



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Veneziano Vital do Rêgo

EMENDA N° _____ /2023 - CCJ

(à PEC nº 45, de 2019)

Dê-se aos artigos 129 e 130 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), propostos pelo art. 2º da Proposta de Emenda Constitucional nº 45, de 2019, as seguintes redações:

“Art. 129.....

§ 7º O cálculo das alíquotas a que se refere o § 1º será realizado com base em propostas encaminhadas, pelo Ministério da Fazenda no que se refere ao tributo previsto no art. 195, V, e pelo Conselho Federativo no que se refere ao tributo previsto no art. 156-A, ambos da Constituição Federal, sendo que ambos deverão fornecer todos os subsídios necessários, mediante o compartilhamento de dados e informações, inclusive as protegidas por sigilo fiscal, cujo formato e conteúdo deverão ser regulamentados pelo Tribunal de Contas da União.”

“Art. 130. De 2029 a 2078, o produto da arrecadação de Estados, Distrito Federal e Municípios com o imposto de que trata o art. 156-A da Constituição Federal será distribuído a estes conforme o disposto neste artigo e lei complementar.

§ 1º Serão apuradas, relativas ao biênio de 2026 a 2027:

I- para cada Estado, a arrecadação do imposto previsto no art. 155, II da Constituição Federal;

II- para o Distrito Federal, as arrecadações dos impostos previstos nos art. 155, II e 156, III ambos da Constituição Federal;

III- para cada Município, a arrecadação do imposto previsto no art. 156, III da Constituição Federal;



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Veneziano Vital do Rêgo

IV- para cada Município, a parcela creditada na forma do art. 158, IV, “a” da Constituição Federal;

V- para cada Estado, Distrito Federal, e para cada Município, a arrecadação estimada para o imposto de que trata o art. 156-A, se a alíquota de referência fosse a necessária para arrecadar ao conjunto de Estados, Distrito Federal e Municípios, a arrecadação nacional com os impostos previstos no art. 155, II e art. 156, III da Constituição Federal;

VI- Para cada Município, a receita estimada com a parcela creditada na forma do art. 158, IV “b”, se a alíquota de referência fosse a necessária para arrecadar ao conjunto de Estados, Distrito Federal e Municípios, a arrecadação nacional com os impostos previstos no art. 155, II e art. 156, III da Constituição Federal.

§ 2º Serão calculados os seguintes coeficientes para partilha do imposto previsto no caput deste artigo para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios:

I- para cada Estado, será calculado o coeficiente individual de partilha, obtido a partir da razão entre a arrecadação calculada nos termos do inciso I do § 1º, descontada da parcela de que trata o art. 158, IV, “a” da Constituição Federal, e a arrecadação estimada nos termos do inciso V do § 1º, descontada da parcela de que trata o art. 158, IV, “b” da Constituição Federal;

II- para o Distrito Federal, será calculado o coeficiente individual de partilha, obtido a partir da razão entre a arrecadação calculada nos termos do inciso II do § 1º, e a arrecadação estimada nos termos do inciso V do § 1º;

III- para cada Município serão calculados os seguintes coeficientes:



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Veneziano Vital do Rêgo

- a) Coeficiente individual de partilha - razão entre a arrecadação calculada nos termos do inciso III do § 1º, e a arrecadação estimada nos termos do inciso V do § 1º;
- b) Coeficiente cota parte - razão entre o repasse creditado calculado nos termos do inciso IV do § 1º, e a receita estimada calculada nos termos do inciso VI do § 1º.

§ 3º Resolução do Senado, relativa a cada exercício de 2028 a 2034, poderá alterar os coeficientes deste artigo nos casos excepcionais previstos em Lei Complementar, tais como compensação entre os coeficientes individual e cota parte referentes ao mesmo Município, para aproximar ambos da unidade.

§ 4º A partir de 2029, do produto da arrecadação do imposto de cada Estado, do Distrito Federal e de cada Município, calculada nos termos do art. 156-A, § 4º, II, e § 5º, I e IV, antes da aplicação do disposto no art. 158, IV, ‘b’, ambos da Constituição Federal, apurado com base nas alíquotas de referência de que trata o art. 129 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, ou do art. 156-A, § 1º, XII, conforme o caso, serão distribuídas as seguintes receitas:

I- para cada Estado, após aplicado o disposto no art. 158, IV, “b” da Constituição Federal:

- a) a sua arrecadação do imposto previsto no art. 156-A da Constituição Federal, se seu coeficiente individual for maior ou igual a 1 (um);
- b) o produto do seu coeficiente individual por sua arrecadação do imposto previsto no art. 156-A da Constituição Federal se o seu coeficiente individual for menor que 1 (um).

II- para o Distrito Federal:



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Veneziano Vital do Rêgo

a) a sua arrecadação do imposto previsto no art. 156-A da constituição federal, se seu coeficiente individual for maior ou igual a 1 (um);

b) o produto do seu coeficiente individual por sua arrecadação do imposto previsto no art. 156-A da Constituição Federal se o seu coeficiente individual for menor que 1 (um).

III- para cada Município:

a) a sua arrecadação do imposto previsto no art. 156-A da constituição federal, se seu coeficiente individual for maior ou igual a 1 (um);

b) o produto do seu coeficiente individual por sua arrecadação do imposto previsto no art. 156-A da Constituição Federal se o seu coeficiente individual for menor que 1 (um);

c) a arrecadação do seu Estado do imposto previsto no art. 156-A, aplicado o disposto no art. 158, IV “b” e § 2º, ambos da Constituição Federal, se o seu coeficiente cota parte for maior ou igual a 1 (um);

d) o produto do seu coeficiente cota parte pela arrecadação do seu Estado do imposto previsto no art. 156-A, aplicado o disposto no art. 158, IV “b” e § 2º, ambos da Constituição Federal, se o seu coeficiente cota parte for menor que 1 (um).

§ 5º O saldo remanescente do produto arrecadado pelo imposto de que trata o art. 156-A da Constituição Federal, após a distribuição prevista no § 4º, será repartido entre os entes federados com coeficiente individual de partilha ou coeficiente cota parte maior que 1 (um), de modo a lhes recompor, no limite dos recursos disponíveis e limitado ao produto daquilo que seu coeficiente superar a unidade pela correspondente arrecadação distribuída nos termos do § 4º deste artigo.



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Veneziano Vital do Rêgo

§ 6º Na eventual persistência de saldo remanescente mesmo após a repartição de que trata o parágrafo 5º, será este repartido entre os entes federados com coeficiente individual ou cota parte menor que 1 (um) proporcionalmente às suas respectivas receitas relativas ao imposto previsto no artigo 156-A da Constituição Federal que foram distribuídas nos termos do § 4º.

§ 7º A partir de 2034, os coeficientes de partilha de que trata o § 1º deste artigo que forem menores do que 1 (um) serão incrementados, a cada ano:

I- Em 0,5% da diferença entre o coeficiente originalmente calculado pelo § 1º deste artigo e a unidade, de 2034 a 2041;

II- Em 1% da diferença entre o coeficiente originalmente calculado pelo § 1º deste artigo e a unidade, de 2042 a 2049;

III- Em 2% da diferença entre o coeficiente originalmente calculado pelo § 1º deste artigo e a unidade, de 2050 a 2058;

IV- Em 3% da diferença entre o coeficiente originalmente calculado pelo § 1º deste artigo e a unidade, de 2059 a 2068;

V- Em 4% da diferença entre o coeficiente originalmente calculado pelo § 1º deste artigo e a unidade, de 2069 a 2078.

§ 8º A partir de 2034, os coeficientes de partilha de que trata o § 1º deste artigo que forem maiores do que 1 (um) serão reduzidos, a cada ano:

I- Em 0,5% da diferença entre o coeficiente originalmente calculado pelo § 1º deste artigo e a unidade, de 2034 a 2041;

II- Em 1% da diferença entre o coeficiente originalmente calculado pelo § 1º deste artigo e a unidade, de 2042 a 2049;



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Veneziano Vital do Rêgo

III- Em 2% da diferença entre o coeficiente originalmente calculado pelo § 1º deste artigo e a unidade, de 2050 a 2058;

IV- Em 3% da diferença entre o coeficiente originalmente calculado pelo § 1º deste artigo e a unidade, de 2059 a 2068;

V- Em 4% da diferença entre o coeficiente originalmente calculado pelo § 1º deste artigo e a unidade, de 2069 a 2078.

§ 9º Durante o período de que trata o caput deste artigo, é vedado aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios fixar alíquotas próprias do imposto de que trata o art. 156-A da Constituição Federal inferiores à alíquota de referência fixada, a cada ano, pelo Senado Federal nos termos do caput do art. 129 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, ou do art. 156-A, § 1º, XII, conforme o caso.

§ 10. Ao Estado, Distrito Federal ou Município que fixar alíquota própria para o imposto de que trata o art. 156-A acima da alíquota de referência fixada pelo Senado Federal nos termos do art. 156-A, § 1º, XII, ambos da Constituição Federal, sobre a arrecadação decorrente da diferença entre as alíquotas própria e de referência, não se aplicam as distribuições de recursos de que tratam os §§ 4º, 5º e 6º deste artigo.”

JUSTIFICATIVA

Com a Reforma Tributária pretendida pela PEC nº 45/2019, em particular no que se refere à instituição do Imposto Sobre Bens e Serviços – IBS, dada suas características de tributação orientada pelo princípio do destino, estão previstas alterações importantes nos níveis de arrecadação de Estados, Municípios e do Distrito Federal, quando comparado ao que costumam arrecadar com ICMS e ISS. Trata-se de efeito esperado e, em boa medida, até desejado, com vistas a aproximar a arrecadação do local onde se dá o consumo e onde vive o consumidor. Está entre os objetivos da reforma alguma redução da desigualdade de arrecadação per capita existente entre diversos Municípios e Estados que encontramos atualmente.



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Veneziano Vital do Rêgo

Ocorre que os entes subnacionais possuem orçamentos públicos relativamente inflexíveis, e não conseguiriam se ajustar aos novos padrões de arrecadação decorrentes da Reforma em um curto período de poucos anos.

A solução proposta para este problema está na redação dada ao artigo 130 do ADCT pelo texto da PEC nº 45/2019 aprovada na Câmara dos Deputados, por meio do qual se pretende assegurar os níveis atuais de receita de Estados e Municípios, fazendo uma transição suave ao longo de décadas, por meio da gradativa redução desta garantia.

Esta transição somente é possível pela realocação da arrecadação de entes federados que seriam “ganhadores líquidos” de arrecadação do IBS (quando comparado ao que arrecadavam de ICMS/ISS) para aqueles entes federados que seriam os “perdedores líquidos” de arrecadação.

Ocorre que esta solução, apesar de sua boa intenção, apresenta problemas. Um deles é que ela assegura os níveis de arrecadação atuais dos entes subnacionais por décadas, sem que se guarde qualquer correlação com o esforço de cada um deles na sua arrecadação, cobrança e fiscalização.

Como a arrecadação de um Estado ou Município, por exemplo, passaria a não depender mais de sua própria administração tributária, pois estaria garantida pela regra de transição da reforma, que incentivo teria este Estado o Município em manter sua Administração Tributária produtiva e eficiente? Afinal, qualquer insuficiência de arrecadação será compensada pela de seus pares, não importando o que o Estado ou Município faça. É o que na economia se denomina, em inglês, de “free rider”.

Um bom exemplo histórico deste fenômeno é a própria Guerra Fiscal do ICMS que, ao fim e ao cabo, levou à sua deterioração e à maior urgência de uma reforma da tributação do consumo. Não há razão para se supor que Estados e Municípios agirão de forma distinta quanto ao IBS, ainda mais em uma conjuntura de uma transição de mais de 50 anos.

Como consequência deste provável comportamento, absolutamente humano, em muitos optando pelo desinvestimento em suas administrações tributárias, o resultado



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Veneziano Vital do Rêgo

esperado será uma fiscalização mais débil e maiores níveis de sonegação e inadimplência tributária. Esta quebra de arrecadação decorrente da debilidade de fiscalização tenderá a ser compensada por sucessivas elevações da alíquota de referência.

Com o tempo, desta regra de transição, resultará uma elevadíssima alíquota de referência para o IBS, a ser suportada por um número cada vez menor de contribuintes “bons pagadores”, cumpridores de suas obrigações independentemente de fiscalização. Ou melhor, enquanto estes sobreviverem, pois terão de conviver com aqueles que se beneficiarão da falta de fiscalização, com competitividade maior a cada ano em que a alíquota de referência aumentar.

Ou seja, do previsível comportamento humano de governos subnacionais e dos próprios contribuintes, e do desenho inicialmente proposto para a transição da Reforma para o princípio do destino, resultará uma injusta concentração de uma carga tributária cada vez mais pesada sobre os “bons pagadores de impostos”, que terão de suportar o crescente ônus da sonegação e inadimplência tributária, enquanto puderem.

Outro efeito colateral da regra de transição proposta é o descolamento da arrecadação do desenvolvimento econômico. Isto porque as regiões com crescimento superior às médias nacionais, que precisariam dar conta de demandas crescentes de suas sociedades locais a taxas maiores que as nacionais, terão de se conformar com a mera atualização anual de suas arrecadações pela média nacional. Daí se espera um descompasso entre suas arrecadações e as necessidades crescentes das populações destas regiões com crescimento econômico ou populacional mais relevantes.

Para corrigir estes incentivos adversos, propõe-se novo modelo de transição mais meritocrático, pois não se garante o nível atual de receita aos Estados e Municípios, mas sim um “fator de correção” que compensa, no início da transição, a alteração do tamanho da base imponível de cada ente subnacional decorrente da mudança para o princípio do destino. A partir daí, a arrecadação de cada ente federado passa a depender única e exclusivamente de seu próprio esforço, e/ou desenvolvimento econômico local.

É a mais pura meritocracia na qual cada Estado, Município ou o Distrito Federal não tem nada garantido senão uma base tributável inicialmente igual à que já detinha no início da transição. A arrecadação de cada ente subnacional passa a depender de seu próprio



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Veneziano Vital do Rêgo

esforço, de sua capacidade de gestão tributária e também de seu próprio desenvolvimento econômico, aliás, como sempre foi com o ICMS e ISS, ou qualquer outro tributo.

Ao se eliminar este risco de “acomodação” dos governos regionais/locais quanto à suas obrigações de promoção de justiça fiscal por meio de suas administrações tributárias (free rider), se espera uma estabilidade da alíquota de referência do IBS, uma distribuição mais justa da carga tributária sobre um número maior de “ombros” e uma distribuição de arrecadação mais aderente às necessidades de cada localidade.

Sala das Sessões, em ____ de setembro de 2023.

**Senador VENEZIANO VITAL DO RÊGO
MDB/PB**