, sendo 25% destinados aos municípios. Esses recursos são distribuídos entre os municípios de acordo com o mesmo critério da distribuição da receita dos municípios com o IBS, ou seja, 84,26% de acordo com o consumo no município, sendo que 10% desse montante pode ser pelo critério populacional, e 15,74% nos termos do que dispuser lei estadual (art. 159, IV, f e §§ 2º e 3º).

Outra novidade da PEC 110 é a transferência da competência do ITCMD para a União, mas com as receitas distribuídas entre os municípios, de acordo com as normas tratadas em lei complementar (art. 161, II, a). Portanto, em relação a esse tributo, os critérios permanecem indeterminados.

Assim, do mesmo modo que a PEC 45, a PEC 110 também promove alterações importantes nos critérios de distribuição das receitas entre os municípios. O efeito da reforma tributária sobre o crescimento econômico e, conseqüentemente, sobre a receita dos municípios, também precisa ser levado em conta no caso dessa proposta. Uma diferença entre as duas propostas é que a PEC 45 privilegia o critério populacional, enquanto a PEC 110 enfatiza o consumo no destino.

O Quadro 3 mostra as fontes de recursos dos municípios afetadas pelas duas propostas (portanto, não inclui o FPM) e os respectivos critérios de partilha de cada fonte entre os municípios, considerando-se a situação atual e as resultantes das duas propostas.

QUADRO 3 - MUDANÇAS NOS CRITÉRIOS DE DISTRIBUIÇÃO DAS RECEITAS ENTRE OS MUNICÍPIOS

| Fonte de receita | Critério de partilha | Receita -% PIB* |
|-----------------------------|---|-----------------|
| Constituição Federal | | |
| ISS | preponderantemente na origem | 0,89 |
| 25% do ICMS | 3/4 valor adicionado e 1/4 por lei estadual | 1,66 |
| 2,5% do IPI (FPEX) | 3/4 valor adicionado e 1/4 por lei estadual | 0,02 |
| 50% do IPVA terrestre | licenciamento no território | 0,30 |
| Total | | 2,87 |
| PEC 45** | | |
| IBS municipal | local do consumo | 0,89 |
| 25% IBS estadual | 3/4 população e 1/4 lei estadual | 1,66 |
| 0,4% IBS federal (FPEX) | 3/4 população e 1/4 lei estadual | 0,02 |
| 50% do IPVA terrestre | licenciamento no território | 0,30 |
| Total | | 2,87 |
| PEC 110*** | | |
| 22,91% do IBS | 84,26% local do consumo**** e 15,74% lei estadual | 2,61 |
| 0,5% do IBS federal (FPEX) | 84,26% local do consumo**** e 15,74% lei estadual | 0,02 |
| IPVA terrestre | licenciamento no território | 0,60 |
| ITCMD | definido em lei complementar | 0,10 |
| Total | | 3,33 |

Fonte: Constituição Federal, PEC 45 e PEC 110, de 2019.

* Refere-se ao período 2014-2017. No caso das PECs, supõe-se que a substituição de tributos não resulta em perda de receitas.

** Utiliza-se as alíquotas singulares fixadas conforme as regras do Quadro 3.

*** Considera-se que a receita do IBS corresponde a 85% do total da receita com os novos impostos.

**** Lei complementar pode direcionar 10% pelo critério populacional.

O aumento de 0,46% do PIB das receitas proporcionado pela PEC 110 em relação à PEC 45 e a situação atual se deve às já comentadas mudanças no IPVA e ITCMD que resultam em 0,4% do PIB a mais para os municípios, em grande parte às custas dos estados, somados aos 0,06% do PIB encontrado a mais para os municípios na substituição dos tributos.

V.2 – Estados

Feita a análise da distribuição da receita entre os municípios nas duas propostas, cabe analisar a distribuição da receita entre os estados. A principal fonte de receitas dos estados é sem dúvida a receita do ICMS, seguida de longe pela partilha feita via FPE e a receita do IPVA. A exemplo dos municípios, aqui também a importância relativa das fontes varia bastante entre estados mais desenvolvidos e menos desenvolvidos. Considerando-se a média do período 2014-2017, a receita do ICMS foi de 6,6% do PIB, enquanto as do FPE e IPVA chegaram a 1,4% e 0,6% do PIB, respectivamente. Contudo, considerando-se as transferências aos municípios, 25% da receita do ICMS e 50% da receita do IPVA, a receita livre dos estados corresponde a 4,99% e a 0,3% do PIB, do PIB, respectivamente.

Como se verá, a distribuição de receitas pelo FPE não foi alterada pelas PECs 45 e 110, mas ambas extinguíram o ICMS e incluíram em seu lugar o IBS, com implicações importantes para a distribuição da receita cabível aos estados. A PEC 110, por sua vez, fez mudanças também no IPVA e no ITCMD, conforme visto.

Tanto na PEC 45 como na PEC 110 a principal mudança para os estados decorre da extinção do ICMS. Atualmente, a distribuição da receita nas operações interestaduais se dá com base na alíquota interestadual que é de 12%. Isso significa que a receita correspondente aos 12% fica no estado de origem e a receita resultante da diferença entre a alíquota interna no estado de destino e a alíquota interestadual fica com o estado de destino.

Assim, se a alíquota no estado de destino é 18%, esse fica com a receita que resulta da incidência de 6% (18-12). Por conta dessa regra geral, a receita do ICMS é apropriada preponderantemente na origem quando a operação de circulação envolve mais de um estado. Há uma exceção a essa regra quando as operações partem das regiões mais desenvolvidas (Sudeste e Sul, exceto Espírito Santo) para as menos desenvolvidas (Nordeste, Norte e Centro-Oeste, mais Espírito Santo). Nesse caso, a alíquota interestadual é 7%, vale dizer, a apropriação da receita se dá preponderantemente no destino, ao contrário da regra geral.

Com a PEC 45, tudo isso acaba, pois o ICMS é extinto, substituído pela parte estadual do IBS. A receita desse imposto é calculada com base na alíquota do estado do destino e a receita é inteiramente apropriada no estado de destino (art. 152-A, § 3º). Na PEC 110, do mesmo modo, o ICMS é substituído pelo IBS com apropriação da receita no estado de destino, embora a cobrança possa se dar na origem, com entrega dos recursos no destino (art. 155, § 7º, VII).

A PEC 110 tem uma peculiaridade que é a divisão das receitas do imposto seletivo com os estados, em 20% (art. 157, III). Entretanto, a proposta não define o critério de distribuição desses recursos, atribuição conferida à lei complementar (art. 161, II, a). Trata-se de um ponto em aberto, pois se a receita proporcionada por esse imposto corresponder, por exemplo, a 15% da receita somada desse impostos e do IBS, o montante envolvido é de 2% do PIB, 20% dos 13,4% do PIB da receita dos impostos substituídos.

Quanto ao FPEX, conforme visto, em ambas as propostas, os recursos desse fundo passam a corresponder a uma parcela da receita da União com o IBS, em vez dos 10% da receita do IPI, como se dá atualmente, imposto esse extinto. Tanto na PEC 45 (art. 159-A, VII) como na PEC 110 (art. 159, IV, f), a redação atual, segundo a qual os recursos são distribuídos entre os estados proporcionalmente à participação nas exportações de produtos industrializados e 25% são destinados aos municípios, não foi alterada.

Uma mudança restrita à PEC 110 diz respeito ao IPVA. Conforme visto, essa mudança implica em perda de receita dos estados correspondente a 0,30% do PIB, já que os municípios passam a receber 100% da receita gerada com a incidência sobre veículos terrestres.

Há que se considerar, entretanto, a ampliação da base de incidência para aeronaves e embarcações. É difícil saber ao certo qual a receita proporcionada por essa ampliação. Se for 20% da atual receita do IPVA, resulta em 0,12% do PIB. A distribuição dessa receita entre os estados é atribuída à lei complementar (art. 161, IV). Enquanto isso não ocorre, recorre-se ao critério populacional (art. 10 da PEC e art. 161, IV).

Em resumo, há nas duas PECs uma passagem importante da apropriação da receita do ICMS preponderantemente na origem para a apropriação da receita do IBS no destino. Assim como na avaliação do impacto da reforma sobre a receita dos municípios, aqui também há uma grande dificuldade de se avaliar o impacto das mudanças sobre as receitas de cada estado, cada qual com seu perfil.

Estados que dependem menos do ICMS (e mais do FPE), como é o caso dos menos desenvolvidos, são menos afetados por essa mudança. Estados com menor presença de relações interestaduais também são menos afetados, pois, nas operações internas, a receita permanece no estado. Já estados que produzem mais do que consomem tendem a perder, enquanto estados que mais consomem do que produzem tendem a ganhar. Essa situação é retratada no saldo das transações interestaduais com bens e serviços. Estados superavitários tendem a perder e deficitários, a ganhar.

Outro fato a considerar no caso da PEC 110 é a indefinição a respeito dos critérios de distribuição entre os estados da participação de 20% na receita gerada pelo imposto seletivo e, de significância arrecadatória bem menor, o critério

populacional temporariamente aplicado à distribuição entre os estados da receita do IPVA sobre aeronaves e embarcações.

O Quadro 4 mostra a mudança de critérios na distribuição da receita entre os estados, assim como o Quadro 3 faz em relação aos municípios. Conforme se pode ver, há perda de 0,25% do PIB de receitas dos estados quando se considera a PEC 110 em relação à situação atual e à PEC 45. Trata-se da contrapartida de parte dos ganhos dos municípios de 0,46% do PIB registrados no Quadro 3 que fica a cargo dos estados. A outra parte vem da perda da União de 0,22% do PIB, conforme já visto.

QUADRO 4 - MUDANÇAS NOS CRITÉRIOS DE DISTRIBUIÇÃO DAS RECEITAS ENTRE OS ESTADOS

| Fonte de receita | Critério de partilha | Receita -% PIB* |
|-----------------------------|--|-----------------|
| Constituição Federal | | |
| 75% do ICMS | preponderantemente na origem | 4,99 |
| 50% do IPVA terrestre | licenciamento no território | 0,30 |
| ITCMD | local do imóvel**** | 0,10 |
| 7,5% do IPI (FPEX) | proporcional à participação nas exportações de produtos industrializados | 0,06 |
| Total | | 5,45 |
| PEC 45** | | |
| 75% do IBS estadual | local do consumo | 4,99 |
| 50% do IPVA terrestre | licenciamento no território | 0,30 |
| ITCMD | local do imóvel**** | 0,10 |
| 1,25% IBS federal (FPEX) | proporcional à participação nas exportações de produtos industrializados | 0,06 |
| Total | | 5,45 |
| PEC 110*** | | |
| 41,52% do IBS | local do consumo | 4,73 |
| 20% do imposto da União | definido em lei complementar | 0,40 |
| 1,5% do IBS federal (FPEX) | 84,26% local do consumo**** e 15,74% lei estadual | 0,06 |
| IPVA aquático e aéreo | critério populacional até definição em lei complementar | |
| Total | | 5,19 |

Fonte: Constituição Federal, PEC 45 e PEC 110, de 2019.

* Refere-se ao período 2014-2017. No caso das PECs, supõe-se que a substituição de tributos não resulta em perda de receitas.

** Utiliza-se as alíquotas singulares fixadas conforme as regras do Quadro 5.

*** Considera-se que a receita do IBS corresponde a 85% do total da receita do IBS e do imposto seletivo.

**** No caso do bem móvel, títulos e créditos, o local do inventário ou do domicílio do doador.

Chega-se aos 0,25% do PIB de perda dos estados mediante a soma das perdas de 0,3% do IPVA e de 0,1% do ITCMD, seguida da subtração dos ganhos de 0,15% do PIB com a substituição dos tributos. Esses ganhos podem ser vistos no Quadro 4 somando-se a receita recebida com o IBS e a partilha de 20% do imposto da União (4,73% mais 0,4% do PIB), deduzindo-se, em seguida, a atual receita do ICMS, livre de transferências para os municípios (4,99% do PIB).

A perda de 0,25% do PIB pode diminuir em função da receita obtida com o aumento da carga sobre os proprietários de embarcações e aeronaves. Dada a incerteza a respeito do potencial arrecadatório dessa ampliação de base, preferiu-se não considerar esse fato no Quadro 4.

V.3 – Mecanismos temporários de compensação de perdas

Mapeadas as possíveis fontes de alterações na distribuição de receitas entre estados e entre municípios nas duas propostas, cabe avaliar os mecanismos destinados a minorar ou compensar por certo tempo as perdas de receita quando elas ocorrem.

A PEC 45 estabelece um período de transição bastante extenso, de cinquenta e um anos (art. 120 do ADCT). O dispositivo garante a cada estado e a cada município, do terceiro ao vigésimo segundo ano após a publicação do regulamento do IBS, montante de receita do IBS equivalente à redução da receita advinda da diminuição das alíquotas e posterior extinção do ICMS e do ISS, atualizado monetariamente¹¹.

A receita angariada com o IBS (sem considerar a parcela da União) que ultrapassar o total transferido aos estados e municípios de acordo com o critério acima é distribuída proporcionalmente entre eles com base na apropriação da receita no destino. Vale dizer, os novos critérios valerão nessa primeira fase apenas para o aumento real de receita proporcionado pelo IBS.

Do vigésimo terceiro ao quinquagésimo primeiro ano, a parcela transferida a cada estado ou município destinada a garantir montante equivalente ao valor real das receitas obtidas com os atuais impostos é diminuída 1/30 avos por ano. Assim, a parcela transferida de acordo com o local de consumo aumenta no mesmo ritmo até que, no quinquagésimo segundo ano, esse critério passe a valer integralmente. O comitê gestor nacional operacionaliza a distribuição de receitas prevista nesse longo período de transição.

Na PEC 45, portanto, o mecanismo garante a cada estado e a cada município o valor real da receita com os atuais tributos, integralmente, até o vigésimo segundo ano, e de modo parcial, do vigésimo terceiro ao quinquagésimo primeiro ano após a publicação do regulamento do IBS. Vale observar que isso vale tanto para os entes perdedores como para os entes ganhadores, o que significa dizer que os ganhadores financiam os perdedores.

É importante lembrar, uma vez mais, que a reforma tributária pode trazer ganhos importantes de crescimento econômico. Supondo-se que a receita do IBS acompanhe o PIB (elasticidade unitária da receita do IBS em relação ao PIB), os ganhos reais de receita do IBS ao longo do tempo diminuem e eventualmente eliminam as perdas dos entes mais vulneráveis às mudanças. É claro que tudo isso depende dos efeitos da reforma sobre o setor real da economia, mas, também, do conjunto de fatores determinantes do crescimento econômico, como outras reformas e o equilíbrio das contas públicas.

Quanto à PEC 110, há também período de transição destinado a apoiar os entes perdedores com a reforma. Assim como a PEC 45, esse período é dividido em duas fases, sendo que a segunda aproxima as regras de distribuição progressivamente ao critério do destino. Na PEC 110, entretanto, as duas fases são bem mais curtas, totalizando um período de transição de quatorze anos.

De acordo com a PEC 110, as alíquotas do IBS e do novo imposto seletivo da União são definidas de modo a gerar receita equivalente à proporcionada pelos tributos substituídos (art. 4º da PEC). Isso ocorre do segundo ao quinto após a promulgação da emenda, período no qual as alíquotas dos novos e dos substituídos são progressivamente ajustadas até que esses últimos sejam extintos e as receitas preservadas.

No mesmo período, a receita obtida com o IBS e o imposto seletivo da União é distribuída entre União, cada estado e cada município de acordo com a participação de cada ente na receita dos tributos substituídos, calculada com base no ocorrido do quarto ao segundo ano anteriores ao da distribuição (art. 5º da PEC.). Portanto, a conjugação da preservação da receita

¹¹ Os estados ou municípios que tiverem mudado a respectiva alíquota do IBS em relação à de referência no período terão o montante transferido ajustado de acordo com a variação de receita proporcionada pela mudança da alíquota.

total e da participação de cada ente na distribuição dessa receita compõem o mecanismo que garante que não haja perda nessa primeira fase da transição.

Já na segunda fase, do sexto ao décimo quarto ano, a distribuição das receitas ente União, cada estado e cada municípios passa a ser orientada cada vez mais pelas regras definitivas, com base no destino, até que essa regra prevaleça integralmente no décimo quinto ano (art. 6º da PEC). Nessa proposta, assim como na PEC 45, também há implicitamente uma transferência de entes ganhadores para perdedores. Aqui também valem os comentários feitos acima a respeito do impacto da reforma sobre o crescimento econômico, com a consequente redução das perdas de certos entes ou mesmo eliminação dessas perdas.

A PEC 110 prevê ainda (art. 11 da PEC) que a lei complementar (art. 161, II, c) definirá parcela de fundo que será destinada a reduzir eventuais perdas dos municípios em decorrência da aprovação da emenda, bem como os critérios de repartição dos recursos entre eles. A regra vale até o décimo quinto ano após a publicação da emenda. O referido fundo é o mesmo antes comentado destinado a reduzir as disparidades de receita per capita entre os municípios, com destinação dos recursos à infraestrutura.

Há também um fundo similar dirigido aos estados, mas, curiosamente, a proposta não abre a possibilidade de uso dos recursos desse fundo para reduzir eventuais perdas dos estados com a reforma. Não fica claro também em que situação os recursos do fundo precisariam ser utilizados para compensar perdas, se o mecanismo de proteção descrito acima visa justamente evitar que as perdas ocorram.

VI – Flexibilidade na gestão fiscal dos entes

Um aspecto importante a ser considerado na avaliação das propostas diz respeito à flexibilidade conferido aos entes para gerir suas contas. A gestão se manifesta na definição do tamanho das despesas e na sua alocação entre usos alternativos. Pelo lado das receitas, há que se definir o total arrecadado e o modo como se exerce a competência tributária, em aspectos como peso de cada tributo na arrecadação e respectivas alíquotas. O resultado primário das contas e o endividamento resultam de todas essas decisões.

VI.2 – Flexibilidade na gestão das alíquotas

Quanto à definição de alíquotas, a PEC 45 confere aos entes autonomia para mudar a alíquota do IBS, por meio de lei específica, com a restrição de que seja estendida a todos os bens e serviços (art. 152-A, § 2º, I). Conforme visto, a alíquota do IBS é composta pela soma das alíquotas da União, estados e municípios, o que possibilita que cada um possa decidir sua parcela autonomamente. Mesmo na fase de transição, em que se busca preservar o montante de receitas obtido com os tributos extintos, há essa flexibilidade.

Já no caso da PEC 110, as alíquotas são fixadas por meio de lei complementar, aplicável em todo país, no caso do IBS, e de lei ordinária quanto ao imposto seletivo (art. 4º, § 3º da PEC). A lei complementar nesse caso parece ser a que institui o IBS e que só pode ser alterada a partir da iniciativa detalhadamente regida em dispositivo específico (art. 61, §§ 3º, 4º e 5º).

Na fase de transição de cinco anos prevista na PEC 110, as alíquotas do IBS e do imposto seletivo buscam preservar o montante de receitas obtidas com os tributos substituídos, como a PEC 45. Nessa fase, o Comitê Gestor da Administração Tributária Nacional e o Poder Executivo Federal, nos termos previstos em lei complementar, podem propor ajustes nas alíquotas se necessários, os quais serão implementados por meio de decreto legislativo do Congresso Nacional (art. 4º, § 2º, II e III).

Assim, a PEC 45 confere maior flexibilidade para os entes definirem a respectiva alíquota, pois requer lei específica do ente e não lei complementar, como no caso do IBS da PEC 110. Nesse último caso, vale lembrar, a eventual alteração da alíquota se aplica a todo o país.

Contudo, a maior flexibilidade conferida pela PEC 45 se refere à definição da alíquota aplicável a todos os bens e serviços. A respeito da diferenciação de alíquotas, a PEC 45 não admite alíquotas distintas entre bens e serviços (art. 152-A, § 1º, VI).

Já a PEC 110 opta por redação mais flexível. Afirma-se que há uma alíquota padrão, *assim entendida a aplicável a todas as hipóteses não sujeitas a outro enquadramento* (art. 155, § 7º, IV). Existe restrição apenas no caso de bens e serviços que sofrem a incidência do imposto seletivo, para os quais não se pode fixar alíquota superior à padrão (art. 155, § 7º, V). Não fica muito claro onde estarão definidas as hipóteses não enquadradas na alíquota padrão e a margem possível para diferenciação.

Outro ponto que merece registro e que diferencia as duas propostas é a da flexibilidade para criar benefícios tributários, conforme visto. A PEC 45 impede claramente essa possibilidade (art. 152-A, § 1º, IV), excetuando apenas a devolução do imposto recolhido pelos contribuintes de baixa renda, nos termos da lei complementar (art. 152-A, § 9º).

Já na PEC 110, veda-se também a concessão de benefícios tributários, mas, assim como na aplicação da alíquota padrão, há exceções. Nesse caso, os produtos e serviços são explicitados, incluindo-se alimentos, medicamentos, transporte público, ativo imobilizado, saneamento básico e educação (art. 155, § 7º, VIII). A proposta também prevê algo similar à PEC 45 no que tange à devolução de imposto pago por contribuintes de baixa renda (art. 146, IV).

Outra exceção da PEC 110 diz respeito à Zona Franca de Manaus (art. 15 da PEC). A proposta confere tratamento tributário diferenciado nos prazos previstos pelas disposições constitucionais transitórias que tratam da área. As pessoas jurídicas que realizarem operações com bens e serviços na Zona Franca de Manaus gozarão de crédito presumido do IBS de forma a manter o diferencial de competitividade garantido pela legislação vigente relativa aos tributos substituídos, na data de promulgação da emenda.

Embora a PEC 110 tenha uma redação mais flexível ao admitir diferenciação de alíquotas e benefícios tributários dentro dos limites estabelecidos, cabe observar que a eventual decisão por diferenciação ou concessão de benefícios requer decisão conjunta dos entes, pois as mudanças se estendem a todos eles, não sendo possível que cada um decida sua política.

VI.2 – Flexibilidade na alocação das receitas entre diferentes destinos

Um instrumento importante de flexibilidade diz respeito às partilhas de receitas entre os entes e às vinculações de parte da receita de cada ente a determinadas finalidades. A PEC 45 confere certa flexibilidade por meio da chamada alíquota singular, uma para cada partilha ou vinculação. Cabe analisar com mais detalhes o procedimento adotado por essa proposta, e como ela propicia maior flexibilidade aos entes.

Conforme visto, nesta proposta, a alíquota do IBS corresponde à soma das alíquotas fixadas pela União, estados e municípios. Já a alíquota de cada ente resulta da soma das respectivas alíquotas singulares, cada qual associada a uma determinada partilha ou vinculação prevista na Constituição.

Esses destinos previstos para União, estados e municípios são os mesmos atualmente existentes, a exemplo de seguridade social, saúde, educação, FPE, FPM, etc. (arts. 159-A, 159-B e 159-C). Como nem toda a receita é partilhada ou vinculada, a receita livre também é associada a uma determinada alíquota singular, correspondente à diferença entre a alíquota do ente e a soma das alíquotas singulares associados a partilhas e vinculações.

As receitas dos entes são distribuídas entre as respectivas destinações na proporção da participação de cada alíquota singular na alíquota total (art. 159-D). Vale registrar que o contribuinte tem contato apenas com essa alíquota total e não com as alíquotas dos entes ou com as alíquotas singulares que compõem a alíquota de cada ente.

Os entes têm liberdade para definir as respectivas alíquotas singulares, mediante legislação própria (art. 159-E). Na ausência de legislação, essas alíquotas são as alíquotas singulares de referência apuradas nos termos previstos na própria

proposta para cada uma das partilhas e vinculações existente em cada nível de governo (art. 119 do ADCT, §§ 1º, 2º e 3º). Cada alíquota singular de referência é fixada de modo a que a finalidade a que está associada receba a mesma receita com o IBS que recebe atualmente com os tributos substituídos.

Assim, no caso da seguridade social, a alíquota singular de referência é a que gera a receita proporcionada pela Cofins, já que a receita da Cofins está vinculada à seguridade. No caso do seguro-desemprego e do abono, a alíquota é a que gere 60% da receita produzida pelo PIS, pois 60% da receita dessa contribuição é atualmente dirigida ao financiamento desses dois programas. E assim seguem as orientações para a definição de cada uma das alíquotas singulares de referência. O Quadro 5 mostra a lista completa das partilhas e vinculações e o modo como as respectivas alíquotas singulares de referência são calculadas.

QUADRO 5 – PARTILHAS E VINCULAÇÕES E REGRAS DE FIXAÇÃO DAS RESPECTIVAS ALÍQUOTAS SINGULARES DE REFERÊNCIA

| | Partilhas e vinculações | Regra de fixação de cada alíquota singular de referência | |
|--------------------------|---|--|---------------|
| Art. 159-A União | Seguridade social | Redução da receita do Cofins | Art. 119, §1º |
| | Seguro-desemprego e abono | 60% da redução da receita do PIS | |
| | Programas de desenvolvimento econômico (BNDES) | 40% da redução da receita do PIS | |
| | Fundo de Participação dos Estados (FPE) | 21,5% da redução da receita do IPI | |
| | Fundo de Participação dos Municípios (FPM) | 24,5% da redução da receita do IPI | |
| | Fundos Constitucionais | 3% da redução da receita do IPI | |
| | Transferências aos Estados (FPEX) | 10% da redução da receita do IPI | |
| | Educação | 7,92% da redução da receita do IPI | |
| | Saúde | 15% da redução da receita corrente líquida da União | |
| | Recursos não vinculados | | |
| Art. 159-B Estados | Educação | 18,75% da redução da receita do ICMS | Art. 119, §2º |
| | Saúde | 9% da redução da receita do ICMS | |
| | Transferências aos municípios | 25% da redução da receita do ICMS | |
| | Outras destinações previstas na Constituição Estadual | | |
| | Recursos não vinculados | | |
| Art. 159-C Municípios | Educação | 25% da redução da receita do ISS | Art. 119, §3º |
| | Saúde | 15% da redução da receita do ISS | |
| | Outras destinações previstas na lei orgânica | | |
| | Recursos não vinculados | | |

FONTE: PEC 45, DE 2019. ELABORAÇÃO: IFI.

O ponto a registrar a respeito das alíquotas singulares é que os entes podem alterá-las dentro do espaço que lhes é conferido (art. 159-E, parágrafo único). Assim, uma determinada alíquota singular, como a do abono e seguro-desemprego, por exemplo, pode cair abaixo da respectiva alíquota de referência, com o conseqüente aumento da alíquota singular relativa aos recursos não vinculados. Vale lembrar que essa última resulta da diferença entre a alíquota do ente e a soma de todas as outras alíquotas singulares. Assim, os recursos liberados obtidos podem ser utilizados em outra área não contemplada com recursos vinculados ou ainda com o objetivo de melhorar o resultado primário.

Outra opção dada seria simplesmente elevar a sua alíquota final junto aos contribuintes acima da respectiva alíquota de referência, o que também levaria ao aumento da alíquota singular relativa aos recursos não vinculados, possibilitando o uso em outra área ou na melhoria do resultado primário. Atualmente, os entes não possuem essa flexibilidade. A obtenção

de recursos livres ou exige que se realoque recursos destinados a áreas desprotegidas ou que se eleve a arrecadação. Nesse caso, entretanto, o aumento da receita precisa ser mais alto que o necessário, pois parte do aumento deve ser partilhado ou destinado a determinada área protegida com vinculações, mesmo que elas não precisem.

A flexibilidade dada ao ente não é total, entretanto. As alíquotas singulares relativas às partilhas de receita com os demais entes não podem cair abaixo da respectiva alíquota de referência. Ademais, a soma das alíquotas singulares da saúde e da educação não pode cair abaixo da soma das alíquotas de referência dessas duas áreas.

Já na PEC 110, os percentuais de receitas das partilhas e vinculações são fixados diretamente no texto constitucional, como ocorre atualmente. Assim, em relação à União, (art. 159, I), a proposta define os percentuais da receita do imposto de renda para os mesmos destinos atualmente previstos no texto constitucional; enquanto, em relação à receita da União proveniente da partilha da receita do IBS, define percentuais relativos aos mesmos destinos para os quais são dirigidas atualmente as receitas do IPI (art. 159, II). Há também percentual da receita do IBS destinado ao BNDES (11,71%), enquanto nos casos do seguro-desemprego e abono, prevê a definição do percentual em lei (art. 239).

A presença de percentuais fixados no texto constitucional, conforme visto, dificulta a realocação de receitas entre diferentes destinos. E se houver a opção pelo aumento da arrecadação, essa terá que ser maior que o necessário dada a necessidade de partilha e vinculação a determinadas áreas.

A rigidez pode ser particularmente alta no caso dos estados, considerando-se o conjunto das mudanças promovidas na PEC 110. Em relação a esses entes, as receitas estão previamente direcionadas em percentual relevante e a alíquota do seu imposto mais importante, o IBS, não pode ser alterada por lei específica. Ademais, as receitas do ITCMD e do IPVA sobre veículos terrestres saem dos estados e vão para os municípios. Diante desse quadro, não há muito espaço para reduzir o déficit primário em caso de necessidade, levando ao endividamento, se essa opção estiver disponível.

A União também tem menor flexibilidade em razão da perda de autonomia em relação a 30% da sua arrecadação (participação da receita dos tributos federais extintos em relação à receita total da União), já que esse ente não tem participação na gestão do IBS.

Ademais, a autorização conferida à União pelo texto atual da Constituição para a criação de novos impostos (art. 154, I) e contribuições (art. 195, § 4º), embora mantida na redação proposta pela PEC 110, passa a vir acompanhada da partilha da receita gerada com esses tributos, com base nos mesmos percentuais da partilha do imposto de renda (art. 159, I). No texto atual, há partilha apenas da receita gerada por novo imposto (não contribuição) e apenas com os estados, em percentual de 20% (art. 157, II). Há que se lembrar também a extinção da CSLL a ser compensada com o aumento da receita do imposto de renda, receita essa partilhada com os entes subnacionais, diferentemente da receita da contribuição.

Considerando-se os pontos levantados acima, pode-se afirmar que a PEC 45 confere maior flexibilidade para os estados manterem o equilíbrio das suas contas, seja pela maior liberdade na definição da alíquota do IBS, seja pela possibilidade de promover ajustes, nos limites permitidos, na alocação vinculada das respectivas receitas. A PEC 110 não proporciona esse tipo de flexibilidade.

Contudo, em termos de diferenciação de alíquotas, a PEC 110, embora preveja alíquota padrão, permite que se estabeleça hipóteses de enquadramento, sem que fique claro em que instância essas hipóteses seriam estabelecidas. A PEC 45, por sua vez, não confere exceções à diferenciação de alíquotas.

Já quanto à concessão de benefícios tributários, novamente, a PEC 110, ainda que vede, abre leque importante de exceções a certos bens e serviços, enquanto a PEC 45 proíbe completamente a concessão, à exceção da devolução de tributos para a população de renda baixa.

Assim, de modo geral, pode-se dizer que a PEC 45 oferece melhores condições para o equilíbrio das contas públicas e uma melhor alocação das receitas, enquanto a PEC 110 dá mais liberdade para que os entes façam, em conjunto, políticas

por meio dos tributos, diferenciando alíquotas e concedendo benefícios, com os riscos de que se reproduzam problemas atualmente presentes na tributação sobre bens e serviços.

VII – Inovações do relatório sobre a PEC 110 apresentado na CCJ do Senado

O relatório relativo à PEC 110, de 2019, foi apresentado na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal, no dia 18 de setembro. O voto foi pela apresentação de substitutivo. Cabe apontar as principais inovações em relação ao texto original da PEC 110.

O substitutivo não altera a essência da PEC 110 que é a substituição de vários tributos sobre bens e serviços por um número bem menor de novos impostos. Os nove tributos substituídos são exatamente os mesmos. As regras de transição para a substituição de tributos e para a distribuição de receitas entre os entes também foram bastante preservadas. Há, entretanto, alterações importantes.

A mais importante mudança é a separação do IBS em um IBS federal (art. 153, VIII) e outro IBS regulado e administrado por estados e municípios (art. 155, IV). Esses dois impostos são basicamente iguais ao IBS original da PEC 110. Já o imposto seletivo da União passa a ser um imposto tipicamente extrafiscal, destinado a desestimular o consumo de determinados bens e serviços, similar ao imposto seletivo da PEC 45. Uma inovação no seletivo foi retirar as importações da incidência monofásica, garantido o crédito relativo ao imposto pago na entrada (art. 154, parágrafo único, IV).

O substitutivo mantém também as mudanças relativas ao IPVA e ao ITCMD, bem como a incorporação da CSLL pelo imposto de renda, previstas na PEC 110. Já a possibilidade de substituir a contribuição do empregador por outra fonte de custeio da previdência social foi mantida, só que apenas mediante proposta feita pelo Senado Federal (art. 16, parágrafo único do substitutivo). O substitutivo também confere à lei complementar a definição do aproveitamento dos créditos acumulados relativos aos tributos substituídos, inclusive mediante a conversão em títulos da dívida pública de livre negociação e prazo de até vinte anos (art. 7º do substitutivo).

A Tabela 1 permite ver a carga de tributos envolvida nos dois IBSs. Na coluna relativa à PEC 110, a receita dos tributos federais substituídos corresponde a 5,9% do PIB no triênio 2014-2017, e a receita dos tributos estaduais e municipais equivale a 7,5% do PIB, totalizando os mesmos 13,4% do PIB da PEC 110, já que os nove tributos substituídos são exatamente os mesmos. Portanto, 43,8% da receita dos tributos substituídos se referem aos sete tributos federais e 56,2% ao ICMS e ISS.

Uma característica importante do substitutivo é a ampliação das exceções à regra que veda a concessão de benefícios tributários. Entre as novas exceções está a cadeia produtiva da saúde e as embalagens e resíduos pós consumo, oriundos de logística reversa (art. 153, § 6º, V e art. 155, § 7º, VII). Em relação ao IBS estadual/municipal, há ainda outra exceção que é a autorização para que lei complementar institua regimes aduaneiros que estimulem as exportações (art. 155, § 8º). Determina-se ainda a criação da Zona de Processamento de Exportações do Maranhão com benefícios também excetuados (art. 116 do ADCT). O tratamento conferido à Zona Franca de Manaus permanece o mesmo previsto na PEC 110 (art. 14 do substitutivo).

Por fim, há um dispositivo que garante que a substituição dos tributos não reduzirá os benefícios concedidos a prazo certo e sob condições vigentes na data de publicação do regulamento dos dois IBSs e do seletivo, assegurada a fruição integral, inclusive mediante o abatimento do IBS devido (art. 15 do substitutivo).

Outras novidades em relação à PEC 110 devem ser enumeradas: a) participação do Maranhão nas receitas auferidas pelo Centro de Lançamento de Alcântara (art. 20, § 3º); b) exclusão como bens da União dos terrenos de marinha localizados em ilhas costeiras que contenham sede de municípios (art. 20, VII); c) autorização para utilização dos recursos do Fundo Constitucional da Região Norte no financiamento de projetos em toda a Amazônia Legal, nos termos da lei (art. 159, § 5º); e d) previsão de lei complementar com definição de diretrizes e financiamento para a região de Matopiba, inclusive com recursos dos fundos constitucionais (art. 115 do ADCT).

O substitutivo também suprime os dispositivos que tratam de administração tributária na PEC 110 (art. 162-A e art. 12 da PEC 110), além de ter retirado o papel utilizado na impressão de livros, jornais e periódicos dentre os bens com imunidade tributária (art. 150, VI, *d*). Já as contribuições sociais e outros tipos de contribuições de competência exclusiva da União passam a ter que se orientar, sempre que possível, pela *seletividade socioambiental* e as respectivas alíquotas definidas *em função da responsabilidade socioambiental das atividades desempenhadas pelo contribuinte* (art. 149, § 5º).

Por fim, cabe comentar as mudanças feitas na distribuição das receitas entre os entes. O imposto seletivo deixa de ser arrecadatório para ser extrafiscal, mas a partilha de 20% da receita por ele gerada com os estados permanece (art. 157, III). Já a receita do IBS estadual/municipal é dividida com os municípios com base no percentual de 34,93%, ficando os restantes 65,07% para os estados (art. 158, V). Trata-se de percentual maior que os 22,91% da PEC 110 porque o IBS foi desmembrado em dois impostos.

Já os percentuais da divisão do IBS federal com FPE, FPM e fundos constitucionais são inferiores aos da PEC 110 (art. 159, IV), pois a receita com esse imposto é maior que a receita advinda da partilha com a União do IBS da PEC 110, por conta da redução do escopo do imposto seletivo.

Outra alteração em relação à PEC 110 se dá na definição das alíquotas dos novos impostos. As alíquotas do IBS federal e do imposto seletivo são definidas de modo a gerar a receita proporcionada pelos tributos federais substituídos, assim como a alíquota do IBS estadual/municipal é definida para gerar a mesma receita do ICMS e do ISS.

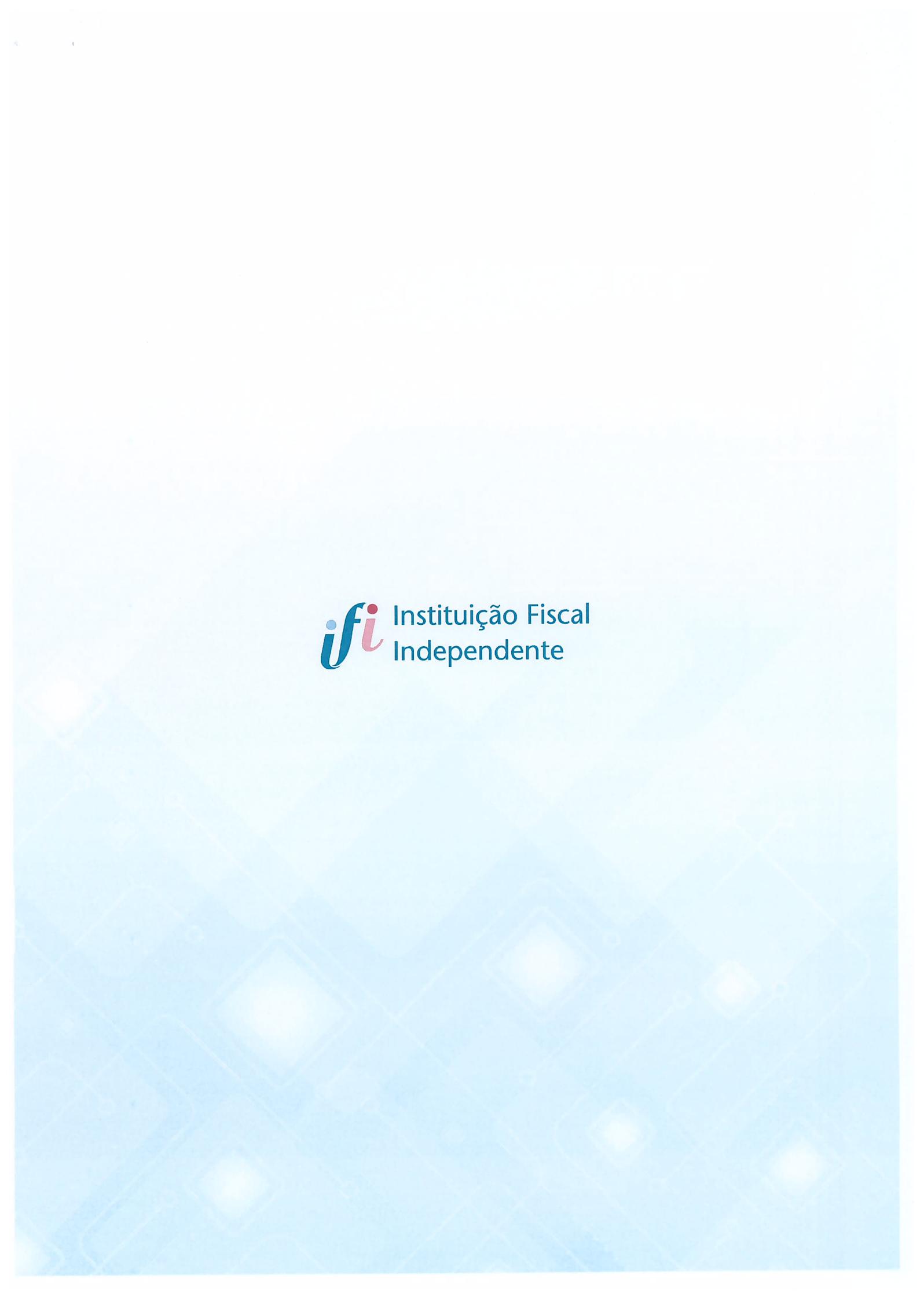
O substitutivo considera apenas 90% da receita do IPI na definição das alíquotas dos impostos federais, colocando os restantes 10% na determinação da alíquota do IBS estadual/federal (art. 4º, I e II do substitutivo). Esse ajuste se destina a compensar o fim da transferência de recursos da União para os estados e municípios, equivalente justamente a 10% da receita do IPI (FPEX). O mesmo é feito com a receita da Cide-combustíveis de acordo com os percentuais de 71% e 29%.

Com base nessas inovações, cabe avaliar a neutralidade da distribuição das receitas entre os entes. No substitutivo, assim como na PEC 110, há perdas de União e estados em favor dos municípios, no cômputo geral das reformas, comparativamente à situação atual. Só que, no substitutivo, além de aumento no ganho dos municípios, o ônus recai mais sobre os estados, enquanto na PEC 110 é mais equânime.

Grande parte da perda dos estados se deve à transferência da receita do ITCMD e de 100% do IPVA de veículos terrestres para os municípios, tanto na PEC 110, como no substitutivo. Ao considerar apenas a apropriação de receitas dos dois IBSs e do seletivo, a União e os estados perdem para os municípios, no substitutivo, diferentemente da PEC 110, onde apenas a União perde, enquanto estados e municípios ganham.

Quanto aos valores transferidos, na PEC 110, cabe lembrar, a perda final de estados e União é de 0,25% e 0,22% do PIB, respectivamente, com ganho de 0,47% do PIB para os municípios (já com a perda de 0,4% do PIB de receita dos estados para os municípios por conta das mudanças no IPVA e no ITCMD). No substitutivo, os percentuais são de 0,43%, 0,09% e 0,52% do PIB, respectivamente. Portanto, conforme adiantado, os ganhos dos municípios aumentaram e o ônus se concentrou mais nos estados, quando se compara o substitutivo com a PEC 110.

Há que se considerar também que os percentuais de apropriação dos entes podem ser afetados por causa da criação, pelo substitutivo, de fundo de desenvolvimento com recursos da União, estados e municípios. O fundo destina-se a financiar projetos nas áreas de saneamento, redução da pobreza, preservação do meio ambiente, infraestrutura e inovação e difusão de tecnologia (art. 159-B). Não fica claro o papel de cada ente no financiamento do fundo, nem no recebimento dos recursos. Esse fundo soma-se a outros dois previstos na PEC 110, mantidos no substitutivo, com fonte de recursos a ser definida em lei complementar e destinados a estados e municípios.



ifi Instituição Fiscal
Independente

