

**A DIMENSÃO FEDERATIVA DA REFORMA  
TRIBUTÁRIA: UMA SÍNTESE DIDÁTICA E  
VÁRIOS PONTOS CRÍTICOS**

**Sergio Prado**

Redação final JUNHO 2025

## SUMÁRIO

<i>Introdução</i> .....	6
<i>Parte 1. O contexto e as questões gerais que balizam a reforma</i> .....	9
1.1. Abrangência da reforma e seu perfil temporal .....	11
1.2. Consensos plenos e parciais .....	13
1.3. Os problemas que dificultam a reforma.....	14
1.4. Os atores e o consenso .....	17
1.5. A questão mais geral da estratégia .....	18
1.6. Uma nota final.....	20
<i>Parte 2. A dinâmica federativa da reforma: os processos de transição</i> .....	21
2.1- Os pontos essenciais da reforma – um resumo .....	23
2.2. 2026 a 2028 – etapa inicial com foco exclusivo na reforma federal .....	27
2.3. A Primeira Transição (2029-2033) – a transição na arrecadação dos tributos .....	28
2.4. A Segunda Transição (2029-2077) - a transição na dimensão federativa .....	33
2.5. o papel das alíquotas de referência.....	47
<i>Parte 3. A dimensão político-federativa da reforma: alguns pontos críticos</i> .....	52
<i>3.1 Os impactos da Reforma sobre os entes governamentais</i> .....	52
3.1.1 A tributação dual, o “espelhamento” e a situação dos estados .....	53
3.1.2 O imposto seletivo e a distribuição da receita.....	61
3.1.3. Os municípios e a reforma .....	64
3.1.4. Coordenação do IBS: o Comitê Gestor e a situação dos municípios.....	79
3.1.5. Os níveis de governo na Reforma: uma síntese.....	89
<i>3.2. Problemas e implicações da metodologia da Reforma</i> .....	93
3.2.1 AR's, carga tributária e autonomia subnacional .....	93
3.2.2 A distribuição das receitas na Segunda transição.....	119
3.2.3 as alíquotas de referência e a Reforma .....	128
3.2.4. O novo IVA no sistema de distribuição intergovernamental de receita .....	133
<i>Parte 4 – Exíguas observações finais</i> .....	135
A “síndrome do prazo longínquo”: agruras do prazo secular .....	135
<i>Bibliografia</i> .....	137

## INDICE DETALHADO

<i>Introdução</i> .....	6
Duas dimensões básicas da reforma .....	7
<i>Parte 1. O contexto e as questões gerais que balizam a reforma</i> .....	9
1.1. Abrangência da reforma e seu perfil temporal .....	11
A dimensão temporal da reforma .....	12
1.2. Consensos plenos e parciais .....	13
1.3. Os problemas que dificultam a reforma.....	14
1.4. Os atores e o consenso .....	17
1.5. A questão mais geral da estratégia .....	18
1.6. Uma nota final.....	20
<i>Parte 2. A dinâmica federativa da reforma: os processos de transição</i> .....	21
2.1- Os pontos essenciais da reforma – um resumo .....	23
- Os componentes principais do modelo.....	23
- Os processos de transição – um resumo .....	25
2.2. 2026 a 2028 – etapa inicial com foco exclusivo na reforma federal .....	27
2.3. A Primeira Transição (2029-2033) – a transição na arrecadação dos tributos .....	28
Implicações da guerra fiscal .....	31
2.4. A Segunda Transição (2029-2077) - a transição na dimensão federativa .....	33
- A metodologia de cálculo da Receita Base - uma apresentação gráfica.....	36
-Comportamento dos entes no processo.....	40
- Três aspectos a destacar .....	44
-O período de referência .....	44
-O problema da duração muito longa .....	45
- A compensação por perdas eventuais .....	46
2.5. o papel das alíquotas de referência.....	47
As AR's na Primeira Transição .....	48
Além da Primeira Transição .....	50

<i>Parte 3. A dimensão político-federativa da reforma: alguns pontos críticos.....</i>	<i>52</i>
<i>3.1 Os impactos da Reforma sobre os entes governamentais .....</i>	<i>52</i>
3.1.1 A tributação dual, o “espelhamento” e a situação dos estados .....	53
O “espírito do imposto único” e a tributação dual “espelhada” .....	54
A situação dos governos estaduais .....	57
O prazo secular e a preservação da iniquidade.....	59
Observações finais .....	60
3.1.2 O imposto seletivo e a distribuição da receita.....	61
3.1.3. Os municípios e a reforma .....	64
A estrutura do financiamento municipal e a cota-parte .....	65
A substituição do ISS pelo IBS-M. ....	67
A distribuição do IBS-M na transição.....	68
A readequação da cota parte: critério de partilha e papel dos estados.....	69
A deficiência do atual critério de partilha da cota parte .....	69
Quais os problemas?.....	71
Qual fluxo deve ser objeto de reforma: cota parte ou FPM? .....	71
O impacto das modificações nos critérios da cota-parte. ....	72
O papel dos governos estaduais na distribuição da cota-parte .....	75
3.1.4. Coordenação do IBS: o Comitê Gestor e a situação dos municípios.....	79
A questão técnica tributária: viabilização do princípio do destino.....	81
O contexto político-institucional: o ICMS, o ISS e a autonomia subnacional.....	82
Uma perspectiva mais ampla: os municípios nas federações desenvolvidas.....	86
Pequenas Conclusões.....	88
3.1.5. Os níveis de governo na Reforma: uma síntese.....	89
<i>3.2. Problemas e implicações da metodologia da Reforma .....</i>	<i>93</i>
3.2.1 AR's, carga tributária e autonomia subnacional .....	93
O “controle” (???) da carga no texto constitucional .....	94
Mudança de rumo na versão do Senado para a EC132 .....	94
Carga tributária na LC214/25: dupla avaliação .....	96
A avaliação dos regimes diferenciados e a “trava” .....	96
E como este ‘circo” pode vir a funcionar? .....	100
A situação existente antes da introdução da “trava” .....	102
A situação decorrente da introdução da “trava” .....	103
Pequenas conclusões .....	107

A questão mais geral da carga: o que devemos controlar?.....	108
O contexto empírico: carga tributária estabilizada.....	108
O contexto constitucional estabelecido pela Reforma.....	109
Devemos mesmo controlar a carga tributária? E qual delas?.....	110
A ocupação da base do IVA: divisão da receita entre GSN's e GF.....	113
A questão geral: vazio regulatório na Reforma.....	113
A solução utópica: regra fiscal fixando a carga tributária indireta.....	116
3.2.2 A distribuição das receitas na Segunda transição.....	119
AR's na Primeira Transição: receita agregada do IBS <i>versus</i> receitas individuais.....	119
Distribuição no longo prazo: consequências do período de referência fixo.....	120
Transferências intergovernamentais na distribuição de receitas.....	121
O caráter fixo do período de referência.....	121
Existiria uma solução? seria ela de fato necessária?.....	123
Uma possível solução.....	124
A “síndrome do futuro longínquo”: é necessária uma solução eficiente agora?.....	126
3.2.3 as alíquotas de referência e a Reforma.....	128
O paradoxo de alíquotas uniformes num regime de total autonomia dos entes.....	129
A função das AR's após 2034.....	130
AR-IBS como parâmetro distributivo: aceleração do princípio do destino?.....	131
3.2.4. O novo IVA no sistema de distribuição intergovernamental de receita.....	133
<i>Parte 4 – Exíguas observações finais.....</i>	<i>135</i>
A “síndrome do prazo longínquo”: agruras do prazo secular.....	135
<i>Bibliografia.....</i>	<i>137</i>

## Introdução<sup>1</sup>

Este estudo tem dois objetivos. Primeiro, uma modesta ambição de descrever para um Leitor não especialista o conjunto de medidas que compõem a reforma da tributação de bens e serviços – EC132 e suas leis complementares - com ênfase no seu encadeamento temporal. Isto a meu ver se justifica porque, em 50 anos de trabalho com problemas tributários e de federalismo, portanto tendo lido milhares de páginas de legislação fiscal em várias línguas, não me lembro de ter lido um documento constitucional tão confuso e hermético como o que é composto pela EC132 e seus “filhotes”, os PLP’s 68 e 108 e - no momento, a LC214. Registremos que não há como fugir da linguagem jurídica em nome da clareza didática, mas o caráter exageradamente fragmentado dos presentes documentos torna difícil para o Leitor não especializado obter familiaridade com as ideias básicas do modelo. Tenho a forte impressão de que esta temática poderia merecer uma formulação mais bem organizada no processo da reforma.

Minha crítica enfática vai neste sentido. Por que a Equipe não cuidou de produzir, em paralelo à formulação de EC’s e PLP’s, um estudo afastado do “jurisdiquês”, que articulasse as etapas e ideias básicas do modelo, orientado para o cidadão não especialista com um nível razoável de educação? O que tento fazer aqui, com pouco sucesso, poderia ser feito com enorme competência pela Equipe. É grave, a meu ver, a inexistência de algum documento que ilumine os dilemas, dificuldades e escolhas que foram sucessivamente enfrentadas na elaboração, tanto no plano técnico como, talvez mais importante, no plano político. As poucas Exposições de Motivos existentes, sendo mais apologéticas que explanatórias – numa boa tradição parlamentar - não cumprem esta função. A meu ver, seria muito benéfico um documento desta natureza – que o C.CiF, não sendo um órgão público, teria autonomia para produzir - que permitiria à Sociedade Civil entender melhor diversas escolhas que se cristalizaram no estudo constitucional, mesmo que – e principalmente quando – as motivações não sejam exatamente edificantes. Suponho que tal providência reduziria as “coletivas para a imprensa” para um terço da duração, e ampliaria em muito o conjunto de atores e cidadãos em condições de discutir o modelo. Resta ver se este seria um resultado desejado.....

De qualquer forma, este primeiro objetivo didático explica (embora não justifique) a extensão deste trabalho, além obviamente das minhas reconhecidas dificuldades em ser breve<sup>2</sup>.

Em segundo lugar, pretendo discutir pontos específicos e fundamentais da reforma que considero de alguma forma merecedores de crítica e algum aprofundamento. Não irei abordar os extensos detalhamentos das regras gerais do imposto, e muito menos os ainda mais extensos detalhamentos dos diversos regimes

---

<sup>1</sup> Eu não sou um tributarista, apenas um federalista que se sentiu obrigado a opinar sobre a Reforma. Portanto, este trabalho não teria existido não fosse a generosa e paciente colaboração de GEDALVA BARATTO, da SEFAZ-PR, que ajudou a superar as enormes lacunas do meu conhecimento sobre o tema. Desnecessário dizer, ela não tem qualquer responsabilidade pelas minhas ideias, que são apresentadas principalmente nas Partes 3 e 4, e com certeza não concorda com algumas delas. Mas o estudo todo não teria a qualidade e precisão que eventualmente possa apresentar não fosse a participação dela. Eu jamais conseguiria fazê-lo sem a ajuda de seu rigor e domínio dos detalhes técnicos da legislação em tela e vasto conhecimento dos meandros políticos do federalismo brasileiro.

<sup>2</sup> Um de meus amigos, muito espirituoso, costuma dizer que meus bilhetes têm, em geral, no mínimo duas páginas.....

especiais. Em ambos os casos os técnicos que produziram estas leis são muito mais competentes que eu. *Pretendo discutir o que entendo serem os fundamentos da Reforma do ponto de vista da economia política do federalismo, ou seja, a forma como o modelo afeta e reordena as relações de poder na federação.*

Vale realçar, como ponto final desta introdução, que a elaboração deste ensaio se iniciou há quase dois anos, e basicamente foi apoiada no acompanhamento e análise dos textos constitucionais – EC e PLP's – produzidos neste período. Como observador externo ao processo, sofri os efeitos do hermetismo com que foi conduzido todo o processo, ponto que já aponte logo acima. Esta ausência de qualquer preocupação com a comunicação perante a Sociedade Civil, que reproduz bastante bem a cultura de isolamento comunicativo tradicionalmente praticada pelos órgãos estaduais – CONFAZ e CONSEFAZ – impede que o observador externo tenha a menor noção sobre os conflitos políticos, as posições assumidas e os argumentos que fundamentaram cada decisão tomada. Assim, exceto por algumas poucas observações derivadas de informações esparsas e anedóticas obtidas com técnicos estaduais mais informados, todo o meu trabalho se limitou à leitura crítica dos diplomas constitucionais. Daí o uso e abuso de citações sobre estas leis, pois, afinal, quase tudo que pude afirmar decorre delas.

### **Duas dimensões básicas da reforma**

Para tornar clara minha abordagem, proponho que este processo de reforma seja visto em duas dimensões bem definidas e destacadas. Primeiro, a definição exaustiva de toda a estrutura técnico-tributária necessária para construir um IVA que obedeça aos fundamentos tidos atualmente como pertinentes para um sistema eficiente e minimamente justo. Grande parte dela envolve a regulamentação dos diversos regimes, começando pelo regime “normal” e avançando, com grande detalhamento, para os regimes especiais, já que um imposto rigorosamente uniforme é uma utopia num país como grau de desigualdades sociais e de renda como o Brasil e um Parlamento altamente sensível aos interesses econômicos relevantes do setor privado.

Aqui cabe notar um aspecto que diferencia este processo de reforma das tentativas anteriores. Embora tenham existido algumas propostas que se apresentaram já de início com grande detalhamento, com certeza a opção feita pela Equipe que comandou esta reforma foi por executar no nível técnico mais fechado de suas equipes e comitês um detalhamento exaustivo de todas as situações técnico-tributárias que foi possível prever. Isto reduziu drasticamente a incerteza de deixar em aberto decisões a serem tratadas e resolvidas pelo Parlamento. Eu não sou um tributarista, portanto não sou qualificado para opinar, mas entendo que o resultado obtido nesta dimensão do processo, a dimensão técnico-tributária, foi de excepcional qualidade, e estabeleceu as bases para a consolidação no curto prazo dos novos princípios tributários desejados.

A outra dimensão do processo de reforma é de natureza essencialmente política. Talvez seja adequadamente definida como “a dimensão das relações intergovernamentais”. Simplificadamente, ela envolve primeiro as diversas frentes de relacionamento entre o GF e os GSN's necessárias para o funcionamento harmônico do imposto dual, o qual, nos aspectos principais, é um só imposto. Aqui é

essencial tratar do problema da fragilização histórica crônica dos governos estaduais como entes federativos, a qual é aprofundada por esta reforma.

Segundo, envolve dois temas referidos exclusivamente ao universo dos entes subnacionais. Primeiro, a organização política dos poderes combinados de estados e municípios na gestão do IBS, que se expressa no Comitê Gestor. Embora eles já estivessem de certa forma associados através da cota parte do ICMS, a nova realidade é totalmente distinta: ela implica a eliminação do ISS e sua substituição pela competência tributária municipal no IBS compartilhado. Isto significou o paradoxal resultado de que os municípios ficaram mais fracos por perder o ISS, mas em princípio ficaram habilitados para serem alçados, muito mais do que antes, à condição de ente autônomo da federação, o que de fato ocorreu na modelagem da reforma.

O segundo componente é dado pelas metodologias de distribuição federativa da receita, que assumem importância crucial e complexidade elevadas devido ao objetivo de permitir a transição “sem choques” para um princípio de destino puro. A reforma tal como regulada na EC132 implica um processo radical de centralização das receitas subnacionais, que passam a ter sua distribuição subordinada à ação do Comitê Gestor. Cada estado e cada município não serão mais os agentes arrecadadores de seu tributo sobre bens e serviços, e sua participação na receita decorrerá da função do Comitê Gestor na distribuição dos recursos. Iremos tratar exaustivamente desta dinâmica e de seus problemas. Eu atribuo a estas metodologias o papel de processo central a determinar a longevidade do modelo, como desenvolverei à frente.

De forma geral, com alguma imprecisão, podemos dizer que a primeira dimensão da reforma, que propus acima, seria essencialmente aquela que deveria ser criado num Estado Unitário que introduzisse um IVA, pois lida apenas com a relação entre contribuinte e Estado. Já a segunda reflete a natureza federativa do sistema. O mais importante a acentuar aqui é que estas duas dimensões são, em um grau muito elevado, na minha opinião, reciprocamente independentes. Um IVA tecnicamente perfeito é compatível com diferentes soluções para os problemas político-federativos da reforma.

Estas constatações assumem importância quando discutimos os pontos críticos da reforma, o que está apresentado na Parte 3. Minha principal tese é que o processo parece garantir plenamente a consolidação da primeira dimensão, no período de uma década após seu início. Já a segunda dimensão tem fundamentos precários e provisórios, o que provavelmente conduzirá a novas modificações constitucionais após talvez uma década.

...ooOOOooo....

Este estudo está estruturado em quatro partes. Na Parte 1 analiso o contexto histórico que levou ao quadro atual, que configura uma janela de oportunidade única para uma reforma ampla da tributação de consumo; o tipo de consenso que se formou; e algumas questões estratégicas que se colocam para reformas amplas.

Na Parte 2 eu faço o que pretende ser uma síntese didática das diversas etapas da Reforma, exercício que pretende oferecer ao Leitor não especializado uma descrição que até agora não foi, até onde eu sabia, produzida. Ela é, em princípio, dispensável para os leitores que conhecem bem a reforma. Entro especificamente nas postulações que estão na EC132 e seus PLP's, assim como nos detalhes dos planos de transição propostos para o novo sistema. O objetivo é abordar os dispositivos sob uma perspectiva sequencial, o que permite uma percepção mais clara da reforma, não visível na confusa apresentação dos documentos constitucionais.

Deve ficar claro que não irei tratar aqui dos detalhes técnicos do novo IVA no que concerne à relação entre fisco e contribuinte. Esta temática corresponde à primeira dimensão que citei acima, e não tenho competência para discuti-la. Todo meu esforço é no sentido de aprofundar os aspectos federativos da Reforma.

A parte 3 aborda pontos e questões que considero relevantes do ponto de vista federativo. Abrange tanto questões que entendo virem a ser conflituosas ou problemáticas a médio prazo, com alguns pontos onde entendo existirem fragilidades e inconsistências nas soluções propostas. Infelizmente, eu não consegui manter a abordagem didática no tratamento de todos eles. Em particular o item 3.2.1, que discute a questão da carga tributária, acaba envolvendo um teor técnico mais pesado, pouco favorável ao Leitor não especialista.

A Parte 4 contém brevíssimas observações finais.

No que segue, irei referir sempre que pertinente “a Equipe”, com isto quero indicar, em primeira instância, todo o corpo técnico e político que atuou no longo processo iniciado em 2017, que percorreu diversas propostas de PEC para desaguar na EC 132 e posteriormente na LC214. Na fase de elaboração dos anteprojetos de LC's, segundo depoimento dos seus principais técnicos, este esforço reuniu cerca de 300 pessoas dos três níveis de governo e da Sociedade Civil. “A Equipe”, contudo, fica, no meu entendimento, em última instância, restrita a alguns poucos técnicos altamente qualificados - do setor privado (C.CiF), e da elite dos técnicos do GF, estaduais e municipais - assim como alguns poucos membros do Parlamento que já vem trabalhando no tema há alguns anos.

## Parte 1. O contexto e as questões gerais que balizam a reforma

A novela da reforma tributária no Brasil supera em duração, com certeza, qualquer uma das mais bem sucedidas da Globo nas últimas três décadas, talvez, sintomaticamente, até “O direito de nascer”. O país tem lidado com o tema de duas formas. Uma, a solução pragmática das medidas parciais, em alguns casos meros remendos, alguns deles razoavelmente bem-sucedidos. Exemplo destes últimos é a sequência de mudanças no regime de transações interestaduais, que se iniciou ainda no período militar e evoluiu pelo quatro décadas seguintes, sem resolver o problema básico em tela, mas logrando conciliar os conflitos maiores em cada momento. Na avaliação do C.CiF, *think tank* pioneiro no processo da presente reforma em

discussão<sup>3</sup>, o custo político de tentar diversas opções de reforma parcial (ICMS x ISS, PIS x COFINS, e outros) seria muito mais elevado do que tentar uma reforma abrangente.<sup>4</sup>

A outra forma tem sido, nas quase três décadas mais recentes, as tentativas de reforma mais abrangente, em geral buscando ressuscitar, no sistema tributário brasileiro, uma entidade que nele já existiu e está agonizante, senão já morta: o *imposto sobre valor agregado*, o IVA<sup>5</sup>. Entre 1995, primeira tentativa ainda na gestão FHC, e 2015, todas elas fracassaram plenamente, eventualmente deixando apenas alguns poucos pontos consensuais que foram implementados, mas sem alterar a natureza básica do sistema.<sup>6</sup> Em 2015 foi criada uma comissão na Câmara dos deputados para discutir a reforma tributária, a qual deu origem às duas propostas que vieram a consolidar o novo modelo: a PEC110 e a PEC45, ambas de 2019, que vieram a ser a base da EC132.

Nestas quase três décadas o sistema continuou sua trajetória de degradação. Talvez como consequência disto, finalmente ocorre uma mudança *circa* 2015-19, na forma do que parece ser um consenso sobre a conveniência de uma reforma de grande porte. Este consenso, por enquanto bastante sólido e, diria eu, surpreendente, dadas as experiências anteriores, decorre, a meu ver, de três fatores fundamentais. Primeiro, a exaustão dos agentes, privados e governamentais, diante da disfuncionalidade do sistema tributário. Segundo, da condução extremamente competente feita pela Equipe, buscando energicamente uma articulação federativa no processo de elaboração que não tinha sido tentado com esta eficiência nas iniciativas anteriores. Terceiro, o fato de que, pela primeira vez, a iniciativa não se originou exclusivamente do governo federal, embora este a apoiasse, mas teve a liderança, nas etapas finais, de um *think tank* do setor privado.

Há que manter reservas, contudo, sobre este aparentemente sólido consenso. Os agentes políticos e econômicos, calejados por trinta anos de alarmes falsos, demoram a se decidir por investir esforço num posicionamento mais efetivo. A própria estratégia inovadora adotada pela Equipe, de projetar as medidas para largos períodos no futuro, leva certamente a um adiamento de conflitos.

Este contexto peculiar, a “janela de oportunidade” para a reforma ampla, é o foco de toda esta parte do estudo.

---

<sup>3</sup> Neste longo processo outros atores relevantes tiveram atuação destacada: Ipea, FGV, CNI, assim como tivemos personagens obstinados que antecederam Bernard Appy no esforço para alavancar a reforma: Luiz Roberto Ponte, Luiz Carlos Hauly, Marcos Cintra, para citar alguns.

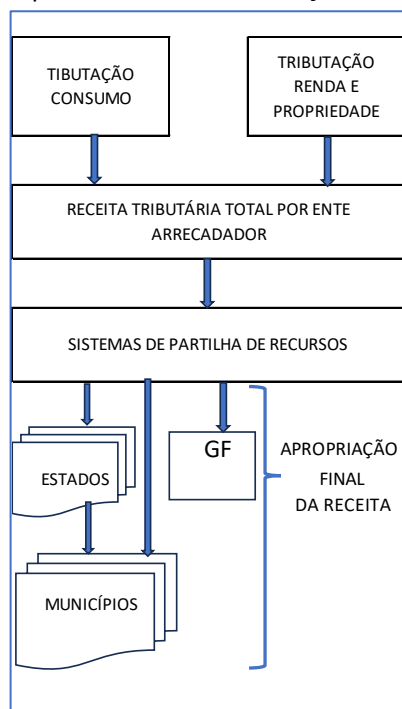
<sup>4</sup> DE SANTIS, E., MACHADO, N. coords. (2023).

<sup>5</sup> A implantação do IVA no Brasil foi obra da ampla reforma tributária operada em 1965/7, em plena vigência do regime militar.

<sup>6</sup> PEC 175/1995, relator Mussa Demes; PEC 41/2003, relator Virgílio Guimarães; PEC 233/2008, relator Sandro Mabel. Sobre esta evolução, ver NUNES, F.S. et alii s.d.

## 1.1. Abrangência da reforma e seu perfil temporal

Para uma avaliação panorâmica da ideia de uma reforma mais ampla, é conveniente partir de uma apreensão do sistema tributário nacional em todos os seus componentes. Eu prefiro observá-lo como composto de três grandes sistemas. No âmbito estritamente tributário temos que considerar a tributação sobre bens e serviços, de um lado, e a tributação de renda e propriedade de outro. Como somos supostamente uma federação, existe um terceiro componente, que pode e deve ser analisado em separado:



o sistema de transferências intergovernamentais, que costumo chamar *sistema de partilha de recursos*.

Nesta concepção, o que chamo *sistema tributário estrito senso* refere-se exclusivamente à estrutura de competências tributárias – quais governos arrecadam que parcela da carga tributária – composto pelos dois primeiros elementos. Dele resulta a apropriação inicial – arrecadação – da receita, a qual é depois submetida aos diversos processos de partilha – FPE, FPM, COTAPARTE, ITR, critérios de distribuição do IPI, FUNDEB e outros. Daí resulta a apropriação final da receita disponível por nível de governo.

Este esquema rústico nos serve aqui para delimitar a abrangência da atual reforma. Muitas vezes o que ficou de fora é tão importante quanto o que foi incluído. A equipe foi precisa e cuidadosa ao delimitar quais os elementos do esquema acima seriam considerados nas propostas, e quais deveriam ser deixados intocados.

A reforma da tributação da renda foi nela explicitamente postergada<sup>7</sup>, embora como é sabido, o MINIFAZ não tenha resistido a antecipar algumas medidas por conta da viabilização do Arcabouço Fiscal<sup>8</sup>, mas sem qualquer conexão com a EC da reforma tributária de bens e serviços. Da mesma forma, a EC132 tratou as vinculações tributárias hoje existentes na base do “*copia e cola*”, simplesmente transferindo *ipsis litteris* as normas que incidiam sobre impostos antigos para os novos<sup>9</sup>. A rigor, apenas uma transferência intergovernamental sofreu modificação, a atualmente chamada cota parte do ICMS, à qual voltaremos mais à frente. *Em outras palavras, com esta notável exceção, a EC tentou*

<sup>7</sup> A legislação determina que o Executivo deve apresentar uma proposta para a reforma da tributação da renda no prazo de 180 dias.

<sup>8</sup> Atualmente, o MINIFAZ tenta introduzir modificações tendentes a ampliar a receita na tributação sobre altas rendas, fundos especiais e recursos no exterior.

<sup>9</sup> A EC132 é abundante em dispositivos que não tem rigorosamente nenhuma alteração de mérito, mas que requerem exaustivo esforço comparativo do leitor com o estudo atual da Constituição. Trata-se de técnica legislativa, aplicada até mesmo para dispositivos com “nova redação” (NR) que por vezes são mera renumeração (número do artigo, parágrafo, inciso, alínea, item) e adequação de remissões. Por exemplo, a EC132 ficou extensa com dispositivos que tratam de vinculações de receitas e de partilha de recursos, na base do “copia e cola”, simplesmente transferindo *ipsis litteris* as normas atualmente vigentes.

*deixar, em princípio, totalmente intacto o sistema de partilha de recursos na federação brasileira*<sup>10</sup>. Com certeza uma decisão sábia, pois este sistema (em particular o subsistema FPE e FPM) é o maior vespeiro existente na institucionalidade fiscal brasileira. Não por outro motivo, iremos acompanhar a abordagem da Equipe, e não trataremos deste problema neste ensaio, que exigiria um novo texto das mesmas dimensões deste.

Estas delimitações, contudo, não impediram que a abrangência desta reforma, tal como estabelecida na EC132, seja seguramente a maior desde a reforma feita em 1965/67<sup>11</sup>, durante o Regime Militar. Isto foi possível porque parece existir hoje um consenso muito amplo sobre a sua necessidade e sobre seus pontos fundamentais, o que não ocorreu nas últimas décadas, desde que surgiram as primeiras propostas. A ver, obviamente, qual a resiliência que este consenso oferece quando do detalhamento das propostas. “*O diabo mora nos detalhes*”.

### A dimensão temporal da reforma

Um aspecto notável e historicamente único desta reforma é o seu escopo temporal. Ele é tão “pouco usual”, para ser gentil, que necessariamente nos força a ajustar conceitos analíticos que nos permitam entender o processo como um todo. Para mim, existem pelo menos duas dimensões temporais dos processos envolvidos na reforma. Um primeiro “núcleo duro” destes processos refere-se à normatização técnica dos novos tributos e ao processo de transição que viabiliza a eliminação dos “velhos” e sua substituição pelos novos. Esta fase temporal se completa em 2032/33, e eu optei por chamá-la “Primeira Transição”. Ela é fortemente regulada nos menores detalhes, e, sendo bem-sucedida, irá estabelecer de forma permanente e definitiva os novos tributos no relacionamento entre agentes passivos e o Fisco.

A segunda dimensão temporal está contida no longuíssimo prazo previsto para a plena realização da apropriação da arrecadação do IBS por cada estado e município, o qual existe essencialmente como um recurso radical para evitar os questionamentos políticos diluindo os efeitos ao longo de várias décadas. A meu ver, como pretendo discutir, ela é em grande medida uma formalização pouco consistente, padece do que vou chamar “síndrome do prazo longínquo” e não deve ser tomada muito a sério. Felizmente, esta dimensão não afeta a relação entre os agentes passivos e o Fisco, que deve ficar consolidada na “Primeira Transição”

---

<sup>10</sup> Vale esclarecer neste ponto que o que ficou intacta foi a estrutura de apropriação da receita daquelas fontes tributárias que vieram a desaparecer, substituídas por parcela do IBS ou CBS, razão pela qual, por ora, não mencionamos a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional - FNDR. Por exemplo, a extinção do IPI afetaria os fundos de participação, Zona Franca etc., mas a EC cuidou de impor que o IPI não mantido fosse substituído, nos mesmos montantes e com as mesmas regras de distribuição, por uma dotação vinculada ao Imposto Seletivo.

<sup>11</sup> Houve propostas bastante amplas, como a PEC175/95, mas que não se viabilizaram.

## 1.2. Consensos plenos e parciais

Qual a natureza do festejado consenso que parece se formar hoje? Podemos fazer uma descrição mais geral cotejando as duas propostas de emenda constitucional para as quais convergiu o debate recente, e de onde se originou a EC132: a PEC45 e a PEC110. Existe concordância geral quanto ao diagnóstico das falhas e defeitos do atual sistema: multiplicidade de tributos e regimes tributários impondo elevados custos administrativos, cumulatividade, incidência de alíquota “por dentro”, não devolução de créditos, regressividade, guerra fiscal, separação obsoleta de tributos sobre serviços e mercadorias, para indicar os essenciais. Este consenso veio se formando ao longo das três últimas décadas, período em que ocorreram diversas tentativas de reforma.

Existe também amplo consenso quanto à solução básica, através da adoção de novos tributos orientados para o formato IVA, de âmbito nacional e uniformes, substituindo os cinco tributos “velhos” existentes, admitindo-se, ao longo do debate, duas possibilidades: IVA único, atendendo aos três níveis de governo, ou um sistema dual de tributação do consumo, composto por um IVA subnacional e um IVA federal. Iremos retomar este importante dilema mais à frente, no item 3.1.1.

É evidente que um processo desta natureza envolve duas etapas distintas, onde o peso dos atores envolvidos é distinto, o que afeta o tipo de consenso obtido. Numa primeira grande etapa, a discussão é predominantemente técnico-acadêmica, envolvendo corpos técnicos do GF e dos estados, com participação de alguns membros mais qualificados do Parlamento e suas assessorias técnicas, e uma participação acidental e complementar de setores privados. No atual processo, desde 2017, este último ator veio a assumir um papel que nunca teve nas tentativas anteriores, através da participação decisiva de um *think tank* privado, o C.CiF, no atual processo.

A segunda etapa, que vivemos agora, é quando, de alguma forma, uma formulação tida como pronta é apresentada à Câmara de Deputados, e de lá sai aprovada uma EC, que remete para a etapa seguinte, o detalhamento das LC's. A partir daí, cresce evidentemente a atuação direta de partidos políticos e indireta (através inclusive daqueles partidos), dos *lobbies* dos setores privados de alguma forma envolvidos.

A nível das propostas técnicas geradas na primeira etapa, existe ainda amplo consenso sobre dois pontos: a eliminação da separação espúria entre serviços e mercadorias para fins tributários, hoje vigente através do ISS e ICMS<sup>12</sup>, tributados por impostos de competência de governos distintos, e a diretriz da adoção do princípio do destino na apropriação da receita tributária sobre o comércio interestadual.

Sobre estes dois pontos, o consenso técnico/acadêmico não reflete adequadamente o quadro de interesses relevantes envolvidos. Quanto ao primeiro, a solução aponta para eliminar a competência dos

---

<sup>12</sup> Vale lembrar que o “S” de ICMS não se refere aos serviços em geral, principalmente econômicos, mas apenas àqueles que foram inseridos na base do imposto na constituição de 1988. Conforme LC 87/96, Art. 2º O imposto incide sobre: [...] IV - fornecimento de mercadorias **com prestação de serviços** não compreendidos na competência tributária dos Municípios; V - fornecimento de mercadorias **com prestação de serviços** sujeitos ao imposto sobre serviços, de competência dos Municípios, quando a lei complementar aplicável expressamente o sujeitar à incidência do imposto estadual.

municípios sobre serviços – ISS - cuja base seria incorporada pelo IVA subnacional. É evidente que uma boa parte dos municípios, aqueles que tem no ISS uma fonte relevante de receita e autonomia, não aprovam esta visão. Os outros tem posição ainda dúbia, já que a EC tratou de beneficiá-los com medidas que atuam compensatoriamente (voltaremos ao ponto). Quanto ao segundo, numa economia com disparidades regionais tão acentuadas o tópico é muito sensível, o que fica evidente quando consideramos que em cinco décadas o máximo que conseguimos foi criar este sistema híbrido origem-destino<sup>13</sup>, figura destacada no panteão das nossas “jaboticabas”, o que indica persistente resistência ao “destino puro”, que é o que agora deverá, em princípio, conforme estabelecido pela EC132, se concretizar em meio século de transição.

Finalmente, parece haver consenso sobre a validade de se eliminar as distorções mais grosseiras que o ICMS assumiu na sua “involução”, como o tratamento abusivo dos créditos, a tributação “por dentro”, as diversas formas de cumulatividade etc.

Cabe aqui uma observação mais geral. Numa reforma desta dimensão, que afeta fortemente interesses, práticas e convenções tanto do setor privado como do público, é fundamental que se logre um tipo de consenso mais profundo, que envolva um engajamento sólido dos principais entes, principalmente dos governamentais, nos objetivos do processo. Não tenho dúvidas sobre o engajamento do governo federal e dos municípios neste sentido. No entanto, fico inquieto e incomodado pela dimensão das modificações que foram introduzidas no espaço político dos governos estaduais, e das restrições que o modelo a eles impõe em comparação à situação anterior. Que fique claro que considero necessária a redefinição do papel autônomo e anárquico que tem caracterizado a inserção dos estados na federação brasileira, o que não impediu que eles tenham evoluído para uma posição estrutural de fragilidade (e talvez até explique esta fragilidade, mas este é tema para outro trabalho). Mas não estou convencido de que determinadas medidas desta reforma, que vão no sentido de agravar esta fragilidade, teriam mesmo que ser levadas tão longe.

### 1.3. Os problemas que dificultam a reforma

Se tomamos sob a ótica dos amplos objetivos da reforma, a realidade tributária brasileira apresenta um conjunto relevante de obstáculos a serem superados ou eventualmente neutralizados. Identificamos, num exercício não exaustivo, o que entendemos serem os principais:

1- Os três níveis de governo têm competência sobre os cinco tributos incidentes sobre bens e serviços que integram o escopo da reforma, portanto, ao buscar um imposto único ou no máximo dual, a reforma envolve todos eles numa unificação de difícil negociação. A meta do imposto uniforme implica retirar dos governos subnacionais um elemento fundamental de sua autonomia, o controle sobre a base tributária, restando apenas o poder de definir alíquotas.

---

<sup>13</sup> Este processo se inicia em 1970, Resolução do Senado 65/70, de 19/08/70.

2- Componente essencial deste problema de autonomia é a situação atual, de competência do principal imposto sobre bens e serviços entregue a governos estaduais, com restrições de ordem geral definidas na LC 87/96, que além de complexa tem sido fragrantemente descumprida pelas legislações estaduais<sup>14</sup>. Este sistema evoluiu (involuiu?) para, na prática, 27 sistemas de ICMS altamente diversos<sup>15</sup> e alguns milhares de sistemas de ISS. A reforma, se pretende criar IVA uniforme a nível nacional, necessariamente exigirá a eliminação de vários aspectos desta autonomia, principalmente aquela parcela da competência tributária que se refere à formatação da base tributária e a concessão de benefícios, abatimentos e incentivos tributários. O problema ocorre tanto na gestão do ICMS como no ISS. Desta situação resulta a guerra fiscal<sup>16</sup>, instrumento que a maior parte dos estados e municípios maiores entende como único instrumento para políticas desenvolvimentistas, e que tem sido um grande obstáculo em qualquer iniciativa de retirar autonomia estadual.

3- Outro aspecto reside em que, unificando em um ou dois impostos o que hoje é administrado independentemente por União, estados e municípios, o(s) novo(s) tributos(s) necessariamente demanda(m) instituições de coordenação, fiscalização, alocação de recursos (critérios de distribuição) e eventualmente controle centralizado da arrecadação, que não podem, por motivos políticos óbvios, serem entregues ao governo federal. Se o imposto é único, esta instituição terá que ser tripartite, envolvendo dificuldades no arranjo e na correlação de forças envolvida. Também a tributação dual, a opção escolhida, envolverá problemas, seja na coordenação entre decisões subnacionais e federais, seja na coordenação entre estados e municípios (ver abaixo).

4- As disparidades setoriais. Um primeiro aspecto deletério da evolução desta tributação no Brasil foi o sacrifício, muito além do necessário e razoável, da noção de uniformidade do IVA, e por extensão, do ISS. A permeabilidade da gestão federal, do Parlamento e principalmente da gestão estadual à inserção ativa de interesses econômicos permitiu que a tributação se tornasse altamente diferenciada<sup>17</sup>, o que, evidentemente, leva à consolidação de interesses no atual *status quo*, que irão tentar barrar a busca por uniformidade e conseguir preservar privilégios na nova ordem tributária. Isto já está acontecendo. *Não faz parte da noção correta de IVA que cada setor econômico tenha seu próprio*

---

14 Na concepção original da reforma de 1965/67, era muito reduzido o nível de autonomia dos governos estaduais na gestão do ICM. Isto evoluiu (ou involuiu), principalmente a partir da constituinte de 1988, que prevê autonomia para os estados na definição das alíquotas internas. Mais grave, porém, é o recorrente descumprimento da Lei Complementar 87/96 pelos governos estaduais, intensificando as rupturas da pouca uniformidade nacional do ICMS.

15 Sempre existiram 27 legislações distintas, mas eram mais uniformes porque a LC nacional do então ICM era mais simples e rígida que o Convênio 66/89, que fez as vezes da LC até a edição da LC 87/96.

16 Vale registrar que a guerra fiscal não ocorre em vazio legislativo, uma vez que há normas bem definidas que impedem a concessão unilateral de benefícios, sem a aprovação plena do CONFAZ. O que ocorre simplesmente é que esta legislação sempre foi sumariamente ignorada, sem maiores consequências do ponto de vista regulatório e jurídico. Recentemente, depois de décadas de concessões ilegais, a legislação pertinente foi alterada, tornando ex-post facto "legal" o que antes era ilegal.

17 Por setores econômicos, por tipo de operação, por tipo de origem, por tipo de destinatário, por tipo de produto, por tipo de serviço, por NCM, por empresa, por tipo de utilização do bem etc.

*imposto, com alíquotas específicas e regras específicas, exceto por algumas exceções que carregam boas justificativas. Esta é a situação à qual chegamos.*

5- Um aspecto importante da evolução histórica desde 1965, envolvendo o ICM e depois ICMS, é que ela se deu, ao longo de décadas, de um sistema puro de cobrança na origem para um sistema híbrido origem-destino. O consenso aparente atual sobre a conveniência da adoção plena do destino coloca um enorme problema de ajustamento na apropriação final da receita, que deve ser equacionado no processo de transição entre os sistemas. Não há como evitar perdas e ganhos relevantes, num jogo de soma zero.

6- Nas sucessivas mudanças parciais realizadas desde 1988, o sistema de cinco tributos evoluiu para situação crescentemente grave no que concerne à cumulatividade e inclusão de impostos na própria base e na base de outros impostos, assim como na acumulação de créditos não quitados<sup>18</sup>. Todos estes aspectos configuram afastamento do conceito rigoroso de tributação sobre valor agregado. Da eliminação destas distorções em nome da transparência resultaria redução da arrecadação, a ser compensada por alíquotas nominais mais elevadas, problema político sensível. Dentre estas o estoque de créditos não atendidos, em sendo quitado, irá gerar choque fiscal relevante.

7- O problema clássico deste tipo de reforma é a existência prévia de uma hierarquia de entes subnacionais e setores privados mais ou menos privilegiados pelo sistema anterior. Este problema decorre, em última instância, da competência subnacional dominante sobre a tributação de bens e serviços. Fosse esta tributação nacional e uniforme, tais problemas poderiam existir, mas seriam seguramente de menor dimensão e de mais fácil solução. Se o país e os gestores da reforma não dispõem de um critério politicamente sólido para justificar o reordenamento desta hierarquia, os entes perdedores poderão mobilizar capacidade política para rejeitar ou atenuar as mudanças.

8- A estrutura tributária brasileira, ao separar a tributação geral de mercadorias e serviços entre estados e municípios, exige que se resolva um problema conceitual complexo decorrente da evolução tecnológica recente, qual seja, a caracterização do que é exatamente serviço e do que é exatamente mercadoria. A persistência desta dicotomia nas competências não apenas gera um conflito desnecessário, como traria implicações futuras quanto à distribuição de recursos entre governos, dadas a tendência para o crescimento da tributação sobre serviços e da ampliação dos serviços providos pelos meios tecnologicamente modernos.

Os problemas acima citados se acumularam devido ao fracasso de todas as tentativas anteriores de reforma geral desta tributação, intentadas desde o final do século passado. Vale notar que os governos

---

<sup>18</sup> Com rigor, podemos incluir também a sistemática dos créditos decorrentes das aquisições de bens destinados ao ativo imobilizado, cuja apropriação não é imediata, mas sim ao longo de 48 meses.

estaduais sempre foram absolutamente omissos no que se refere às deficiências do sistema, o que decorre do fato simples de que eles sempre foram os grandes beneficiários imediatos, no curto prazo, destas distorções. Até onde me consta, eles nunca tiveram postura ativa em nenhuma das propostas anteriores de reforma, senão para apresentar postura negativa em relação a qualquer ameaça ao seu poder absoluto sobre o principal imposto incidente sobre consumo. Ressalto que isto se refere à postura oficial dos governos, o que exime boa parte dos quadros técnicos que tem uma visão não corporativista do problema.

Por volta de 2010, o governo federal abandonou a noção então aparentemente utópica de uma reforma mais ampla e geral, passando a buscar medidas parciais de alcance limitado.

#### 1.4. Os atores e o consenso

Simplificadamente, devemos considerar quatro atores principais nesta novela tributária. O Governo Federal, os estados, os municípios e o setor privado enquanto agente externo ao governo. O Congresso Nacional, sob certas condições, deveria atuar como câmara de inserção dos interesses destes atores, mas nas atuais condições políticas do presidencialismo brasileiro, ele vem a se constituir num quinto ator relevante, com interesses próprios. Nenhum deles atua, em geral, como entidade coesa, embora o GF, por conta da sua estrutura hierárquica, tenha o MINIFAZ como voz ativa, o que não impede constantes conflitos com ministérios e agências. Nas últimas décadas, as iniciativas de reforma têm sido sempre tomadas pelas áreas de gestão financeira do GF, a partir de concepções próprias.

Os estados no Brasil padecem de uma fragilidade crônica nunca até hoje superada: a total incapacidade de unificar uma plataforma comum sobre a maioria dos problemas fiscais relevantes, o que decorre do profundo conflito de interesses regionais e de uma cultura de confronto que existe em poucas federações<sup>19</sup>. Manifestação evidente disto é a inexistência de uma organização horizontal de governos estaduais que produza uma plataforma mínima de demandas no seu relacionamento com o GF e o Congresso. Estas organizações, de natureza essencialmente política, existem em todas as federações desenvolvidas. O CONFAZ, ele mesmo uma criação do GF nos anos setenta, não reúne governadores, embora acabe atuando precariamente como um órgão de representação horizontal, amarrado a uma regra rústica de unanimidade e submergindo na omissão nos momentos mais relevantes.<sup>20</sup> *Consequência deste quadro é uma postura essencialmente reativa e fragmentada dos estados perante qualquer proposta de reforma, e a atual não é exceção.* Esta incapacidade dos estados de negociar uma distribuição aceitável de custos e benefícios leva a que a reforma seja forçada a limites extremos para suavizar os impactos negativos, o que se expressa, no atual caso, no prazo absurdo de 50 anos para a transição. A meu ver, a adesão dos estados ao conjunto da reforma tal como expressa na EC132 é mais uma manifestação desta fragilidade, mas não me parece que ela vá durar ao longo da próxima década. Volto ao ponto.

---

<sup>19</sup> A fragilidade crônica dos estados brasileiros é objeto de reflexão mais aprofundada em PRADO, S. (2013).

<sup>20</sup> Exemplo disto foi a postura omissa tomada pelo órgão quando da reforma do FPE, em 2013. Desistiu de apresentar uma solução para um problema essencialmente estadual, ficando a reboque de outras forças políticas.

Os municípios no Brasil são entes soberanos, não devem subordinação senão às regras constitucionais que regulam sua existência, totalmente independentes perante o controle dos governos estaduais e federal. Desde sempre jamais emergiu destes governos qualquer esboço de proposta ampla de reforma, capaz de mobilizar engajamento de outros atores<sup>21</sup>. Ao contrário dos estados, contam com três fortes organizações horizontais, sendo que a mais forte abrange os pequenos e médios municípios, e se dedica quase exclusivamente a obter concessões na distribuição do FPM, no que tem tido sucesso nas últimas décadas. Não parece existir qualquer outra demanda que consiga congrega o universo municipal de forma abrangente. Ele também atua, ainda mais claramente, de forma essencialmente reativa a qualquer proposta geral de reforma.

Nos anos recentes, o próprio GF, que desde final do século passado vinha apresentando periodicamente propostas de reforma em boa medida amplas, abandonou esta abordagem, preferindo buscar medidas pontuais com maior chance de aprovação.

O setor privado, finalmente, embora tenha sempre acionado seus *lobbies* com intensidade proporcional ao crescimento eventual de alguma proposta, não tinha, até 2017, avançado qualquer proposta mais ampla de princípios ou de medidas para a reforma. Assim como ocorre com os estados, inexistem instituições de maior fôlego que possa aglutinar e liderar iniciativas neste sentido. Nesta frente, o fato novo e muitíssimo relevante foi o surgimento do C.CiF, um *think tank* independente que reuniu um grupo seleto de especialistas e avançou muito no aprofundamento da estrutura de soluções que conduziu à EC132, e logrou assumir a coordenação de uma ampla frente de agentes privados e públicos e o fez de forma brilhante, sendo seguramente um fator fundamental para a própria existência do consenso.

Em suma, vínhamos vivendo um padrão em que as iniciativas mais amplas sempre se originaram no Ministério da Fazenda, sem sucesso, e os demais atores mantiveram sempre uma postura essencialmente reativa, fragmentada e, no essencial, defensiva. A novidade relevante no atual processo é o surgimento do C.CiF. Sua atuação foi, a meu ver, condição essencial para a organização do consenso que referimos acima. Os demais atores vem atuando como sempre atuaram, reativamente, mas, neste caso, com um grau de adesão e consenso não visto nas tentativas anteriores.

## 1.5. A questão mais geral da estratégia

Reformas desta natureza se defrontam sempre com um dilema. Por um lado, pode-se introduzir de partida e de forma plena um conjunto completo de dispositivos e resoluções, que deem conta do conjunto da reforma. Esta opção tem um “defeito” de trazer de imediato para a arena de discussão todos os interesses

---

<sup>21</sup> Cabe registrar que a PEC 46/2022 foi alavancada pelos grandes e barulhentos municípios que não querem a reforma porque lhes convém o princípio de origem no ISS que concentra brutalmente a arrecadação, entre outros fatores. De fato, ela não representa claramente sequer o conjunto dos municípios, quando mais sensibilizar os demais atores.

envolvidos, o que, se permite alguma negociação e concessões recíprocas, tem grande chance de ser congestionada por conflitos abertos simultaneamente.

A alternativa é apresentar à Nação uma proposta escalonada em diversas fases, mas sujeita a uma estratégia geral. Esta estratégia gradual tem o mérito de permitir selecionar, pelo ordenamento das propostas, os conflitos de interesses que o governo considera passíveis de equacionamento em cada etapa, supondo que o governo central tem este poder. Permite também, naturalmente, a distribuição no tempo do trabalho de elaboração técnica, concentrado em parcelas do problema em cada etapa. Finalmente, pode permitir o equacionamento gradual de conflitos em torno a pontos críticos, o que, eventualmente, pode exigir renunciar a pontos originalmente considerados essenciais que se colocam nas etapas à frente.

No entanto, esta estratégia tem um requisito fundamental, dificilmente presente principalmente em democracias instáveis como o Brasil: é absolutamente necessário, primeiro, embora não suficiente, que exista uma aceitação prévia e consistente da sociedade quanto aos objetivos gerais e relevância da reforma. A primeira condição é que o governo central logre algo próximo de um consenso nacional prévio sobre um conjunto de princípios e uma estrutura básica de dispositivos, necessariamente gerais e em boa medida abertos a revisões, ainda que dependente de uma sequência de processos políticos destinados ao equacionamento dos detalhes necessários.

Uma segunda condição necessária para a abordagem gradual é que exista alguma continuidade política – por exemplo, dois ou três mandatos sob os mesmos grupos políticos – no executivo federal. No Brasil pós 88, a primeira condição citada acima nunca se realizou, e apenas dois períodos se aproximaram da segunda condição. Em não existindo esta condição, mesmo os melhores projetos podem não resistir à transição de poder entre administrações<sup>22</sup>.

Em suma, cada uma das opções descritas tem vantagens e desvantagens. Eu entendo que o grande mérito da estratégia adotada na atual reforma – talvez o seu “pulo do gato” – foi combinar com grande sensibilidade política estas duas opções. Primeiro, ela concentrou todo o processo de construção do novo IVA – o que eu chamei, acima, de primeira dimensão da reforma – num curto período de seis ou sete anos. Para isto, foi dedicado enorme esforço e trabalho para obter um detalhamento exaustivo de todos os aspectos técnicos do IVA, de molde a reduzir espaço para questionamentos e intervenções oportunistas. Este objetivo foi muito auxiliado pelo fato de que, nestas questões técnicas do IVA, eram menores os conflitos.

Já as questões que se colocavam no âmbito das relações federativas – minha “segunda dimensão” - foram intencionalmente jogadas para o longo prazo, com particular destaque para a implementação do princípio do destino na distribuição da receita. A Reforma não se furtou a regulamentar estes temas, mas,

---

<sup>22</sup> Interessante citar que a Suíça, para realizar uma reforma de seu sistema de transferências intergovernamentais, que não implicava em mudanças radicais dos princípios do sistema, necessitou de 12 anos de negociações para lograr um consenso e elaborar todo o detalhamento que permitiu a aprovação de um só golpe pelo Parlamento e por referendun nacional. Tal processo foi conduzido ao longo de três administrações.

como iremos demonstrar amplamente neste estudo, o fez de forma frouxa e, em muitos aspectos, inconsistente, aceitando concessões políticas. O ponto relevante, aqui, é que este expediente de recorrer ao “prazo longínquo” permitiu virtualmente anular grande parte das contestações e conflitos que sempre emergem quando se discute distribuição intergovernamental de receitas. Com um prazo longo, a atual geração de gestores, e talvez as próximas gerações, não teriam que sofrer os impactos e lidar com eles.

Meu argumento central neste estudo é que, com esta estratégia, a Equipe logrou atingir o que entendo ser seu objetivo central, a implementação do IVA uniforme, ainda que cedendo na questão da autonomia subnacional para fixar alíquotas. A postergação para o absurdo prazo de meio século dos problemas federativos envolvidos na reforma deverá, a meu ver, exigir em muito pouco tempo, talvez, com otimismo, uma década, revisões sobre vários aspectos fundamentais. Entendo que isto já está “precificado” para a Equipe.

## 1.6. Uma nota final

A análise acima expõe minha relativa perplexidade perante a consolidação de um consenso que tem permitido, até agora, a viabilização de um processo ambicioso de reforma que nunca fora atingido no país, se desconsiderarmos as condições peculiares que viabilizaram a reforma de 1965, que foi outorgada por um regime autoritário.

Nos itens que se seguem, procurarei argumentar que o traço fundamental de todo este processo tem sido a redução dos poderes e funções dos governos estaduais. Após décadas de relativo conforto e liberdade na gestão de seu financiamento através do ICM/ICMS, os governos estaduais são “empurrados contra a parede” e veem encurtados seus espaços de autodeterminação. A maior parte dos itens que são abordados a seguir, na Parte 3, de alguma forma apontam para este processo.

Sempre fui um opositor das concepções do federalismo radical, que defendem de forma simplista a ideia de que só existe Federação onde existem estados dotados de máxima autonomia. Mas, é enorme o tradicional risco de “jogar fora o bebê com a água do banho”. Minha percepção é que, de forma geral, a lógica da reforma ratificou a estrutura de forças políticas da federação brasileira que vem se consolidando nas últimas décadas, e que implica uma posição inferior para os governos estaduais.

Ela reforça a noção de uma federação tripartite, onde os municípios emergem como um ente governamental que se coloca no mesmo nível dos outros dois. A meu ver, isto não tem sentido, e retomo o tema no Item 3.1.4. abaixo. Que fique claro, sou totalmente favorável ao sentido geral da Reforma, que implica extinguir a aberração de 27 ICMS's. No entanto, *estou chamando a atenção para o fato de que a degradação do papel político dos estados na federação brasileira se completa com uma “pá de cal” que extingue a única instituição que expressava a autonomia estadual. Não fazia sentido existir, e já vai tarde.*

*Mas, de fato, explicita o problema de uma “federação” onde os governos regionais, a mais pura expressão do conceito de “Federalismo”, são um universo fragmentado e tem escassa força política efetiva.<sup>23</sup>*

Tudo isto cria, para mim, preocupações sobre as perspectivas de estabilidade e resiliência de um projeto que pretende durar por meio século. De fato, no momento, não acredito que os governos estaduais irão se ajustar àquilo que a reforma propõe. É óbvio que posso ser considerado um alarmista e catastrofista rematado, considerando o fato de que estes governos participaram ativamente de um processo altamente democrático, totalmente inovador, que orientou a formatação da legislação constitucional da Reforma. Tomara que eu esteja errado.

Por outro lado, talvez me redima deste pessimismo com as seguintes proposições:

- Como vou mostrar no que segue neste estudo, as chances de sucesso da reforma, no âmbito federativo, são, a meu ver, reais e consistentes no máximo por alguns anos a partir do início efetivo do IBS, em 2029. Provavelmente até 2035. Depois disto, a metodologia básica concebida para viabilizar o princípio do destino parece ser fraca e insuficiente para sustentar a dinâmica prevista para meio século.

- Por outro lado, uma vez lograda sua aplicação até este prazo, todos os objetivos fundamentais visados pela Reforma terão sido provavelmente atingidos e consolidados, serão fato consumado, e caberá então um grande encontro de ideias para definir como seguir em frente revendo e adaptando as relações federativas nela envolvidas. Vou esclarecer estes pontos nas demais Partes deste trabalho.

## Parte 2. A dinâmica federativa da reforma: os processos de transição

Nesta parte tentarei obter uma descrição didática das etapas e medidas da reforma. Isto pode ter algum valor dada a forma confusa e truncada pela qual o processo está descrito tanto na EC como nos seus PLP's. A tarefa não visa especialistas, ao contrário, peço deles paciência, e espero que o estudo possa auxiliar o Leitor não especializado a formar um quadro geral da reforma. Escrevo em junho de 2025, portanto já considerando a promulgação da LC214 (que se originou no PLP68), e no aguardo de que o Congresso dê andamento ao PLP108.

Não vou analisar aqui os problemas estritamente técnicos relativos ao funcionamento dos tributos e de cada um dos regimes específicos e diferenciados que foram criados, empreitada para a qual não tenho competência. De forma geral, minha percepção é que a Equipe fez um trabalho excepcional ao cuidar detalhadamente da regulamentação dos tributos criados, assim como do detalhamento dos diversos regimes especiais. Tenho que apontar, contudo, que a Equipe levou ao extremo, eu poderia dizer até ao paroxismo,

---

<sup>23</sup> Quero dizer com isto que os estados, enquanto nível de governo na federação, coletivo de 27 governos, não tem qualquer expressão. Isto não impede que, dadas as disparidades em tamanho e capacidade econômica, alguns estados individualmente tenham elevada força política. Isto faz de nosso país uma organização peculiar com um governo federal, alguns governos regionais mais poderosos, e uma dezena de municípios que, para todos os efeitos, surgem em igualdade de condições com estados menores e mais atrasados. A articulação horizontal entre os governos subnacionais só existe, parcialmente, no âmbito municipal.

o velho vício brasileiro de legislar constitucionalmente. Se um decreto divino abolisse a figura da lei ordinária nos sistemas jurídicos da Humanidade, nós seríamos com certeza o país menos afetado. É notável que os PLP's não deixaram virtualmente qualquer resquício de decisão a ser tomada por legislação ordinária. Por exemplo, todos os regimes diferenciados contam com tabelas detalhadas em anexo ao PLP68 e depois à LC214, especificando cada um dos bens e serviços contemplados pelo regime. Nisto, para o bem e para o mal, reduziu enormemente o trabalho do Parlamento. Talvez este fosse o objetivo principal do enorme esforço encetado.

Também não vou abordar questões essencialmente políticas, inclusive no mau sentido, tais como a deplorável concessão de poder aos estados para criar uma contribuição destinada a financiar gastos de infraestrutura, o que confronta a lógica fundamental da reforma, que é a uniformidade tributária. Abre uma exceção que pode vir a ser explorada no futuro. Entendo da mesma forma a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional - FNDR. A forma correta, a meu ver, seria consolidar uma concepção de política de desenvolvimento no âmbito federal, orientada por uma visão sistêmica que incorporasse todo o território nacional, dando voz ativa aos governos regionais. Simplesmente entregar recursos para um fundo gerido pelos estados, fora de uma política regional abrangente, é um paupérrimo *second best*. Claramente estas medidas significam, no essencial, uma compensação aos estados por todas as “perdas” de poder e autonomia que a reforma lhes impôs, tema que trato na Parte 3. Não cabe neste estudo uma discussão mais ampla sobre políticas federativas de desenvolvimento e de infraestrutura, que se faz muito necessária.

Da mesma forma, a questão de como tratar a guerra fiscal deixou de ser um problema técnico, plano onde tudo que podia ser dito já o foi. A apelidada “convalidação” dos benefícios fiscais de ICMS foi formalizada na LC 160/2017, razão pela qual a EC132 optou por assimilar todos os programas de benefícios, e adicionalmente criar até um fundo de compensação para os benefícios até sua extinção. Esta não é uma decisão tomada no processo da reforma tributária, o que a EC132 fez foi criar o Fundo de Compensação de Incentivos Fiscais ou Financeiros-Fiscais do ICMS, com base em recursos federais, que garanta uma transição suave para os benefícios vigentes durante o processo de transição do ICMS para o IBS. Esta medida, que significa mais uma vez validar comportamentos ilegais praticados por décadas, foi um preço a pagar pela (de fato, para comprar a) aceitação da reforma por boa parte dos estados. Me parece que ela entrou igualmente na contabilidade das compensações a que me referi no parágrafo anterior.

Finalmente, não vou detalhar nesta Parte dois temas muito importantes: os dispositivos de checagem/avaliação da carga tributária e as modificações introduzidas no financiamento municipal. Como irei discutir em profundidade estes temas, optei por incluir o detalhamento na Parte 3, respectivamente nos itens 3.2.1 e 3.1.3.

Em suma, esta parte irá tratar de aspectos da reforma que são, ao mesmo tempo técnicos e afetos às relações federativas. Deve ficar claro para o Leitor que esta parte buscará descrever a espinha dorsal da Reforma, o que nos conduz às etapas e aos processos de transição.

Farei inicialmente um resumo dos pontos essenciais da Reforma (2.1), depois analiso a Reforma em três etapas. Uma primeira restrita à tributação federal, que envolve a criação da CBS (2.2), e duas outras etapas, que batizei de Primeira e Segunda Transição (2.3 e 2.4). Finalmente, o item 2.5 aborda a importante questão das alíquotas de referência e suas funções no modelo. Ao longo desta Parte 2 eu farei ocasionalmente algumas observações críticas, aproveitando a discussão de certos temas, mas este não é o objetivo, tentarei me manter nos limites de uma descrição do modelo e da sua temporalidade. Os pontos que considero críticos serão desenvolvidos na Parte 3.

## 2.1- Os pontos essenciais da reforma - um resumo

Este item pretende fazer um resumo do processo de implementação da reforma, servindo de introdução para os itens seguintes em que detalho as duas transições. Ele visa o Leitor não especialista, e aqueles que conhecem bem a Reforma nada perdem se o omitirem e avançarem para o item 2.2., pag. 27.

### - Os componentes principais do modelo

- São previstos dois tributos no formato IVA, idênticos na sua normatização, prevendo alíquotas uniformes em cada jurisdição e regimes específicos e diferenciados para determinados produtos e serviços, os quais serão uniformes em todo o país.

- O tributo subnacional, o IBS – Imposto Sobre Bens e Serviços - substitui o ICMS e o ISS, após um período de transição que vai de 2029 a 2032, com a substituição progressiva dos “antigos” pelo IBS até sua eliminação a partir de 2033. A intenção é garantir que esta substituição se dê com resultados os mais próximos possível da neutralidade, ou seja, com o IBS arrecadando nesse período os mesmos montantes de receita que forem retirados dos impostos “antigos”. Por brevidade, chamarei a este processo, que cobre o período 2026-2033, de “Primeira Transição”. Demarquei esta transição em 2026 porque nela incluirei também o que poderíamos chamar “transição federal”, indicada a seguir.

- Os tributos federais COFINS, PIS/PASEP e IPI

COFINS e PIS/PASEP serão eliminados a partir de 1º de janeiro de 2027 e substituídos pelo IVA federal, intitulado CBS – Contribuição sobre Bens e Serviços - sem qualquer transição.

- É criado um novo imposto federal, com caráter seletivo, a ser cobrado a partir de 2027. Sua incidência é restrita a “bens e serviços prejudiciais à saúde ou o meio ambiente”. Em princípio, ele visa substituir a proporção do IPI não mantido, que, teoricamente, também acabou se transformando num imposto seletivo.

A partir de 2033, portanto, teremos apenas os três novos impostos no sistema, desaparecendo todos os antigos exceto parte do IPI, mantido apenas para resolver o problema da Zona Franca de Manaus<sup>24</sup>.

- A distribuição federativa da arrecadação do IBS exigirá um longo período de transição, de 2029 a 2077. Existirá a já supracitada etapa inicial entre 2029-2032 para concretizar a implementação do IBS, destinada ao *phase out* dos impostos antigos, através da redução progressiva de suas alíquotas e sua total eliminação em 2033, substituídos proporcionalmente pela elevação da alíquota do IBS. Irei denominar esta etapa de “Primeira Transição”. Esta etapa, enquanto existir, coincidirá com a segunda etapa, que cobre o período 2029-2077, onde será aplicado um critério de rateio das receitas do IBS orientado para a transição progressiva do atual regime híbrido origem-destino para um princípio puro de destino, suavizando o impacto sobre as receitas individuais dos estados e dos municípios. Isto se dará pela divisão da receita do IBS em duas *tranches* principais<sup>25</sup>, sendo que uma delas, distribuída conforme o princípio do destino puro, irá aumentando sua participação até 2077, quando a outra *tranche* irá reduzindo sua participação até desaparecer a partir de 2078. Esta última *tranche* será distribuída de forma que reproduza a apropriação recente atual da receita de cada estado e cada município, com base na estrutura de receita de ICMS e ISS na média do período de referência 2019-2026. Irei denominar este processo, que abrange 2029-2077, de “Segunda Transição”.

- Relevante destacar, portanto, que irão ocorrer, de fato, dois processos distintos de transição para o IBS. Do ponto de vista do contribuinte, ela estará completa em 2033, quando os impostos subnacionais “velhos” são eliminados e passa a incidir apenas o IBS, com a CBS já operando plenamente desde 2027. Já do ponto de vista dos governos subnacionais, esta transição se desenrolará por um longo período, de 2029 a 2077, no qual o Comitê Gestor do IBS operará o rateio destinado à aplicação progressiva do princípio puro de destino.

- Para gerir a distribuição federativa do IBS, será criado o Comitê Gestor (CG), formado por representantes de estados e municípios, que, entre outras atribuições, centralizará a arrecadação do IBS e operará a distribuição dos recursos para governos subnacionais, conforme regras definidas em lei complementar. Considerando que a EC estabeleceu de forma categórica a não-cumulatividade do novo imposto, a dotação a ser distribuída pelo CG a estados e municípios não corresponde à entrada bruta de recursos nas contas do CG, o qual deverá reter montantes necessários para assegurar a não cumulatividade e distribuir o produto da arrecadação do IBS das operações que não tenham gerado creditamento.

- A EC estabelece plena autonomia dos governos subnacionais para fixar suas alíquotas próprias do IBS. Com isto, é em princípio possível que venham a existir 5.569 alíquotas diferentes para o IBS-M e 27

---

<sup>24</sup> O IPI continuará incidindo sobre todos os produtos fabricados fora da Zona Franca e que tenham produção equivalente dentro da Zona Franca, na qual o IPI é zerado. Com isto se garante a proteção tributária à produção regional.

<sup>25</sup> O modelo prevê também uma terceira *tranche*, destinada a compensar entes subnacionais que sofram perdas decorrentes do processo. Denominada por “seguro-receita”, é composta pela retenção de 5% da receita de IBS obtida após feitas as retenções de valores para o *cashback* geral, os créditos presumidos e a transição federativa. Detalhamos abaixo.

diferentes para IBS-E. Por outro lado, ela atribui ao Senado a função de fixar uma *alíquota de referência* (AR) para cada um dos níveis de governo – portanto, três AR's - que serão aplicadas caso o ente não defina sua própria alíquota. Os entes poderão e provavelmente irão atrelar suas alíquotas à AR, com o que o número de alíquotas próprias poderá ser bem menor. Este é um dos componentes essenciais da reforma, e deveremos voltar a ele diversas vezes no que segue.

- A EC cria uma modalidade de transferência de recursos federais para os estados, que vem a se somar às transferências atualmente existentes, todas mantidas sem alteração. É criado o *Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional*, que estabelece repasse de montantes monetários constitucionalmente definidos, e com sua aplicação genericamente restrita a gastos relacionados com desenvolvimento econômico. Os recursos serão distribuídos aos estados com critério de partilha que considera a população com peso de 30% e o coeficiente individual de participação do Estado no FPE com peso de 70%.

- A EC cria também o *Fundo de Compensação de Incentivos Fiscais ou Financeiros-Fiscais do ICMS*, por meio do qual a união irá compensar durante o período 2029 a 2032 (período em que o ICMS será progressivamente reduzido), titulares que receberam benefícios, isenções e incentivos relativos a este imposto (guerra fiscal), onerosos e concedidos por prazo certo e sob condição.

Pontos fundamentais da EC são a autonomia plena dos entes governamentais para definir suas próprias alíquotas de IBS/CBS e a uniformidade rigorosa de regimes de tributação a nível nacional e de alíquotas no espaço de cada jurisdição. Os regimes sempre têm abrangência nacional – não podem existir regimes específicos, diferenciados ou favorecidos, exclusivos da União ou de qualquer estado ou município. Iremos abordar, à frente, as possíveis implicações destes dispositivos.

### - Os processos de transição - um resumo

É útil também resumir as etapas do processo de transição do atual sistema para o novo sistema, para depois avançarmos nos seus detalhes. Cabe explicitar aqui que quando discutimos transição, tratamos exclusivamente do problema subnacional. Na realidade, só existe transição de fato para o IBS, pois as alterações na tributação federal serão feitas pela substituição simples e instantânea das atuais contribuições sociais pela CBS e “zeramento” de alíquotas do IPI (exceto para produção nacional de produtos incentivados na ZF Manaus<sup>26</sup>), em 2027. Nós iremos tratar desta pseudo-transição federal no item 2.2 à frente.

Ao analisar a transição subnacional, temos que estar atentos para o fato de que há dispositivos que se referem à geração da receita do IBS (arrecadação) e dispositivos que se referem à distribuição da receita gerada. O largo prazo que comanda estes últimos dispositivos torna inadequado o uso, neste caso, da palavra transição. Para todos os efeitos, a transição é a reforma para os governos subnacionais, pois ninguém com bom senso poderia pensar hoje na situação pós-transição. Para o contribuinte, a transição é mais curta, de 2029 a 2033.

---

<sup>26</sup> Ou seja, toda a produção industrial deixa de recolher IPI, com exceção dos setores externos à Zona Franca de Manaus que produzam bem cuja produção é incentivada dentro da Zona Franca.

Em suma, a transição subnacional será submetida a um procedimento específico para o período 2029-2033, relativo à incidência simultânea dos impostos antigos (ICMS e ISS) e do IBS, e a uma regra uniforme para a distribuição da receita no que se refere a todo o período 2029-2077. Ou seja, durante 2029-33 estarão superpostos dois procedimentos, um que afeta os agentes econômicos<sup>27</sup> e outro que envolve apenas os entes subnacionais. Optamos por referir estas duas etapas com Primeira e Segunda transição.

- Primeira Transição - 2029 a 2033 - substituição do ICMS e ISS pelo IBS — Trata-se da substituição dos impostos “velhos” pelo novo. Ela se refere exclusivamente ao IBS. Entre 2029 e 2033 é exigida uma redução progressiva das alíquotas dos impostos “velhos”, compensada integralmente por uma elevação da alíquota do IBS, em princípio de forma a manter a carga tributária no nível que seria obtido sem a existência do IBS. A partir de 2033 os “velhos” deixam de existir, sendo substituídos por uma alíquota cheia do IBS.

- Segunda Transição - 2029-2077 - Transição federativa — quando olhamos pela ótica dos orçamentos dos entes federativos, ou seja, pela ótica da apropriação da receita por cada estado, DF e cada município, temos um processo mais longo. Isto decorre do objetivo proposto na reforma de conduzir o novo IVA subnacional para uma operação consistente com o Princípio do Destino, atributo essencial para a eficiência e equidade deste tipo de imposto. Para evitar uma modificação abrupta das regras de distribuição que cumprissem este objetivo, a opção foi estabelecer um longo período de transição no qual a receita do IBS de cada ente será decomposta em duas parcelas principais e uma secundária. A primeira parcela principal será distribuída visando garantir continuidade da estrutura atual de apropriação de receita (nós a chamamos “Receita de Transição”), a segunda parcela principal será distribuída sob uma regra pura de destino (nós a chamaremos “Receita pelo Destino”), e a terceira parcela será distribuída de forma a compensar os entes que eventualmente sofram perdas significativas de receita durante o processo (nós a chamaremos “Seguro Receita”). O mecanismo fundamental reside em partir de uma situação em que a primeira parcela é dominante (em 2033, p.e., corresponde a 90% da receita a distribuir), preservando continuidade dos padrões atuais de apropriação da receita – portanto evitando ou minimizando choques – e, ao longo de 50 anos, progressivamente substituir esta parte pela segunda parcela, distribuída pelo destino. Iremos detalhar este mecanismo à frente, nas págs. 36-44. O Seguro Receita irá atuar com mecanismo de emergência para compensar eventuais efeitos negativos do processo.

Este conjunto de procedimentos aponta para o que considero o mais importante papel do Comitê Gestor do IBS: viabilizar a transição do atual sistema híbrido origem-destino aplicada à sistemática das

---

<sup>27</sup> Um bom referencial para a reforma da tributação sobre bens e serviços é ter em mente que um bom imposto tipo IVA tributa o consumo. Nele a empresa é apenas a mandatária, contribuinte (de fato) é o consumidor. A aplicação da alíquota “por fora” torna IBS e CBS transparentes e facilita a percepção deste atributo.

transações interestaduais do ICMS para um princípio do destino puro na sistemática de tributação do IBS. Caberá a ele centralizar as receitas geradas e operar a divisão entre as três destinações.

Para uma compreensão adequada do processo, deve ficar claro para o Leitor que, do ponto de vista da relação fisco-contribuinte, estará plenamente instituído o princípio do destino em 2033, quando o BIS substitui os impostos “velhos”. Nos documentos fiscais, o contribuinte irá indicar o governo beneficiário da receita conforme este princípio. No entanto, do ponto de vista da apropriação da receita entre os entes federados, existirá uma ruptura, que é operada pelo Comitê Gestor, o qual irá separar uma parcela da receita atribuída a cada ente e distribuirá esta parcela não pelo princípio do destino (nossa Receita de Transição indicada acima). Somente uma parcela desta receita, inicialmente muito pequena, será distribuída pelo destino.

Nos próximos itens, abordamos os detalhes do processo de transição, os quais, ao fim e ao cabo, constituem de fato a totalidade da reforma no âmbito federativo. Reafirmo que, para facilitar nosso entendimento à frente, vou referir-me à “Primeira Transição” quando falar da substituição dos impostos “velhos” pelo IBS, e a “Segunda Transição” quando me referir ao longo processo para integralizar a apropriação da “Receita pelo Destino”.

## 2.2. 2026 a 2028 - etapa inicial com foco exclusivo na reforma federal

Não existe de fato uma transição no âmbito federal. Antes de abordar a transição subnacional, vamos resumir neste item os procedimentos adotados para a implementação da CBS. O processo começa em 2026, aprox. dois anos após a aprovação da EC132. Este início, contudo, é basicamente simbólico. O IBS e a CBS serão criados em 2026, cobrados respectivamente com alíquotas de 0,1 e 0,9 (Art. 125)<sup>28</sup>. O caráter simbólico e neutro desta medida fica claro no fato de que os tributos cobrados nestas duas modalidades serão compensados pelo contribuinte contra seus débitos de COFINS.

Em 2027 a parte da reforma referente ao GF será então implementada de um só golpe, com a eliminação da COFINS e do PIS, “zeramento” do IPI e a entrada plena da CBS e do IS no lugar destes impostos e contribuições (Art. 126)<sup>29,30</sup>. Nesta etapa nada se altera para os GSN's, que até 2028 inclusive continuam arrecadando os atuais impostos sob as atuais regras próprias inalteradas.

Este dispositivo parece atender a dois objetivos. Primeiro, simplifica o processo ao introduzir os dois impostos ao mesmo tempo, sob a mesma lei complementar. Segundo, estrategicamente muito importante,

---

<sup>28</sup> Não há, em lugar algum justificativa para estes valores. É provável que sua definição tenha tomado como referência alguma avaliação dos recursos necessários para o financiamento do CG.

<sup>29</sup> De fato, apenas a COFINS e o PIS serão extintos. O IPI será mantido, com alíquotas zeradas para produtos não industrializados na ZFM. Continuará existindo devido à sua importância no equacionamento da situação tributária peculiar da ZFM- (Art. 126 inciso III da EC132).

<sup>30</sup> A redação pode confundir, o art. 126 diz apenas que “a partir de 2027 será cobrada” a CBS. Ela poderia ser cobrada porque já foi instituída em 2026.

permite uma avaliação do potencial arrecadador dos novos impostos através da CBS, que já em 2027 deve entrar “cheia” sob a restrição de manter a arrecadação dos impostos substituídos. Desde que seja mantida a diretriz de que os dois impostos sejam, em princípio idênticos, o seu desempenho irá prover informações preciosas para a futura implementação do IBS.<sup>31</sup> Quando o IBS for iniciado, haverá grande segurança quanto ao seu desempenho no agregado e por entes regionais.

A transição foi pensada, pois, na EC132 e em versões anteriores, cuidando claramente de liquidar rapidamente o problema pelo lado federal, e dedicar longo tempo para o que aparentemente é considerado crucial, a transição subnacional. Parece claro que, como as receitas afetadas financiam, além do orçamento federal, programas básicos de caráter nacional, não existe aí qualquer problema de transição no que se refere à distribuição de receitas, desde que seja garantido que uma parcela da receita da CBS venha a dar conta dos encargos substituídos de forma neutra. *Resulta disto que a reforma no âmbito federal estará completada ainda antes do início da transição subnacional, que deverá, em sua primeira etapa, cobrir 2029-2033.*

Vale notar que a desativação parcial do IPI tem, evidentemente, impactos distributivos potenciais, pois o imposto compõe a base de financiamento dos fundos de participação, IPI-Exportação e Fundos regionais. Tais aparentes impactos não são efetivos, contudo, pois nenhum critério de distribuição destas destinações foi alterado. É suficiente que o GF garanta, na composição do Imposto Seletivo, uma dotação de transferências equivalente à dotação atual do IPI não mantido, mantendo as demais regras distributivas, o que, aliás, a EC132 tratou cuidadosamente de preservar. Por outro lado, mesmo sendo neutra do ponto de vista institucional/federativo, esta substituição não é neutra do ponto de vista dos preços relativos.

Finalmente, vale destacar que a execução da transição federal antes mesmo que se inicie de fato a transição subnacional tem possíveis implicações políticas relevantes. Significa que o GF irá, de certa forma, “sair na frente”, podendo, em princípio, se posicionar na exploração da base tributária do IVA conforme seus interesses. Teremos que retomar este ponto à frente.

### 2.3. A Primeira Transição (2029-2033) - a transição na arrecadação dos tributos

Definimos como Primeira Transição o que ocorre entre 2029-2033. A tributação subnacional sobre bens e serviços continuará virtualmente inalterada até 2028 do ponto de vista da arrecadação. A rigor, conforme o art. 127 da EC132, no biênio 2027/28 o IBS, criado em 2026, continua com sua alíquota simbólica de 0,1% (0,05% para IBS-E e 0,05% para IBS-M). Serão mantidas as regras originais, que permitem que este IBS simbólico seja compensado com tributos federais ou ressarcido mediante requerimento, portanto

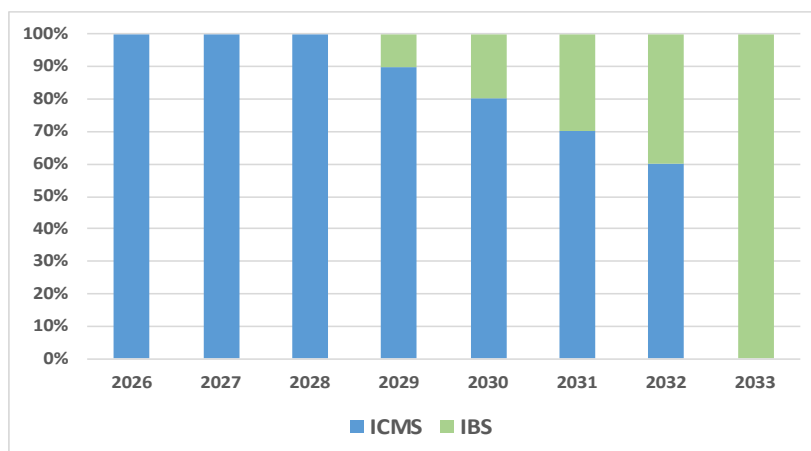
---

<sup>31</sup> É fato que detalhes da regulamentação dos dois impostos poderão criar diferenciação nos seus desempenhos. Mas é previsível que o Ministério da Fazenda irá controlar e restringir ao máximo as regulamentações que possam afetar este papel da CBS nos anos de 2027 a 2029, de servir de base empírica para as estimativas de receita do IBS.

sem qualquer impacto sobre as receitas subnacionais. *No que se refere a efeitos tributários substantivos, portanto, o IBS não existe até 2028 inclusive, permitindo apenas que o CG e demais instituições envolvidas tenham subsídios estatísticos para calcular o desempenho do imposto nos anos seguintes, os quais se somam àqueles que serão fornecidos pela plena existência da CBS por dois anos.*

A transição efetiva ao nível subnacional se inicia em 2029 (art. 128)<sup>32</sup> e se estende, no que se pode chamar de primeira fase, até 2033. Esta escolha comporta a necessidade em atender a dois objetivos antagônicos: o ritmo para a extinção do ICMS precisa ser o mais curto possível porque a existência de dois sistemas paralelos de 2029-2033 será muito complexa para os contribuintes; porém, o ritmo não pode ser antecipado porque é necessário honrar os benefícios fiscais de ICMS da LC 160/2017 (convalidação), a qual impede que o ICMS seja eliminado antes de 2032, prazo limite para a finalização dos contratos de benefícios. Neste período 2029 a 2032, ICMS e ISS terão suas alíquotas reduzidas progressivamente em 10% ao ano, até 40% dos seus valores, sendo fixadas de nove décimos em 2029 para 6 décimos em 2032, reduzindo-se na mesma proporção os benefícios fiscais. Ocorrerá simultaneamente um aumento equivalente na alíquota do IBS (cfe. art. 130 EC132). Ao final do período, 2033, cumprido o prazo da LC 160/2017, o IBS “sobe” 60%, sua alíquota será ajustada para cobrir plenamente a receita prevista, enquanto os “impostos velhos” serão eliminados.

No gráfico abaixo, o campo azul indica a parcela da receita derivada dos impostos “velhos” – ICMS e ISS – e o campo verde indica a parcela da receita que deriva do IBS. O gráfico não indica, mas no triênio 2026 a 2028 o IBS já foi instituído, mas é cobrado com alíquota simbólica de 0,1%.



A peça fundamental neste processo de substituição progressiva é dada pelas *Alíquotas de referência (AR)*. Dada a autonomia plena dos entes na fixação de alíquotas do IBS, não existe um mecanismo simples

<sup>32</sup> Todos os artigos referidos neste item são da EC132. Indicarei quando me referir aos PLP's.

e direto que permita controlar a receita do IBS de forma que ela compense com precisão a redução feita nos impostos “velhos”. A receita do IBS vai decorrer das opções individuais dos entes, principalmente dos estados e médios e grandes municípios. Por este motivo a EC132, e depois a LC214 apresentam sofisticados critérios estatísticos que regulam o cálculo das AR’s neste período. Podemos dizer que estes critérios irão produzir AR’s o mais possível consistentes com o objetivo de obter receita do IBS equivalente à redução de receita dos “velhos”. Estas AR’s, portanto, irão atuar como guias para a fixação de alíquotas padrão dos entes, e parece provável e seguro que os entes irão aderir a elas durante o processo da Primeira Transição.

A definição do montante de 10% para a receita do IBS que irá substituir 10% dos “velhos”, e que determinará a primeira AR a ser definida, referente a 2029, tomará como referência a receita dos impostos “velhos” de 2027. Isto ocorre porque o processo de cálculo para a fixação desta alíquota começa no início de 2028, quando apenas os dados de 2027 estarão disponíveis. A mesma defasagem ocorrerá nos anos seguintes, mas aí serão computadas as médias das receitas de 2027 e dos anos seguintes que puderem ser obtidas. A partir de 2031, as receitas dos anos mais recentes sofrerão um multiplicador que aumenta sua influência no valor da média (arts. 361 a 365 PLP108).

Não é necessário dizer que não se prevê que estas estimativas sejam rigorosamente exatas. São tantas as variáveis envolvidas, que só podemos esperar que as AR’s obtenham, no máximo, a melhor aproximação possível aos valores desejados. A ideia claramente não é precisão absoluta, é apenas evitar choques de grande monta na evolução da arrecadação.

O Art. 129 da EC132 prevê a total eliminação dos tributos subnacionais antigos a partir de 2033. No ano de 2032 as AR’s definidas para o IBS estarão calibradas para obter receita igual a apenas 40% dos impostos “velhos”. As AR’s para 2033, portanto, deverão apontar para receita de IBS equivalente à arrecadação total dos “velhos”. Existirá, portanto, um “degrau” não mais de 10%, mas de 60% entre um ano e outro. Esta medida é em boa parte inovadora. Trata-se de um processo pelo qual a redução dos impostos antigos leva a reduzir suas alíquotas progressiva e regularmente até zero, enquanto o IBS tem suas alíquotas elevadas proporcionalmente. O ano de 2033, portanto, será o primeiro em que, do ponto de vista do contribuinte, o novo sistema estará plenamente implementado. Todas as etapas posteriores do longo processo de transição referem-se exclusivamente às relações intergovernamentais na apropriação da receita.

Tudo indica que a Equipe considerou que o período de 2029 a 2032 já seria suficiente para oferecer base empírica para embasar uma aceleração da transição do IBS de 2032 para 2033, subindo as alíquotas de referência o suficiente para compensar a eliminação dos 60% restantes das alíquotas dos “antigos”. Lembremos que, de fato, se acumulam neste momento a experiência com os dois tributos, sendo que a CBS já estará operando plenamente por seis anos. Esta é evidentemente, uma suposição não testável previamente, mas não carece de razoabilidade. Outra questão é que, embora possa ser idealmente neutra do ponto de vista das fazendas subnacionais, do ponto de vista do contribuinte parece evidente a

possibilidade de que, eliminando os “antigos” com alíquotas ainda gerando 60% da receita, se possa gerar um relevante choque de preços relativos, numa substituição tão abrupta de tributos com alíquotas altamente dispersas por tributos que, supostamente, deverão ser uniformes mas com regimes especiais bastante distintos das legislações hoje vigentes. Da mesma forma, a eliminação dos dispositivos parciais que envolvem cumulatividade, tanto na COFINS como no ICMS, necessariamente devem provocar alterações em preços relativos. Em versão anterior (PEC 110/19) previa-se o equivalente a esta primeira transição com prazo mais longo, com a substituição progressiva e total dos “velhos” pelos novos, o que atenuaria este choque. De forma geral, há um ponto obscuro e ainda não trabalhado: de onde pode vir um choque de preços mais agudo, da transição do IBS e ou implementação da CBS? A equipe parece ter concluído que este efeito é pequeno, ou então – mais provável – que seja um colateral inevitável do processo. É evidente a existência de um *trade of*, prazos mais longos podem atenuar choques de preços, mas implicam estender a complexidade operacional do sistema incidente sobre empresas privadas, que terão que administrar neste período a conformidade perante dois sistemas tributários.

Vale notar que a redução das alíquotas dos impostos velhos é autorreferida, não depende do comportamento da receita do IBS. De fato, nesta lógica a alíquota do IBS é variável subordinada. Devemos, portanto, implicitamente, supor e esperar que a alíquota média efetiva do IBS, em princípio, seria majorada proporcionalmente, para manter constante a carga. *Ocorre aqui o mesmo problema indicado acima acerca da CBS. Não há qualquer especificação na EC sobre a fixação das alíquotas individuais de estados e municípios, exceto pela confirmação de que permanecem totalmente livres conforme o art. 156A da EC132. Para tudo funcionar como previsto, dependemos da suposição de que a grande maioria dos estados e municípios irá adotar a respectiva alíquota em torno da alíquota de referência.*

### Implicações da guerra fiscal

Chama a atenção dos mais atentos a definição de um prazo de quatro anos para o *phase out* dos impostos antigos, com uma progressividade temporal cuja necessidade não é por si evidente. O ponto é que, uma vez que a Equipe tenha adquirido segurança quanto ao desempenho do IBS, não há motivos relevantes para esta duração da transição, pelo menos do ponto de vista técnico tributário.

Do ponto de vista de interesses privados relevantes, a dimensão do período de transição implica o tamanho do período em que as empresas terão que cumprir as obrigações legislativas de dois sistemas simultaneamente. Houve muita pressão no sentido de abreviar esta transição. Tecnicamente falando, entendo eu que ela poderia ser reduzida a no máximo dois anos, se bem administrada. Temos, portanto, que explicar esta discrepância.

A pergunta, pois, é: “por que exatamente 2033?” Versões anteriores da reforma propunham uma transição até mais longa, de dez anos, provavelmente buscando maior segurança, o que foi rejeitado pelo “mercado” por boas razões: as empresas teriam que administrar, desnecessariamente, o atendimento a duas legislações tributárias. Na realidade, o “número mágico” 2033 resultou de um compromisso diretamente

ligado aos estertores da “guerra fiscal” tal como a conhecemos nas últimas décadas<sup>33</sup>. Em 2017, o GF e todas as forças políticas críticas sobre a guerra fiscal literalmente “jogaram a toalha”, aceitando um acordo que resultou na LC 160/2017, que ratificou a validade de todos os benefícios até então concedidos, e autorizou os estados a, sem requisito de maioria absoluta no CONFAZ, renovar estes benefícios, em troca do estabelecimento de um prazo definitivo para extinção destes programas. A lei autorizou que fosse celebrado convênio entre os estados (mesmo sem unanimidade), o que foi feito ainda naquele ano, concedendo-se quinze anos de prorrogação dos benefícios e sua extinção após este prazo, a partir da data deste convênio que sacramentou a medida (dezembro de 2017). Eis que surge, do passado, o ano de 2033 definindo na EC 132 como o prazo mínimo para a sobrevivência do ICMS.

Em 2017, a atual reforma era apenas uma hipótese nebulosa no futuro, não colocava questões objetivas. O processo que levou à LC 160/2017 representou apenas a exaustão de mais de duas décadas de conflitos não resolvidos em torno à guerra fiscal. Naquele momento, a implicação imediata era “apenas” a prorrogação dos benefícios com data marcada para acabar. Quando emerge o processo da reforma tributária, esta LC passa a ser uma pedra no caminho, por impedir a sumária eliminação do ICMS. As intensas negociações e conflitos que daí emergiram chegaram a uma única solução: manter vivo o ICMS até o prazo criado pela LC 160, e, adicionalmente, encontrar um meio (financeiro) de compensar as empresas beneficiadas pela eliminação do benefício. A interrupção de benefícios contratuais que, em muitos casos, vão além de 2033, exige formalmente a compensação para o agente privado, e os estados entendem não dispor destes recursos, mesmo que tenham sido os artífices destes contratos. *A negociação efetiva que se realizou levou, portanto, ao pagamento de um preço fiscal elevado para quitar o passivo acumulado nos projetos ainda vigentes, e, em princípio, suspender definitivamente o perverso processo de competição econômica via benefícios fiscais. Claramente, predominou a lógica do fato consumado.*

Conseqüentemente, a “queda da toalha” no chão resulta no comparecimento do GF como financiador de programas de benefícios fiscais distribuídos de forma aleatória entre os estados, beneficiando aqueles que, nas décadas anteriores, transgrediram as normas vigentes sobre a concessão unilateral de benefícios, inclusive impondo perdas para estados vizinhos através do jogo espúrio de créditos nas transações interestaduais. Na linguagem muito utilizada por alguns críticos da esquerda, repassa-se “para a viúva” o custo dos programas, e assimila-se todos os benefícios que tais investimentos geraram. Daí resultou o *Fundo de Compensação de Incentivos Fiscais ou Financeiros-Fiscais do ICMS*, excrecência fiscal e política, que transfere para debaixo do tapete a longa história da guerra fiscal no Brasil. Na realidade, o governo brasileiro, representando o povo brasileiro, comprou dos estados esta concessão, assumindo seus custos para viabilizar a reforma tributária.

---

<sup>33</sup> A ressalva vale, pois nada nos garante que não serão desenvolvidas novas e criativas formas de guerra fiscal.....

## 2.4. A Segunda Transição (2029-2077) - a transição na dimensão federativa

O modelo proposto na Reforma prevê que ela terá como um dos objetivos mais importantes lograr a transição para o princípio do destino na distribuição da receita do novo imposto, o IBS. Este ambicioso objetivo responde pela maior parte da complicação e das dificuldades na metodologia da reforma. Não há como rejeitar criticamente este objetivo. Seria no mínimo despropositado, e no essencial medíocre, construir uma reforma tributária de bens e serviços que não abolisse definitivamente o que eufemisticamente no ICMS nos acostumamos a chamar “sistema híbrido”. Fato é que, até que se invente uma nova forma de IVA, o que não está no horizonte, continuará sendo verdade inquestionável que imposto do tipo IVA só opera de forma eficiente e justa se estiver submetido ao princípio do destino na apropriação das receitas relativas ao comércio Inter jurisdicional. Até onde eu saiba, nenhuma das tentativas anteriores de reforma desta tributação, desde os anos noventas, incluiu a abordagem definitiva deste problema. O sistema brasileiro, nas últimas cinco décadas, foi progressivamente mutilado e distorcido para operar conforme regras que não correspondem nem ao princípio puro de origem – lógica inicial do sistema, em 1965 – nem ao princípio do destino. Trata-se de uma colcha de retalhos de regras historicamente sobrepostas umas às outras, verdadeira plantação de “jaboticabas” como costumamos sempre fazer.<sup>34</sup>

Pelo processo descrito no item anterior, após o período 2029-2033 chegaríamos à total eliminação dos impostos antigos, em princípio, idealmente, sem impactos relevantes nas receitas, ou seja, por um processo eficiente de substituição dos “velhos” pelo novo. Vale lembrar que neste processo ficamos restritos ao tema da arrecadação no período 2029-2033. Agora temos que deslocar o foco para a distribuição da receita assim gerada, o que envolve o que estamos chamando aqui de “Segunda Transição”. O Leitor deve atentar, portanto, para o fato de que todas as regras de transição que estamos referindo irão coexistir no período 2029-2033, mas constituem procedimentos autônomos. Conforme a EC132, esta segunda regra, por incidir na distribuição dos recursos, irá exigir a atuação do Comitê Gestor. É na distribuição das receitas, muito mais que nos problemas de sua arrecadação que analisamos acima, que residem as maiores dificuldades e, a meu ver, as maiores fragilidades do modelo.

Em suma, teríamos início do processo de transição em 2026 culminando com o desaparecimento total das figuras tributárias do velho sistema no final de 2032, substituídas por um IVA bipartido em dois componentes em princípio virtualmente idênticos - CBS e IBS - e um imposto seletivo, geridos por GF e GSN's através do CG. *Embora a partir de 2033 as figuras tributárias do velho sistema tributário já tenham desaparecido da economia, ele continuará, contudo, a determinar o tamanho do orçamento de cada estado,*

---

<sup>34</sup> As regras regulando o comércio interestadual, criadas na reforma de 1965, resistiram apenas 5 anos. Em 1970 se iniciou uma sequência de normas que vieram a construir o nosso “sistema híbrido”, que estabelece uma situação intermediária entre o princípio da origem e o princípio do destino na apropriação da receita gerada nas transações interestaduais.

*DF e município.* Em outras palavras, pela ótica da relação contribuinte-governo o velho sistema acaba em 2032, mas pela ótica das relações intergovernamentais ele ainda persiste. Vejamos como.

Para supostamente atingir seu pretencioso objetivo – implementar o princípio do destino sem choques - a transição do velho para o novo sistema obedece a um critério geral que regula, em todo o período de 50 anos até 2077, a distribuição da receita gerada pelo IBS. Esta regra está apresentada na EC132 em seu fundamental art. 131 do ADCT da CF, e regulamentada no Título III do PLP108, arts. 121 a 127<sup>35</sup>. Esta reza que “de 2029 a 2077” o produto da arrecadação dos GSN’s será distribuído pela segregação das receitas do IBS em três *tranches*, cada uma distribuída por critérios distintos.

Isto é feito em três passos. Primeiro, os arts. 121 a 124 definem os procedimentos para o cálculo do valor da receita de cada ente individual como se cada um deles aplicasse em suas transações a *alíquota de referência*. Isto exige considerar diversos abatimentos necessários e valores abatidos ou adicionados dependendo de o ente utilizar ou não a AR em suas transações. Irei detalhar estes procedimentos mais à frente, quando detalharmos a metodologia destes cálculos.

O valor assim obtido - vamos chamá-lo, para fins de representação, *Valor de Referência, VR* - será a base sobre a qual serão aplicadas duas retenções, definidas nos arts. 126 e 127. A primeira delas, inicialmente igual a 80% de 2029 a 2032, subindo para 90% a partir de 2033, a qual chamaremos *Receita de Transição (RT)*, será distribuída *entre os Estados, o Distrito Federal e os Municípios proporcionalmente à receita média dos impostos “velhos” de cada ente federativo no período 2019-2026, o chamado “período de referência”* visando garantir continuidade dos mecanismos atuais de apropriação de receita. *(este é um ponto crucial, ao qual retornamos logo abaixo).*

$$RT = VR \cdot 0,8 \quad (\text{situação inicial em 2029}).$$

a segunda retenção vai gerar o que chamaremos aqui *Seguro Receita*. Ela é definida como uma percentagem fixa de 5% do valor residual de VR após a primeira retenção, e será distribuída de forma a remunerar os entes que eventualmente sofram os maiores prejuízos ao longo do processo. No início do processo, em 2029, este componente da retenção representará 1% do *Valor de Referência*, caindo para 0,5% a partir de 2033.

$$SR = VR \cdot (1 - 0,8) \cdot 0,05 \quad (\text{situação inicial em 2029})$$

Estas duas retenções definem a retenção incidente sobre a receita de cada ente governamental, a qual é regulamentada pelos arts. 126 e 127. Elas irão gerar um terceiro valor, na realidade o resíduo do VR após as retenções. A esta parcela chamaremos *Receita pelo Destino*. Ela será distribuída aos entes conforme um critério puro de destino.

---

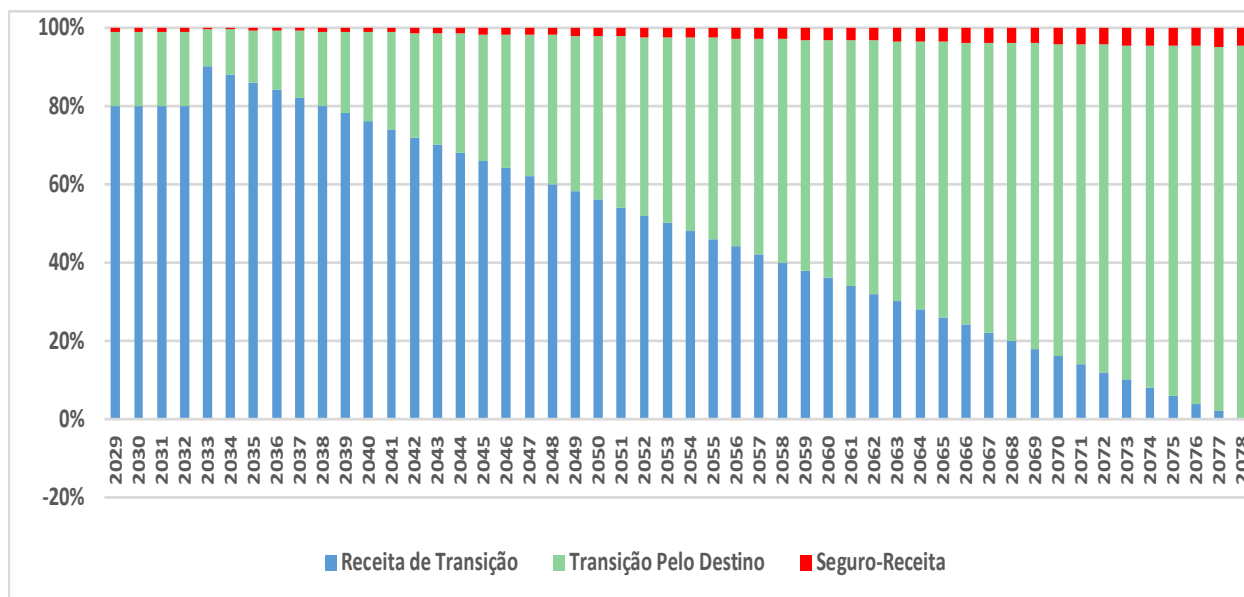
<sup>35</sup> Estamos aqui referindo à versão do PLP108 de 9/7/2024, “RELATÓRIO FINAL DO GRUPO DE TRABALHO DESTINADO A APRECIAR O PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 108, DE 2024.

$$RD = VR - RT - SR$$

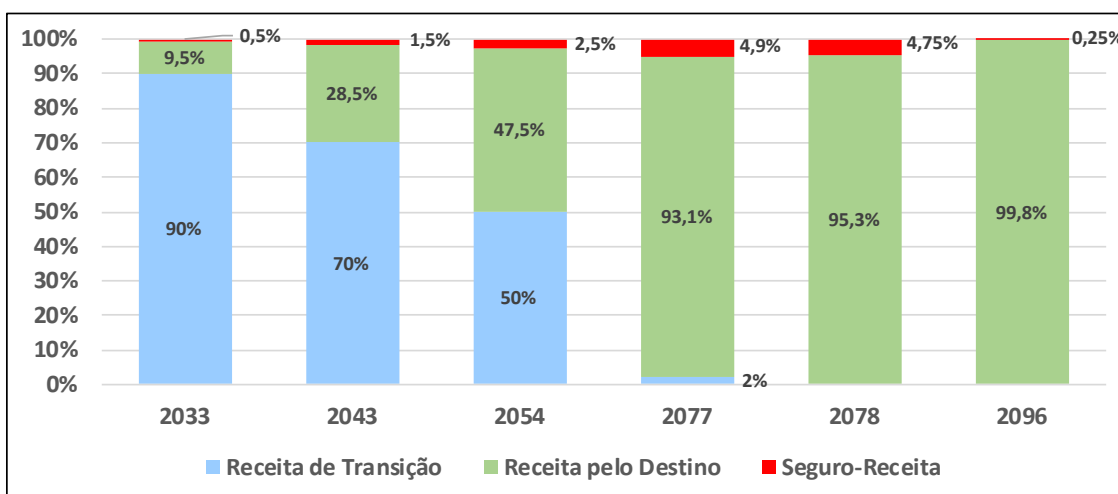
A dinâmica prevista no sistema é que, de início, a distribuição da receita do IBS será comandada pelos critérios de distribuição da Receita de Transição. Conforme tais dispositivos, ela será, inicialmente, de 2029 a 2032 (art.131) igual a 80% da arrecadação total do IBS, subindo para 90% em 2033 e descendo 2p.p. ao ano a partir de 2034 e por fim desaparecer em 2078.

Isto significa que a parcela distribuída pelo princípio do destino irá compor inicialmente apenas 19% da receita, caindo para 9% a partir de 2033, mas crescerá regularmente até se tornar absoluta em 2078. O campo azul do gráfico indica a proporção da participação da Receita de Transição, o campo verde indica a proporção da participação da Receita pelo Destino e o campo vermelho a proporção do Seguro-Receita, no financiamento subnacional.

De 2034 a 2077 a proporção da Receita de Transição é reduzida em 2p.p ao ano, desaparecendo em 2078, enquanto neste mesmo período o Seguro-Receita vai aumentando o seu valor junto com a Receita pelo Destino. Além disso, como o Seguro-Receita tem uma sobrevida de 2078 a 2096, apenas a partir de 2097 a integralidade da distribuição se dará pelos critérios do princípio do destino. Em outras palavras, parte-se em 2029 com uma distribuição supostamente equivalente à atual, princípio híbrido origem/destino que estará implícito na média das receitas no período 2019-2026, a qual será muito lentamente convertida para uma distribuição pura pelo destino. O nó da questão reside exatamente na expressão grifada acima. Temos que investigar os diversos significados de uma distribuição equivalente àquela vigente hoje, com os “impostos velhos”. Irei abordar este ponto no item 3.2.2.



Vale apontar o fato de que a participação da Receita de Transição na arrecadação de ICMS mais ISS será pequena até 2032, e por isso é razoável supor que eventuais desvios ocorridos neste processo não terão dimensão disruptiva para o modelo. Se pensamos na arrecadação total daquelas bases tributárias, o IBS será 10, 20, 30 e 40% desta receita, respectivamente em 2029-2032. Desta parcela, durante este período a Receita de Transição será 80% por quatro anos, vai para 90% em 2033, portanto, em relação à receita total, a RT será respectivamente 8, 16, 24 e 32%. Isto significa que até 2032 a distribuição da receita será determinada basicamente pela estrutura de arrecadação do ICMS e ISS. Em 2033 o IBS passa a ser 100% da receita, e o valor correspondente aos 90% da Receita de Transição assume a sua integralidade, portanto, resumindo, em 2029 ela compõe 8% da rec. total, em 2032 alcança 32% e salta para 90% íntegros somente em 2033. Só neste ano, portanto, seu critério de distribuição assumirá papel dominante.



O primeiro gráfico acima mostra que, por um longo período a partir de 2033, a Receita de Transição irá se constituir, de fato, na base de financiamento subnacional. Ela irá abranger 90% da receita disponível inicialmente, em 2033, e relevantes 70% uma década depois. Só deixará de ser parcela majoritária duas décadas depois, em 2053. Isto significa que o critério do destino, como regra de apropriação da receita, só será dominante por volta de meados dos anos cinquenta.....

O mesmo gráfico é reapresentado em seguida, para que se visualize a dimensão de cada *tranche* em alguns dos principais anos comentados. Dada a importância fundamental que este processo assume, iremos retomar o tema a seguir, fazendo uma descrição detalhada da metodologia de cálculo.

#### - A metodologia de cálculo da Receita Base - uma apresentação gráfica

É pertinente que façamos aqui uma exposição esquemática do processo de distribuição descrito no PLP108. Vale lembrar que este PLP está ainda em avaliação pelo Senado, portanto alguma coisa pode ainda ser alterada. Muito mais que nas demais partes deste estudo, o objetivo aqui é fazer uma apresentação

didática da metodologia, destacando aspectos e implicações que o texto constitucional não apresenta. Espero que isto justifique (ou pelo menos explique) a extensão do tratamento.

Para maior clareza, iremos utilizar conceitos auxiliares que não constam explicitamente do texto constitucional, mas compõem etapa lógica e necessária dele. Iremos também ignorar, por não ser essencial à nossa discussão aqui, a distribuição do Seguro Receita (arts. 122 e 129 do PLP108), e nos concentramos no problema da distribuição das duas outras *tranches*, mais relevantes. É importante registrar, contudo, que o Seguro Receita, sendo um percentual fixo da Receita pelo Destino, estará ao longo do tempo, a partir de 2033, variando junto com a Receita pelo Destino.

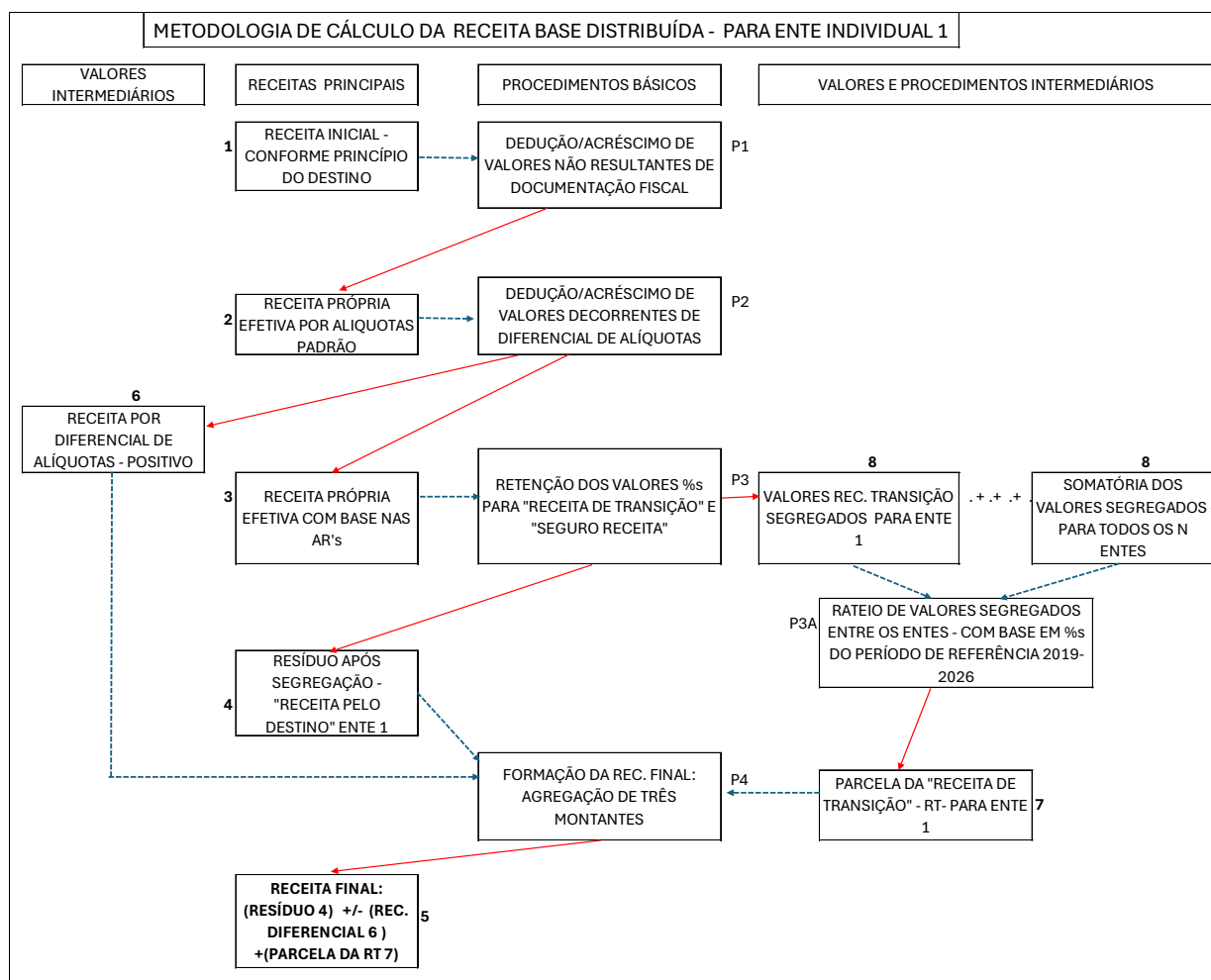
O quadro 1 apresenta os procedimentos necessários para cálculo da Receita Base de cada ente subnacional individualmente. Eles estão definidos nos artigos 121 a 128 do PLP108. Sua execução pressupõe, além de todas as regras relativas aos documentos fiscais, detalhadas na LC214, também a definição das alíquotas de referência do IBS, que é regulamentada pelos arts. 360 a 366 da mesma LC. No quadro identificamos na coluna central os principais conceitos de receita e os procedimentos que são exigidos pela metodologia, e nas colunas laterais valores e procedimentos auxiliares que são necessários para o resultado. As setas em azul pontilhado indicam a participação passiva de cada receita nos processos que as utilizam, enquanto as linhas contínuas vermelhas indicam a criação de conceitos de receita resultantes de cada processo. As referências à legislação no que se segue apontam para o PLP108 na versão indicada na nota de rodapé no. 35.

Para cada ente subnacional este processo tem ponto de partida no que é chamado *Receita Inicial* – Art. 118 – que inclui exhaustivamente todo o valor de IBS pago e não apropriado como crédito pelos contribuintes, conforme documentos fiscais. Devemos entender este conceito como “receita bruta” de cada ente, sujeita a diversos ajustes, abatimentos e alguns acréscimos até chegar à Receita Final a que o ente tem direito segundo a metodologia. Um primeiro tipo de ajuste resulta de processos que afetam a dimensão das receitas. No processo P1 estamos considerando somente estes ajustes, que implicam efetiva diminuição da receita inicial do ente: *cashback nacional uniforme e créditos presumidos* (como no caso do IBS pago incidente sobre as aquisições por produtores rurais e transportadores autônomos não contribuintes).<sup>36</sup> Este primeiro grupo de ajustes resulta numa medida de receita a que chamamos *Receita Própria Efetiva por alíquotas padrão (receita 2 no quadro)*. Este conceito mede a receita que é gerada pelas alíquotas próprias definidas pelo ente, que podem ou não ser iguais às AR's.

---

<sup>36</sup> O *cashback*, ou seja, a devolução de imposto pago por contribuintes de baixa renda, visando reduzir a regressividade inerente aos IVA's, não é calculado para cada ente, mas é calculado como um percentual sobre as transações totais, deve, portanto, ser descontado de cada ente. Da mesma forma, operações em que não é possível calcular um crédito ao contribuinte, mas o sistema entende que ele deve existir (produtores rurais e autônomos), serão estimados e levarão também a um desconto sobre as receitas, os créditos presumidos.

O segundo tipo de ajuste não resulta em aumento ou diminuição de receita, é apenas uma etapa temporária do processo que permite realizar o cálculo das retenções para se obter a “Receita de Transição” e o “Seguro Receita”. Ele é composto pelos acréscimos ou deduções que refletem a situação em que a alíquota padrão do ente é por ele definida abaixo ou acima da alíquota de referência – processo P2<sup>37</sup>. Ele só é necessário caso o ente opte por legislar uma alíquota padrão distinta da AR vigente, e muitos serão estes casos. Assim, o procedimento manda acrescentar os valores correspondentes a uma alíquota padrão inferior a AR, e deduzir valores gerados correspondentes a uma alíquota superior. A premissa é óbvia: alíquota padrão inferior a AR vai resultar em menor arrecadação, e vice-versa. O objetivo do método é obter um valor que corresponda à situação em que todos os entes adotassem a respectiva AR vigente. Eu vou



NOTA: PRA FACILITAR A EXPOSIÇÃO GRÁFICA, SUPOMOS AQUI QUE O ENTE 1 EM QUESTÃO NÃO TEM PARTICIPAÇÃO NA DISTRIBUIÇÃO DO SEGURO RECEITA. **TRAÇOS PONTILHADOS EM AZUL** INDICAM APENAS PARTICIPAÇÃO DE UMA DADA RECEITA EM ALGUM PROCEDIMENTO, SEM ALTERAÇÃO DE SEU VALOR. **TRAÇOS CONTÍNUOS VERMELHOS** INDICAM QUE O PROCEDIMENTO GERA UMA NOVA CATEGORIA DE RECEITA. ESTE ESQUEMA INDICA O PROCEDIMENTO ADOTADO PARA CADA ENTE SUBNACIONAL. ELE É TOTALMENTE DETERMINADO PELAS RECEITAS PRÓPRIAS DO ENTE E PELA AR, EXCETO PELO PROCEDIMENTO P3A, QUE EXIGE CONSIDERAR A COMPOSIÇÃO PERCENTUAL DAS RECEITAS MÉDIAS NO PERÍODO DE REFERÊNCIA DE TODOS ENTES.

<sup>37</sup> Registre-se que os entes, tendo total autonomia de alíquotas, podem escolher alíquota padrão própria ou optar por adotar em sua legislação a AR respectiva. Se ele opta por alíquota diferente, terá uma receita adicional daí decorrente, e vice-versa, em comparação àquela que seria obtida com a adoção da AR.

chamar a estes valores somados ou subtraídos *receita por diferencial de alíquotas*- receita 6, que pode ser negativa ou positiva. A inclusão destes ajustes leva à *Receita Própria efetiva com base em AR's* - receita 3. O PLP108 não utiliza esta terminologia, por que ele opera os ajustes nos art. 123 e 124 de forma diferente da que estamos apresentando<sup>38</sup>. É no § 4º do art. 120 que se pode identificar que a receita destinada a cada ente após os ajustes acima corresponde ao produto da arrecadação do IBS apurada com base nas alíquotas de referência.

Importante reafirmar o significado desde conceito de *Receita Própria efetiva com base em AR's*. Ele mede qual a receita que seria obtida se o ente em questão adotasse a AR, sem desvios. Para chegar a ele, retiramos os efeitos do diferencial de alíquotas. Esta dimensão da receita é o objetivo dos arts. 123 e 124 do PLP. Ela vai constituir a base para a retenção de valores relativos à Receita de Transição e ao Seguro Receita (este estamos ignorando em nosso quadro, por simplificação).

Assim, nosso processo P3 vai tomar esta receita 3 e aplicar os dois percentuais de retenção, que no caso de 2029 a 2032 seria 80% e 1% [ $1\% = 5\% \times (100\% - 80\%)$ ]. Isto vai gerar um resíduo (receita 4), 19% ( $100\% - 80\% - 1\%$ ), que seria a parte da receita a ser diretamente distribuída conforme o princípio do destino. Ao mesmo tempo, o P3 gera um valor da retenção – receita 8 - de 80% neste nosso exemplo, que é a “contribuição” deste ente ao agregado de retenções incidentes sobre todos os entes do mesmo nível de governo. Assim, sendo Ente 1 um estado, por exemplo, este valor vai se somar aos valores das retenções similares incidentes sobre os demais 26 estados, constituindo um fundo de recursos que será submetido a critérios específicos de distribuição.

A finalidade desta retenção incidente sobre a receita 3 é diminuir a parcela de receita que seria distribuída pelo princípio do destino, visando reduzir o impacto de uma transição abrupta. A parcela retida será distribuída por critérios em princípio conservadores, refletindo a atual distribuição da receita dos entes em questão. Este critério exige um procedimento à parte, descrito no lado direito do gráfico. Os valores segregados para todos os entes do universo (estados ou municípios), uma vez agregados, serão rateados entre estes entes com base na composição percentual da receita de referência dos entes com os impostos “velhos” no período 2019-2026. A intenção é que esta “receita de transição”, de alguma forma, mimetize a distribuição atual da receita dos entes. Com isto se evita - pelo menos esta é a intenção – choques de receita abruptos. Como vimos acima, esta parcela irá sendo reduzida ao longo do tempo, de forma a que a parcela “inovadora”, distribuída pelo princípio do destino, irá aumentar até ser absoluta.

Operado este procedimento à direita no gráfico, resulta a receita 7, que irá compor a receita a ser distribuída ao ente em questão. Que fique claro: ocorrerá uma retenção de 80% da receita do ente (processo 3), num primeiro passo, e depois algum valor “retorna” (processo 4) sob critérios (coeficientes de participação) diferentes da retenção, mas não existe para cada ente em particular nenhuma garantia de que

---

<sup>38</sup> Os arts 123 e 124 fazem o ajuste sequencialmente, primeiro abatendo o *cashback* e o diferencial por alíquotas (art. 123), depois os créditos presumidos e o acréscimo do IBS pago por não contribuintes. O resultado é rigorosamente o mesmo que o meu método, gerando uma receita 3 idêntica.

o que “retorna” corresponda ao que foi “retido”, a equivalência ocorre apenas nos valores em âmbito nacional. Iremos discutir isto mais à frente.

O procedimento final, que irá dar origem à receita à qual o ente tem direito no processo de distribuição – significa consolidar três valores. Primeiro, tomar o resíduo que decorreu das retenções - receita 4. Segundo operar o “retorno” dos valores relativos ao diferencial de alíquotas – receita 6 – se ele existir. Isto porque a exclusão destes valores visava apenas o cálculo da receita que seria base para a retenção – receita 3, o que é feito no processo 2. Estes valores – positivos no caso de alíquotas padrão acima da AR, negativos caso fiquem abaixo da AR – devem ser devolvidos ao cálculo da receita a que o ente tem direito. Se ele aumentou sua alíquota, deverá receber a receita adicional daí decorrente, e vice-versa. Terceiro, a parcela da Receita de Transição – receita 7 – que corresponde ao “retorno”, ao ente, da retenção da receita 8 que foi retida pela aplicação de percentual de 80% (depois 90%) sobre a receita 3. Como já dito, não se trata rigorosamente de retorno, porque a receita que foi retida não necessariamente vai coincidir com a receita “devolvida”.

Todos estes passos exigem exclusivamente o processamento, pelos sistemas de informática do CG, dos dados gerados pelos documentos fiscais, de arrecadação, da contabilidade etc., e a incorporação, em geral por estimativas, dos valores que não transitam por documentos fiscais. O resultado gerado é a Receita que o CG irá entregar a cada ente nos prazos previstos.

Existe um problema relevante neste processo, mas neste item me limitei a descrever a metodologia. No item 3.2.2.. irei apontar as questões críticas que julgo pertinentes.

### -Comportamento dos entes no processo

Vale a pena fazer uma visão panorâmica e resumida do processo, do ponto de vista dos entes participantes. Aqui não vamos considerar a CBS em sua relação com o IBS. Nossa questão aqui é questionar as posturas que estados e municípios podem tomar ao ter sua receita de IBS submetida a esta metodologia.

Quais os fios condutores que organizam o processo? Como já vimos, o objetivo da primeira transição é controlar a arrecadação do IBS de forma a que ela compense, ano a ano entre 2029 e 2032, a “perda” de receita decorrente da redução de alíquotas de ICMS e ISS exigidas pela EC132. Para isto, o único instrumento disponível para a política fiscal, dada a autonomia dos entes, é a fixação da alíquota de referência, a qual, conforme art. 130 da EC132, deve ser tal que obtenha uma receita de IBS igual às “perdas”, sob a condição de que os entes adotem a AR. Se isto de fato ocorrer, durante este período a arrecadação conjunta de impostos “velhos” e do IBS evoluirá sem descontinuidades relevantes.

A dinâmica do processo envolve, portanto, quatro decisões essenciais. Três delas estão sob poder dos entes subnacionais: primeiro, as alíquotas de ICMS e ISS, que não sofrem qualquer interferência no que concerne à sua fixação pelos entes, exceto pela redução progressiva durante a primeira transição. Ou

seja, alíquotas livremente definidas sofrerão reduções programadas de 10, 20, 30 e 40% até 2032, e estes impostos desaparecerão em 2033.

Segundo, as alíquotas do IBS, sobre as quais os entes têm total autonomia de fixação (EC132, art. 156-A, § 1º, inciso V), contando apenas com uma restrição (Art. 371/LC214) que estabelece um “pisso” abaixo do qual os entes não podem reduzir suas alíquotas padrão até 2077.

Terceiro, o esforço de fiscalização das máquinas estaduais na arrecadação do novo imposto. Teremos que avaliar logo abaixo com cuidado qual o comportamento estratégico que se pode prever por parte dos GSN’s em relação a este componente.

A quarta decisão é uma decisão “externa” aos entes federativos, tipicamente institucional, que resulta de complexos cálculos elaborados a partir de informações fornecidas pelo Comitê Gestor pelo TCU, o qual instrumentaliza o Senado para definir a alíquota de referência – uma para estados, outra para municípios – as quais, se calculada com precisão e mediante hipótese de que seria aplicada por todos os entes, devem levar a uma arrecadação de IBS que compense no agregado as “perdas” devido à redução imposta às alíquotas do sistema velho. Esta decisão envolve também o uso de informações macroeconômicas.

Somente esta quarta decisão resulta, em princípio, de critérios rigorosamente técnicos, até 2033, aplicados aos dados de períodos imediatamente anteriores, e que deve gerar uma receita alvo. Vale lembrar que, a partir de 2029, quando este processo se inicia para o IBS, existe uma sólida experiência que oriente estas estimativas: dois anos de informações e cálculo da AR para a CBS, a “irmã siamesa” do IBS, e que irá garantir segurança nestas estimativas<sup>39</sup>.

Por outro lado, a receita-alvo a ser considerada na fixação das AR’s é, ela mesma, sujeita a alguma incerteza. Primeiro, como a AR do ano X deve ser definida no ano X-1, a própria “perda” de receita decorrente da redução de alíquotas dos “velhos” é apenas estimada, e depende do comportamento das alíquotas dos entes até aquele período visado.

A possibilidade de que a arrecadação do IBS cubra as “perdas” depende não só da eficiência dos algoritmos de previsão, mas principalmente da fixação de alíquotas padrão do IBS pelos entes nos anos em questão. Inexiste, em toda a regulamentação constitucional que discutimos – EC e PLP’s – qualquer regra que induza ou obrigue os entes a adotar a respectiva AR. Isto leva a três possibilidades. Primeiro, o ente pode optar por validar a “sua” AR, emitindo legislação subnacional que a aplique. Segundo o ente pode optar por definir alíquota padrão abaixo da AR. Com isto, gerará benefícios de curto prazo para seus contribuintes, com dividendos políticos. Mas, isto irá levar, conforme nosso gráfico, a valores negativos para a receita 6, o qual vai se refletir em redução da Receita Base, embora não afete a receita retida para transição. Portanto, não há espaço, nesta metodologia, para o comportamento *free rider*, ou seja, uma redução de alíquotas do ente que venha a ser compensada por receitas geradas pelo sistema. No mesmo sentido, qualquer elevação de alíquotas padrão acima da AR irá resultar em aumento igual para a Receita Base, ou seja, o ente se

---

<sup>39</sup> Não custa lembrar que existe alguma incerteza quanto aos efeitos de diferentes máquinas de fiscalização.

apropria plenamente do resultado de um diferencial de alíquotas, sofrendo, contudo, o custo político de impor aos seus cidadãos uma tributação maior.

Na hipótese de que diversos entes definam alíquotas padrão acima da AR, resultará, em princípio, se os cálculos da AR forem minimamente precisos, em uma receita de IBS maior que a “perda” imposta aos impostos “velhos”, portanto, elevação da carga tributária. Se ocorrer o improvável contrário, vários estados reduzindo alíquotas, podemos chegar perto da situação em que o resíduo – receita 4 – tenda a zero.<sup>40</sup> Esta situação é virtualmente improvável, porque não parece justificável um movimento amplo de redução de alíquotas envolvendo muitos entes.

Uma dinâmica muito distinta comanda o uso da terceira decisão possível para os GSN’s: maior ou menor esforço de fiscalização. Aqui o ponto essencial é que o modelo não prevê qualquer indicador que refira um nível médio ou normal de fiscalização. Disto decorre que, se o estado aplica exatamente a alíquota de referência, um maior esforço de fiscalização irá gerar um aumento da receita 3, menor esforço resultará em diminuição desta receita. Em outras palavras, o sistema não reconhece este “diferencial de esforço”, e a receita total obtida é tida implicitamente como receita correspondente à alíquota de referência. O aumento de receita assim obtido, portanto, estará plenamente incluído na receita 3, será objeto da retenção para a Receita de Transição e não será apropriado pelo ente que fiscalizou. Isto significa que o racional para estados e municípios será buscar receita adicional via diferencial de alíquotas e não pela melhoria da fiscalização. Tenho que reconhecer que pode ser suficiente para incentivar o ente a fiscalizar e executar a cobrança do IBS o dispositivo do PLP108 que dispõe que as multas punitivas e os juros de mora sobre elas incidentes, oriundos de valores inscritos ou não em dívida ativa, pertence aos entes federativos que promoverem a fiscalização. Mas, em que grau? Este ponto fica em aberto.

Outras constatações que podem ser feitas:

- 1) É virtualmente impossível que a RB de cada ente compense exatamente a “perda” que ele sofre devido à retenção. O sistema não visa este resultado. Sendo a AR definida para o conjunto de estados e para o conjunto de municípios, se ela for precisamente calculada com sucesso, irá igualar a receita agregada do IBS à perda agregada dos entes de cada grupo, mas não visa igualdade a nível de ente individual. Isto só aconteceria eventualmente caso as bases tributárias e os critérios de incidência fossem idênticos, e nada mais distante da realidade. Assim, mesmo igualando as perdas no agregado, a nível de entes individuais – digamos, estados – a RB do ente pode ser maior ou menor que sua perda nos “velhos”. Isto traz a possibilidade, por exemplo, que, mesmo com AR bem-sucedida, um ente X pode ter RB inferior à perda de receita que sofreu, devido às diferenças

---

<sup>40</sup> O “piso” para definição de alíquotas padrão é tal que permita a retenção de valores referenciados à AR. Os entes não podem reduzir suas alíquotas abaixo do nível que gere estas retenções. Consequentemente, no limite a redução de alíquotas irá zerar o resíduo, sendo toda a receita gerada pelo ente com a alíquota padrão absorvida pela Receita de Transição, e o ente não receberá nada do componente residual, a Receita pelo Destino.

entre seus critérios tributários e o IBS. Não há informação sobre qualquer estimativa que avalie até que ponto o Seguro Receita dará conta destes desvios.

- 2) A devolução ao orçamento do ente individual da parcela retida para transição (receita 8), que se efetiva com o processo 4 que irá agregar à RB a receita 7, tem uma vaga relação, difícil de definir, com a “perda” do ente. O valor “devolvido” depende da receita 3 – receita com base na AR – a qual pode ser bem diferente do total de “perdas”, pois são impostos muito diferentes. Mas, por outro lado, depende também de que a distribuição destes valores será feita com base em dados históricos recentes da arrecadação dos “velhos” – processo 3 -, portanto deve gerar valores bem próximos da distribuição das “perdas”. Difícil prever qual o resultado líquido destes efeitos. Mas vale notar que este resultado positivo é integralmente dependente de que, no agregado, a RB do IBS iguale ou se aproxime da “perda”.
- 3) Supondo que a prioridade do ente individual – por exemplo, um estado – seja no mínimo preservar sua receita real ao longo da transição, a variável estratégica para ele seria a dimensão de sua RB. O ente individual terá que zelar pelo que o sistema não zela: a estabilidade de sua receita tributária. Se a RB for para ele superior à “perda”, é um ganho que não exige providências<sup>41</sup>. Se for inferior, ele deverá buscar compensação. Ele controla em parte a sua RB pela definição das alíquotas padrão do IBS, que em última instância, caso ele defina alíquotas superiores que a AR, se reflete na receita 6. Isto não afeta a dimensão da receita 3. O ente pode também estimar qual vai ser sua receita 7, o que lhe permite saber quanto vai ter de “devolução” – receita 7 – para cada Real retido na receita 8. Se este fator for menor que 1, este é mais um efeito que terá que ser compensado através do aumento da sua alíquota-padrão.
- 4) Ponto complexo é que, na situação em que a RB seja insuficiente para compensar a “perda”, o ente terá, primeiro, o eventual socorro do “seguro receita”. Mas este não é uma “conta aberta” – ou seja, aquela que totaliza todas as perdas e as compensa, com o que o montante envolvido seria variável subordinada – mas é “conta fechada”, ou seja, parte de uma certa dotação disponível – 5% da distribuição da Receita pelo Destino. Este irá, em princípio, atender parcialmente aos entes conforme a dimensão de seus déficits. Não tenho a menor ideia de onde saiu este percentual que leva ao Seguro Receita, quais as eventuais simulações e cálculos que o geraram, se é que elas existiram. Minha intuição pessimista é que só irá prover ajuda para os casos mais agudos de disparidade, e o universo municipal talvez seja o que apresenta mais disparidades.
- 5) Supondo que o ente individual possa antecipar uma situação em que o Seguro Receita não seja suficiente, sua única alternativa para compensar as “perdas” será elevar alíquotas acima da AR, e incorrer nos custos políticos decorrentes. Se esta situação ocorrer para alguns poucos entes (simulações? Estimativas?), estes custos políticos poderão ser relevantes, mas não irão comprometer a estabilidade do modelo. Provavelmente podem resultar no que o modelo tratou cuidadosamente de evitar, ou seja, a entrada do GF para “salvar” entes em dificuldades, em nome

---

<sup>41</sup> Note-se que as normas sequer discutem este problema. Não é previsto qualquer ajustamento caso a RB ultrapasse as “perdas”.

da preservação do sistema. Não será a primeira vez, agora, talvez, com justificativas mais sólidas do que em diversas outras<sup>42</sup>.

Em suma, durante a Primeira Transição, os entes individuais terão que cuidar atentamente de sua situação nos processos que visam resultados agregados e não se preocupam prioritariamente com a situação individual de cada ente. Com a total ausência de informações da Equipe acerca de simulações, é virtualmente impossível ao observador externo prever a dimensão das perdas individuais e, portanto, das possíveis reações estratégicas dos entes. Eu desejaria que elas tenham sido amplamente feitas (embora não divulgadas), embora isto pareça improvável dado o tempo exíguo em que os estudos constitucionais foram construídos.

### - Três aspectos a destacar

Quero deixar destacados aqui três aspectos importantes:

#### -O período de referência

É evidência preocupante da existência de problemas no processo de elaboração da metodologia o fato de que a EC132, embora tenha exigido a definição de um período de referência para os cálculos da Receita de Transição, não chegou a estabelecer qual seria ele. Em versões anteriores da proposta, incluindo a versão que saiu inicialmente da Câmara para o Senado, estava estabelecido um período – 2024-2028 – que foi mantido na versão que retornou do Senado<sup>43</sup>. No entanto, na tramitação em segundo turno, na Câmara, tal proviso desapareceu da EC, que se limita a indicar que seria um período de referência definido em LC. O PLP68, o primeiro enviado ao Parlamento para regulamentar a EC132, também não define o período, repetindo o comando contido da EC. Minha expectativa era que o PLP108, finalmente, tirasse um coelho da cartola e criasse uma alternativa, mas ele se limitou a retomar a abordagem original, e definiu como período de referência 2019-2026.<sup>44</sup> Este é um ponto essencial, o qual deveremos retomar na Parte 3 à frente.

Vale registrar, para posterior consideração na Parte 3, que a “solução/omissão” adotada pela Câmara trouxe o pior dos mundos. Ela não define o período, mas é incisiva em exigir que seja definido um período de referência. Isto impõe uma restrição enorme sobre o processo de distribuição da primeira *tranche*, que fica amarrada a esta tarefa inglória de descobrir qual é o período de referência a ser adotado, excluindo de partida a possibilidade de se discutir métodos alternativos de distribuição destes recursos. Há que “colocar

<sup>42</sup> Quero me referir aqui à sucessão inglória de renegociações da dívida estadual, que se sucedem em eventos sem fim, sem que os governos estaduais de fato ajustem suas contas. E, reconheça-se, aqueles que o fazem, como o Espírito Santo num certo período, tem o direito de se sentirem logrados. Esta evolução criou o pior dos mundos: os estados não ajustam, porque assumem que será inevitável a renegociação. Se isto não é um caso clássico de *moral hazard*, não sei o que seria.

<sup>43</sup> Na versão “Senado federal – Proposta. EC 45/2019”, e na versão “PEC 45/2019-Redacao final Senado novembro 23” o art. 131 cita o período 2024-2028.

<sup>44</sup> Registremos que a Equipe optou por regulamentar a EC 132 em mais de um PLP. O primeiro cuidaria dos novos impostos e do processo de transição, enquanto o segundo cuidaria dos aspectos federativos, principalmente as funções atribuídas ao Comitê gestor. Portanto, o primeiro projeto, PLP68, é aquele que deveria conter uma solução para o problema do período de referência.

o ovo em pé” ..... *Vamos discutir à frente que esta tarefa de identificar um “período de referência” politicamente aceitável é hercúlea, e talvez inviável, não só pelos conflitos sobre “o meu” versus “o teu” período adequado, como pelo caráter estático que esta solução traz.*

#### **-O problema da duração muito longa**

A meu ver, entra no plano do surreal o prazo previsto para a duração da Segunda Transição. Não temos notícia, na história mundial de políticas fiscais, de um processo de reforma cuidadosamente planejado para durar meio século. Isto é tão insólito que o observador chega a ficar desconcertado, sem ter critérios seguros de avaliação. Com certeza quase absoluta alguns dos técnicos envolvidos neste processo, assim como eu mesmo e outros economistas já não tão jovens, não irão viver para ver o resultado do processo.

Parece (não dispomos de registros ou depoimentos acerca deste ponto, exceto indicações anedóticas de participantes) que o motivo principal para este prazo residiria na possibilidade de fortes discrepâncias nas receitas dos entes individuais com a substituição dos “velhos” pelo IBS. A especificação técnica do novo imposto, envolvendo regimes especiais, *cashback*, tratamento rigoroso de créditos, eliminação de cumulatividade e tributação “por dentro”, seguramente implica disparidades relevantes perante os nossos 27 ICMS’s. É provável que este risco seja ainda maior no caso dos municípios. Este ponto crucial seria merecedor de algumas simulações para avaliar a dimensão, não tenho notícia de que elas tenham sido feitas. Sinto-me autorizado a pensar que os prazos curtos não permitiram, o que pode ter induzido a Equipe a definir um prazo excessivamente longo, que daria conta mesmo de disparidades de grande monta.

A motivação principal, contudo, terá sido essencialmente política: a suposição seria que nenhum ator político atualmente em funções, seja na órbita municipal, estadual ou federal, executivo ou legislativo, terá sua gestão de alguma forma afetada pelas consequências desta transição. É fora de dúvida que a premissa é válida, o problema surge quando pensamos na duração necessária deste processo. É também evidente que quanto menor esta duração maior a probabilidade de impactos fiscais relevantes sobre uma parte dos entes subnacionais, em particular aqueles que são beneficiados pelo sistema híbrido atual. Tudo isto considerado, ainda não se justifica, a meu ver, uma transição maior que 10 ou 15 anos. *Ironicamente, dada a forma que a solução foi implementada, seus objetivos de reduzir impactos e crises podem cair por terra, como pretendo mostrar.*

Este prazo exageradamente amplo tem uma contrapartida de grande monta, problemática para o sucesso do modelo: *ele transforma a distribuição da primeira tranche – Receita de Transição - no elemento central do financiamento subnacional por várias décadas.* Como já colocamos acima, vale repetir que, dadas as regras propostas, a partir de 2033, quando desaparecem os impostos antigos e toda a receita deriva do IBS, esta parcela será fortemente majoritária. Em 2040, transcorridos sete anos de vigência exclusiva do IBS, ela ainda abrangeria 76% da receita do IBS, com os 24% restantes sendo distribuídos pelo princípio do destino mais Seguro-Receita (gráfico). Se a transição fosse programada para um período menor, estes inconvenientes seriam reduzidos, embora outras dificuldades emergissem. Este é um *trade of* difícil, deve-

se reconhecer, mas insisto que o prazo definido foi longo demais, sem justificativas sólidas<sup>45</sup>. Parece-me muito provável que qualquer objetivo que constitua justificativa para tal prazo poderia ser atingido em uma década aproximadamente.

#### - A compensação por perdas eventuais

No processo de construção da reforma consta ter ocorrido algum debate sobre um ponto bastante sensível. Numa reforma desta dimensão, afetando parcela relevante das receitas subnacionais, é provavelmente certo que existirão entes que, perante sua situação atual ou recente, sofrerão perdas de receita. Isto decorre das inúmeras diferenças existentes na estrutura normativa dos dois conjuntos tributários, os “velhos” e o IBS. Para citar apenas as principais, vale apontar a estrutura de regimes especiais, o tratamento para créditos acumulados, a eliminação da cumulatividade e da tributação “por dentro”, o sistema de *cashback* e a norma que torna a arrecadação do IBS plenamente definida pelo princípio do destino<sup>46</sup>. Ou seja: já teríamos disparidades de receitas no confronto de qualquer imposto uniforme com 27 ICMS's e 5.570 ISS's. A isto agregam-se todas as características técnicas que distanciam o IBS de todos os impostos anteriores. Dentre as muitas omissões na comunicação da Equipe com a Sociedade, destaca-se a ausência de qualquer referência a simulações que cubram este aspecto não permite melhor avaliação. Se elas existem, não foram divulgadas.

Para alguns, estas perdas deveriam ser bancadas pelo GF. Isto resultaria, obviamente, em uma transferência líquida de recursos federais para o conjunto dos entes subnacionais, medida pela somatória da perdas individuais. Não existiria uma justificativa *a priori* para este procedimento, uma vez que a reforma não é um projeto federal, embora seja nacional. A mesma neutralidade que se buscou obter nas relações horizontais caberia também nas relações verticais. Assim, a solução definida na reforma estabeleceu que estas perdas deveriam ser equacionadas internamente ao conjunto de entes subnacionais.

O mecanismo – aqui chamado de “seguro-Receita” – se apoia na separação de um percentual de 5% da Receita pelo Destino de cada ente, o qual seria distribuído entre os entes deficitários, por uma lógica equalizadora (art. 133, Relatório nº 4/2024 de 12/08/24). Essencial notar que este procedimento é “de conta fechada”, ou seja, o montante a ser distribuído é dado previamente, e o efeito compensador é variável subordinada. A alternativa seria um dispositivo “de conta aberta”, opção que inviabilizou propostas anteriores de reforma da tributação de bens e serviços, juntamente com as dificuldades técnicas para calcular as perdas totais, chegando a um montante a ser aportado ao processo, que seria variável subordinada. Tudo indica que qualquer opção que forçasse o Governo Federal a comparecer, para fechar a conta, foi cuidadosamente evitada.

---

<sup>45</sup> Aliás, este é um exemplo bem típico do problema que levantamos na introdução deste estudo, a ausência de um documento gerado pela Equipe descrevendo premissas, dilemas e escolhas feitas na reforma, o que deixa para o cidadão ou o técnico externo ao processo a obrigação de tentar adivinhar qual terá sido a motivação de diversas decisões.

<sup>46</sup> Isto é verdade do ponto de vista do agente passivo, mas não o é no que concerne à apropriação final da receita pelos entes federativos, como já descrevemos acima.

Também não houve qualquer informe, na comunicação da Equipe, quanto a eventuais simulações que tenham permitido chegar a este número mágico de 5% da receita pelo destino. Em particular no que se refere ao universo municipal, é extremamente difícil estimar a dimensão das eventuais perdas decorrentes das modificações realizadas .

Pela forma adotada na EC132 e seus PLP's, não se estabeleceu uma separação entre as perdas – e as respectivas compensações – dos conjuntos de estados e de municípios, e, mais uma vez, não há notícia de simulações que iluminem este ponto. Assim, como inevitavelmente estas perdas agregadas serão distintas, existirá, em alguma medida, uma transferência líquida de recursos entre estados e municípios, e minha intuição é que será desfavorável para os estados.

## 2.5. o papel das alíquotas de referência

Para completar nossa descrição geral da Reforma é necessário que analisemos as funções previstas para as *Alíquotas de Referência (AR's)*. Embora sistematicamente ignorado em todas as discussões sobre a reforma a que tive acesso, este é um conceito absolutamente central, complexo e ambíguo em suas funções, e devemos explicitar estas características. Nos itens anteriores tratamos em detalhes das funções das AR's, aqui iremos consolidar estas observações e contextualizar esta complexa entidade no conjunto da Reforma.

Como pano de fundo para esta questão, devo lembrar um fato básico: é uma premissa fundamental da EC132 que os entes governamentais têm total autonomia para “*fixar suas alíquotas próprias por lei específica*”. Esta regra é absoluta para o GF. Já para os GSN's existe uma única restrição sobre alíquotas, mas é impedindo sua redução: o §6º. do art. 131 da EC132 impede que os entes definam alíquotas próprias tão baixas que inviabilizem a retenção prevista no §1º deste mesmo artigo e no art. 132 (detalhamos este problema nas págs. 36 a 39 acima).

No entanto, muito cedo se chegou, na Equipe, à constatação de que, em determinados momentos, seria imprescindível a existência de alguma coordenação na formação de alíquotas, sem contrariar a autonomia. Para isto foi concebido o conceito de *Alíquota de Referência*: ela seria definida para cada um dos entes governamentais, seria essencialmente prospectiva, e calculada através de complexos métodos matemático-estatísticos. Estaria aí colocado um grande desafio: como condicionar, de alguma forma, a formação de alíquotas de múltiplos entes dotados de total autonomia?

Como detalhamos nos itens anteriores, as AR's irão exercer duas funções fundamentais na Reforma. A primeira abrange somente o que chamamos aqui de Primeira Transição e visa viabilizar a substituição dos impostos “velhos” pelo IBS, e se esgota em 2033. A segunda, que se inicia igualmente na Primeira Transição, mas se estende depois para todo o período previsto na Reforma, visa atuar como parâmetro central para a distribuição das receitas do IBS. Além destas duas funções básicas, as AR's irão cumprir papel secundário nos dois processos de avaliação previstos na legislação constitucional da Reforma,

supostamente visando a carga tributária do IVA. Não citamos estes processos nesta parte do estudo, iremos analisá-los em profundidade no item 3.2.1.

Temos aí, portanto, quatro funções cumpridas pelo conceito de AR na estrutura da Reforma. Iremos analisar criticamente todos eles, nos itens 3.2 e 3.3 da Parte 3. O presente item tem apenas o objetivo de prover uma visão geral do problema, para complementar o quadro descritivo da Reforma.

Vamos abordar a questão pensando em duas etapas. A mais essencial, a Primeira Transição, que se encerra em 2033, e uma etapa mais longa – a “Segunda Transição”, que se inicia quando os impostos subnacionais “velhos” são extintos.

### As AR's na Primeira Transição

Uma substituição abrupta dos “velhos” impostos pelo novo IVA traria enormes riscos de choques de grande porte no financiamento dos entes, porque os novos impostos são muito diferentes dos antigos, e não se pode ter certeza sobre seu desempenho. Seria forçoso, portanto, estabelecer um período de transição, no qual fosse feita a substituição progressiva dos impostos velhos.

Ocorre que, dada a premissa fundamental do sistema, citada acima, esta transição necessariamente se daria sob total controle dos entes, que teriam o poder de fixar as alíquotas dos velhos e dos novos impostos. Seriam, portanto, na esfera subnacional, 27 estados e 5640 municípios controlando simultaneamente os dois impostos, o que teria pouca chance de sucesso. Some-se a isto que esta transição não pode ser muito longa (o que eventualmente tornaria mais fácil operá-la), porque neste período os agentes privados terão que conviver com duas legislações totalmente independentes, o que implica em elevados custos administrativos adicionais.

A forma encontrada para organizar este processo foi a criação do conceito de alíquota de referência e a fixação um período de cinco anos para a transição, como já descrevemos acima.

As AR's, conforme a EC132, deverão ser definidas, até 2033, para cada nível de governo, por um complexo processo que se inicia pelo fornecimento das informações pertinentes pelos entes federados, as quais serão processadas pelo TCU, o qual, por sua vez, encaminha ao Senado toda a análise que deve orientar sua definição das AR's. Este processo tem que ser iniciado um ano antes do ano de vigência de cada AR. Ele se iniciaria já em 2026, visando 2027, sendo o principal instrumento de coordenação da primeira etapa da transição, entre 2027 e 2033. A EC132 prevê que os entes poderiam, voluntariamente, na definição autônoma de suas alíquotas próprias, adotar a AR nas suas legislações, mas nada os obriga a esta decisão.

Aqui existe sensível diferença entre a situação do GF e aquela dos governos subnacionais. Para a CBS é prevista a substituição simples e direta do velho pelo novo já em 2027, e o cálculo da AR para o ente federal teria apenas a finalidade de indicar a alíquota que mantivesse a carga tributária dos impostos “velhos” em anos anteriores, por um curto período até 2033 (EC132, art. 130-I). Para 2027, a referência para

cálculo da AR-CBS seria a receita dos “velhos” em 2024 e 2025. Já a partir de 2028, o cálculo utilizaria a própria receita da CBS nos anos anteriores.

Já para o IBS a substituição de “velhos impostos” pelo IBS é progressiva entre 2029 e 2032. Ela é controlada pelas alíquotas de referência subnacionais, as quais, para cada um destes anos, terão como objetivo gerar para o IBS uma receita correspondente à perda gerada, a cada ano, pela redução programada de alíquotas do ICMS e ISS. Ou seja, enquanto para a CBS a AR é apenas a projeção feita com base nas arrecadações verificadas em anos anteriores (EC132, art. 130-I), no IBS a AR tem como dado de partida a arrecadação corrente prevista para os impostos “velhos” em cada ano, e deve ser definida de forma a igualar a receita do IBS com os valores gerados sobre esta receita pela redução das alíquotas destes impostos (10%, 20%, 30% e 40% até 2032). Para 2033, pela primeira vez a AR definida para o IBS deverá indicar a receita plena, já que o ICMS e o ISS são extintos neste ano.

O critério de cálculo previsto na norma para as AR's para o período 2029 a 2033 é um exercício altamente complexo, que só pode ser adequadamente descrito em linguagem matemática. Para evitar a inclusão de equações e considerando que a Constituição (EC132) remete para a Lei Complementar, na LC214, originada no PLP68, foi feito um razoável esforço de traduzir em jurisdiquês estes cálculos, empreitada em grande medida frustrada e que não resultou em nenhuma clareza para o Leitor não especialista. No essencial, o procedimento implica tomar dados da base tributária de anos anteriores – nos primeiros anos, estes dados se referem aos impostos “velhos” – e aplicar a esta base tributária os parâmetros referentes ao ano de referência<sup>47</sup>, ou seja, ao ano para o qual se deseja fixar a AR. Em outras palavras, simular uma situação em que a base tributária do ano anterior seja tomada como base tributária do ano de referência, e, através de um processo de “tentativa e erro”<sup>48</sup>, identificar a alíquota de referência que permite atender ao requisito de receita – por ex, em 2029 10% da receita dos “velhos”. Vale lembrar que, dados os prazos definidos para o processo, é necessário iniciar estes cálculos cerca de um ano antes do ano de vigência, e portanto utilizar dados da referência de no mínimo dois anos anteriores a ele, o que introduz algum grau de incerteza.

Cabe observar que este processo significa, de certa forma, um controle da carga tributária do IVA, ou, com mais precisão, no caso do IBS, a manutenção da carga que seja estabelecida por estados e municípios para seus impostos atuais neste período. Se estas cargas estiverem em crescimento, o processo irá refletir esta evolução.

Parece a mim evidente que, nesta etapa, a maioria dos entes subnacionais irá adotar a respectiva AR, dada a incerteza em relação à performance do novo imposto. As AR's, que estão apoiadas numa

---

<sup>47</sup> Ou seja, as especificações relativas a regimes específicos e diferenciados ou qualquer outra regra definida para o ano de referência (aquele para o qual se deseja definir a AR), assim como a própria AR deste ano, que é a variável visada.

<sup>48</sup> Matematicamente, este procedimento é resolvido através de equações simultâneas, não se trata de “tentar até acertar”.

metodologia bastante sólida definida na legislação, dá conta de uma tarefa que os governos subnacionais teriam que executar necessariamente para formar suas alíquotas.

Nesta etapa os cálculos que levam a AR partem do objetivo de gerar uma dada receita, aquela que foi reduzida dos impostos velhos. As AR's, portanto, são variáveis subordinadas ao objetivo de gerar uma dada receita do IBS e da CBS. Isto pé muito diferente da situação das AR's após 2033, quando elas deixam de ser variáveis subordinadas e se transformam, de fato em parâmetros essenciais.

### Além da Primeira Transição

Em claro contraste com esta metodologia rigorosa adotada na Primeira Transição, a partir de 2034 as alíquotas de referência perdem qualquer conotação dinâmica, como demonstra um resumo dos dispositivos existentes na LC214:

- A função do TCU de calcular as alíquotas se encerra no cálculo para 2033, último ano para a qual é prevista. A função do Senado de fixar a alíquota por resolução é mantida permanentemente.
- as alíquotas fixadas para 2034 e 2035 pelo Senado devem repetir os valores calculados para 2033, conforme art. 366 da LC214.
- A partir de 2036, as AR's fixadas pelo Senado devem repetir os valores do ano anterior, conforme art. 18 inciso III da LC214.

Isto significa que, nos termos colocados na atual legislação, há uma opção, primeiro, por manter presentes as AR's além da Primeira Transição e, segundo torná-las um parâmetro fixo, abandonando qualquer pretensão de introduzir metodologias complexas para seu cálculo. A principal consequência destes provisos é que, ao longo de tempo a partir de 2034, a noção de AR não terá mais sua relevância no fato de ser instrumento para obter uma determinada receita de IBS, e passa a ter sua importância associada à metodologia de distribuição da receita subnacional.

Esgotada esta primeira função essencial das AR's, resta ainda uma segunda importante função, que se refere a um processo fundamental, talvez o mais relevante da reforma sob o ponto de vista federativo: a metodologia de distribuição da receita do IBS entre 2029 e 2078. Ela já é aplicada desde o início da primeira transição, e se torna crescentemente importante na medida em que a receita do IBS aumenta substituindo a receita dos impostos "velhos". Esta função, agora restrita ao IBS, é servir de referência para a retenção dos recursos subnacionais destinados à "Receita de Transição" e ao "Seguro Receita". Como já discutimos acima, as retenções para estas duas dotações fazem incidir percentagens sobre a receita de cada ente, gerando uma decomposição desta receita em três *tranches*, procedimento que visa viabilizar a transição suave para o princípio do destino. A receita aí considerada é aquela que decorre da aplicação da alíquota de referência, o que visa corrigir a receita do ente perante receitas maiores ou menores decorrentes da fixação da alíquota padrão maior ou menor que a AR. Esta função tem grande valor estratégico no modelo da reforma. No item 2.4 da Parte 2 (pag. 36) já detalhamos de forma didática a metodologia de distribuição da receita, que torna explícita esta função fundamental prevista para a AR.

Além desta segunda função fundamental, que será analisada no item 3.2.2. em profundidade, existem na legislação da Reforma dois procedimentos que referem ou envolvem, de alguma maneira, o conceito de Alíquota de Referência. Estes são os dois procedimentos de avaliação da carga tributária do IVA contidos respectivamente nos arts. 368-369 e 475 da LC214.

A primeira função de avaliação é prevista para 2030 e 2035, e tem, conforme depoimentos de participantes do processo, a função restrita de fazer uma checagem do resultado da Primeira Transição, algo assim como um “freio de arrumação”. Para tanto, é previsto uma metodologia bastante sólida, comparando receitas recentes dos novos impostos com receitas do “período de referência” 2012-2021, para os “velhos” impostos, tudo tomado em percentagem do PIB. Se as receitas recentes forem maiores, o método prevê a redução das alíquotas de referência para os anos em tela. Iremos retomar e detalhar esta questão no item 3.2.1 à frente.

Já a segunda dispositivo que faz uso das AR's pós 2035 envolve processos bastante polêmicos e problemáticos. De forma semelhante à função anterior, elas são utilizadas na execução de uma avaliação indireta da carga tributária, sendo que esta avaliação, agora, é definida como permanente com periodicidade quinquenal, supostamente até o final dos tempos.

Este procedimento foi enxertado de última hora na versão final da EC132 (a meu ver, um clássico e acabado “Jabuti”), e visava atender aos questionamentos existentes naquele momento, de que as concessões adicionais introduzidas pela Câmara, relativas aos benefícios e reduções de alíquota, levariam o IVA a uma alíquota muito elevada, acima dos 26,5% que era o “número mágico” então considerado, caso o objetivo fosse manter neutralidade em relação às receitas anteriores. Isto levou à criação da chamada “trava de 26,5%”, a vedação a que a alíquota conjunta dos três IVA's ultrapasse aquele valor. Este “jabuti” foi introduzido nos §§ 9º a 11º do art. 475 da LC214. Iremos discutir em detalhes esta obra prima da improvisação política parlamentar, no item 3.2.1 abaixo.

Aqui é importante ressaltar, visando subsidiar as questões que irei levantar na Parte 3 à frente, um fato essencial: a mudança que ocorre na natureza mesma das AR's após o fim da Primeira Transição. Elas deixam de ser um componente central para a substituição dos velhos pelos novos impostos – sendo, portanto, uma variável subordinada, endógena ao processo e dinâmica - e passam a ser simplesmente um parâmetro exógeno, fixo, cuja função essencial será regular a dimensão da Receita de Transição de cada ente.

Este item visou apenas situar panoramicamente o papel das AR's. Este será retomado criticamente na parte 3, e aprofundo o problema num item específico desta Parte, o item 3.2.3, “As alíquotas de referência e a Reforma”.

## Parte 3. A dimensão político-federativa da reforma: alguns pontos críticos

Na Parte 2 acima, fizemos basicamente um resumo que pretendeu ser didático sobre a estrutura do modelo da reforma, tentando fugir da terrível formulação tecno-jurídica da EC132 e dos seus PLP's, em possível benefício para o Leitor não especialista. Naquele resumo introduzimos eventualmente algumas observações preliminares, que apontaram para problemas a serem discutidos.

Meu objetivo agora é aprofundar estas observações e alguns pontos adicionais relativos a elementos gerais e básicos da construção do modelo. Como já disse, não pretendo e nem tenho competência para discutir os detalhes técnicos previstos para o funcionamento normativo dos três tributos e para as especificidades dos regimes especiais. Remeto para as observações feitas na Introdução, sobre a existência de duas dimensões da reforma. Meus pontos aqui se referem à Segunda Dimensão proposta, ao que poderíamos chamar “economia política” da reforma: *como ela busca articular e situar os entes governamentais num arranjo político que seja sustentável e viabilize a entrega dos objetivos propostos*. Trato, portanto, exclusivamente da dimensão político-federativa da reforma.

O que vou desenvolver aqui não são necessariamente pontos de crítica no sentido de rejeitar determinadas soluções como equivocadas. Muitos deles são apenas uma reflexão sobre o que entendo por fragilidades do modelo, que não necessariamente são “erros” na formulação do projeto, podem muitas vezes ser explicadas pelo contexto do “politicamente possível” no processo de elaboração. Alguns pontos envolvem decisões que foram tomadas no contexto do que eu chamaria “quadro de incerteza de um futuro longínquo”, questão política relevante quando se pretende, pelo menos formalmente, que a reforma leve meio século (!!!) para se completar. A inovativa opção por estabelecer um prazo de meio século para a complementação da Reforma me autoriza, acho eu, a especular um pouco sobre as implicações de longo prazo de alguns dos dispositivos. Muito do que se coloca abaixo cai nesta categoria de especulação prospectiva.

Vou dividir minhas observações em dois blocos. No primeiro, analiso questões relativas a cada nível de governo, às relações entre eles e o impacto que sofrem decorrentes de algumas medidas da Reforma. No segundo, seleciono alguns aspectos técnicos onde vejo erros, problemas ou questões de longo prazo que merecem referência.

### 3.1 Os impactos da Reforma sobre os entes governamentais

Nos itens 3.1.1. e 3.1.2 discuto a situação dos estados - personagem mais importante desta temática - perante o IVA e o IS. No item 3.1.3 trato dos municípios, no item 3.1.4. analiso o papel do Comitê Gestor com ênfase sobre os municípios, e o item 3.1.5 (incorrendo em alguma repetição, pelo que me desculpo) faz um resumo das posições dos três níveis de governo.

### 3.1.1 A tributação dual, o “espelhamento” e a situação dos estados

No que concerne ao IBS e à CBS, uma diferença relevante existia até pouco tempo atrás. A Equipe que elaborou o processo que levou à PEC45/2019 subscrita pelo deputado Baleia Rossi - principalmente o C.CiF - propugnava um IVA único (além do imposto seletivo, que seria uma *excise tax*), cuja receita seria distribuída entre os três níveis de governo, através de alíquotas definidas por cada ente<sup>49</sup>. Também a PEC 110/2019, subscrita pelo Senador Davi Alcolumbre, propunha o imposto único, em termos bens semelhantes. *Esta recomendação de um imposto único, contudo, típica da ambição da reforma geral, entrava em conflito direto com o padrão fragmentado da estrutura tributária no Brasil, com “territórios” separados para cada nível de governo.* Este é o tema de nossas observações à frente.

A proposição dominante veio a se tornar mais realista na proposta revista do relator Roberto Rocha, datada de 16/3/2022, que opta pela tributação dual, com um IBS - Imposto sobre bens e serviços - para governos subnacionais e uma CBS – Contribuição sobre bens e serviços – para o governo federal. A consolidação das duas propostas, feita após a revisão por comissões mistas do Parlamento, levou, portanto, à opção pelo modelo dual, que, conforme o relator Roberto Rocha, visava, principalmente, garantir autonomia dos três entes na administração de seus tributos. Esta opção seria, segundo ele, particularmente defendida pelo governo federal. Ela persistiu na tramitação ocorrida no Parlamento, passando por todas as etapas de tramitação e chegando à versão final que veio a resultar na EC132.

A EC 132 estabelece claramente que a CBS vai substituir COFINS e PIS e parcela relevante do IPI, e o IBS vai substituir ICMS e ISS. O conceito de contribuição no caso da CBS quer significar apenas que é um tributo com destinação específica. As demais especificações desta “contribuição” são, conforme definido no art. 195, § 15 e art. 149-B<sup>50</sup>, rigorosamente idênticas às do IBS. *Temos, portanto, de fato, um IVA dual, onde um dos componentes, o federal, é genérica e preponderantemente vinculado à Seguridade Social, portanto, é um “IVA-contribuição”.*

Para nossa discussão aqui, a questão importante é: os dois são, ou devem ser, tributos idênticos? Isto indicaria que, nos termos da EC, as bases tributárias seriam virtualmente idênticas, produziriam com alíquotas iguais o mesmo resultado em termos de receita, tudo o mais constante<sup>51</sup>. No entanto, uma vez que o Regulamento de cada um dos dois tributos cabe a órgãos distintos – o CG regulamenta o IBS, e o Ministério da Fazenda a CBS – mesmo que as leis complementares mantenham a uniformidade, sempre é possível que ao fim e ao cabo as bases de cálculo venham a ser diferentes. A mim parece, contudo, que, em princípio, nos termos da atual EC, não haverá espaço para que se tornem tributos de fato diferentes, mas não confio muito nesta proposição para um longo prazo.

<sup>49</sup> Ver, por exemplo, a PEC 45/2019 – Baleia Ross, assim como a PEC 110.

<sup>50</sup> Artigo 149-B: estabelece mesmos fatos geradores, bases de cálculo, hipóteses de incidência e sujeitos passivos, imunidades, regimes específicos, diferenciados ou favorecidos de tributação e regras de não cumulatividade e de creditamento.

<sup>51</sup> Ponto importante de discrepância decorre, evidentemente, de que são equipes e métodos distintos de fiscalização.

Do meu ponto de vista, portanto, exceto por diferenças marginais de normas sobre obrigações acessórias, regulamentos, *temos no momento exatamente o mesmo tributo*, com as mesmas bases tributárias e critérios gerais, com a única diferença que as alíquotas são controladas por entes governamentais distintos.

### O “espírito do imposto único” e a tributação dual “espelhada”

A concepção original apresentada pelo C.CiF foi, portanto, derrotada. No entanto, entendo que a solução a que se chegou significa, de fato, um compromisso. A intenção original, na fase técnico-acadêmica restrita da elaboração das PECs, visava o imposto único. A reação contrária não só do GF, que nunca aceitou a ideia, como principalmente dos próprios estados, forçou a criação de uma tributação dual, mas, entendo eu, os defensores do imposto único teriam conseguido “ceder os anéis para manter os dedos”: *criar uma tributação dual na qual, de fato, restasse apenas a autonomia de definir alíquotas sob condição de plena uniformidade nacional nas regras de incidência*. Neste processo, talvez os estados tenham obtido uma vitória de Pirro. Com argumentarei à frente, talvez ficassem mais bem servidos com um imposto único.

Caiu o imposto único, mas se mantiveram virtualmente todas suas características básicas, expressas na estrita igualdade das especificações técnicas descrita acima. *A PEC cria de fato irmãos siameses, um IVA dual em tudo uniforme, exceto pela autonomia para definição de alíquotas*. A sobrevivência de tal esquema seria semelhante à dos irmãos siameses biológicos? A Ver.

Estas condições de igualdade aplicadas ao IBS e à CBS compõem o que é chamado, no debate recente, de “espelhamento”. As alíquotas são livres, mas uniformes em cada jurisdição, e concessão de regimes específicos e diferenciados para determinados produtos, serviços, setores etc. tem que ser uniformes a nível nacional. Nem os GSN’s (mesmo coletivamente) nem o GF podem definir condições específicas próprias de tributação, elas têm que ser comuns. Este é o “espírito do imposto único” que persistiu na EC, mesmo com a introdução da tributação dual. *Em outras palavras, a tributação dual da EC é quase imposto único*. Desnecessário dizer que o “espelhamento” tem sido objeto de constante oposição dos estados, nos trâmites das leis complementares, dada a convicção destes entes de que, neste jogo, perante o GF, eles estariam em clara desvantagem.

Vale notar que aqui os autores da reforma não tiveram alternativa senão exercer outra vez nossa inesgotável vocação para criar “jaboticabas”. Se observarmos o IVA na maioria das federações desenvolvidas – p.ex. Alemanha, Austrália, Suíça, Áustria – veremos que ele sempre é um imposto inequivocamente nacional, sua legislação é atributo do Parlamento, e é através do Parlamento que os entes governamentais interferem nesta tributação, usualmente com papel dominante do GF. A única exceção sistêmica é a Índia, que, recentemente remou contra a corrente e criou um IVA regional.<sup>52</sup> Nos casos mais frequentes, não existe autonomia dos entes para definir alíquotas. A receita do IVA pode integrar o

---

<sup>52</sup> Também o Canadá pode ser visto parcialmente como exceção. Quebec, tem IVA próprio, outras três províncias ensaiaram a criação de IVAs próprios, mas o GF conseguiu atrair estas três para uma consolidação como o IVA federal, que é dominante. Esta harmonização, no essencial, significa apenas uma forma específica de distribuir a receita do IVA nacional. Temos, portanto, dois IVA's no país.

orçamento federal, ou, mais frequentemente, ser distribuída aos governos regionais, o que é feito, em geral, por processos de *sharing*<sup>53</sup>, ou seja, compartilhamento de receita legalmente regulado<sup>54</sup>. Vendo deste ponto de vista, fica bastante óbvio que distribuição de receita nada tem a ver com o nível de imposição tributária expresso nas alíquotas. Em outras palavras, por um lado discutimos o nível de tributação e definimos alíquotas, e, em outro departamento, discutimos como a receita assim gerada será distribuída. Se a proposta original do C.CiF tivesse predominado, teríamos de fato uma grande aproximação a este padrão<sup>55</sup>.

A principal implicação desta “tributação dual espelhada” é que retira autonomia tanto do GF como dos GSN's, no que se refere principalmente à diferenciação de regimes e concessão de regimes favorecidos, e, portanto, à escolha discricionária da pressão tributária sobre bases tributárias individuais, setoriais ou regionais. O ponto essencial é que estas decisões são remetidas para nível superior, ou seja, passam para o âmbito exclusivo do Parlamento, através de LC's. Nenhum dos dois entes – GF e coletivo subnacional via CG - tem autonomia para definir tais parâmetros. *CG ou o GF terão que apresentar propostas de LC e negociar no Parlamento sua aprovação.* Nesta situação, é evidente a vantagem do GF, diante da fragilidade dos GSN's e sua incapacidade congênita de formar acordos horizontais.

O “espelhamento”, tecnicamente falando, significa que não pode haver modificações relevantes em um dos tributos que não seja abrigada no outro. Isso implica, imediatamente, a necessidade de algum mecanismo institucional que confronte GSN e GF na negociação de eventuais alterações na estrutura normativa dos dois tributos. Numa perspectiva ideal, estes entes manteriam um sistema coordenado de decisões, encaminhando ao Congresso propostas de legislação, uma vez que neste sistema caberá ao Congresso a normatização. Neste caso é interessante notar que tanto a EC132 como sua expressão, a LC214, quando lidando com este problema avançam afirmativamente para constituir instituições e instâncias para que isto se verifique. Os arts. 318 a 322 da LC214/2025 criam instâncias de harmonização dos dois impostos, compostas por representantes do GF e do CG-IBS, e estabelece poder vinculante das decisões destas instâncias sobre as administrações tributárias e as procuradorias de GF e estados.

A mim parece, portanto, que a EC132 não se omitiu diante deste considerável problema de coordenação entre entes governamentais que não têm tradição de cooperação em assuntos tributários. Se consideramos que este processo decisório é, em última instância, mais favorável ao GF – a PR/MINIFAZ pode negociar e encaminhar propostas de LC de forma mais ágil e rápida, principalmente porque o “conflito interno” envolvido neste processo é menos intenso do que o que ocorre entre os estados - apontaria para uma situação em que o GF tem mais facilmente a iniciativa, e o “espelhamento” exigiria dos estados “correr atrás”, literalmente. Estes, por seu lado, quando se trata de acessar o Parlamento, dependem em grande

---

<sup>53</sup> Um bom exemplo desta configuração é dado pelos nossos fundos de participação: são *sharing* das receitas de imposto de renda e IPI, com percentuais fixados na constituição para cada ente governamental.

<sup>54</sup> Na Austrália o IVA não é compartilhado entre níveis de governo, é apenas entre as províncias. Sua receita constitui integralmente o *funding* do sistema de equalização estadual, que cumpre funções semelhantes às do FPE brasileiro.

<sup>55</sup> Recorrendo a estudos mais antigos do C.CiF, encontramos propostas de criação de um imposto único com alíquotas controladas pelos entes governamentais.

parte de bancadas estaduais cuja consistência e eficiência atualmente estão por ser provadas. Para críticos mais céticos, isto significaria simplesmente a federalização do IBS, não no sentido de ampliar simplesmente poderes do GF, mas no sentido de reduzir o poder dos governos regionais.

Pessoalmente discordo do uso da palavra “federalização”, o que sugeriria gestão pelo GF do imposto subnacional. Trata-se, sim, em boa medida, de nacionalização do IBS, ou seja, deslocamento da arena de decisões para o Parlamento, através da LC como único instrumento, extinguindo o “faroeste” das autonomias estaduais.<sup>56</sup> Ir contra isto seria, de fato, no limite, manter a situação atual, com 27 impostos. Discordo também da noção de que necessariamente o GF sempre leva vantagem. Os estados continuam tendo suas bancadas no Parlamento e contando com poder para influenciar parlamentares em geral, exatamente pelo seu poder de mobilizar votos. Trata-se de levá-las a assumir suas funções constitucionais num regime federativo: representar os estados. O que se coloca, de fato, é uma mudança no padrão, fica no passado a “república de governadores” que um dia Fernando Abrucio vislumbrou<sup>57</sup>, a federação vai deixando de ser um aglomerado de estados semiautônomos como nos Estados Unidos, e tem que criar mecanismos mais modernos de cooperação intergovernamental. Mas, conforme o dito popular, “o uso do cachimbo.....”

Interessante notar que esta situação decorre, em parte, da própria dualidade da tributação. Ela exige que o Comitê Gestor seja subnacional, e, portanto, não habilitado a tomar decisões mais amplas. Se o imposto fosse único, seria imprescindível existir, da mesma forma, um “Conselhão” de Gestão, já que a entrega da gestão para o GF exclusivamente seria impensável. Este “Conselhão” seria um órgão muito mais complexo e poderoso do que o Comitê Gestor do PLP108 atual, mas, se bem desenhado, poderia receber poderes que evitassem a “parlamentarização plena” da normatização, o que restringiria fortemente a inserção de interesses privados nos processos legislativos. Reconheço que um tal conselho tão sofisticado seria uma “jabuticabeira inteira”, não existe em todo o mundo das federações nada que se assemelhe. Imagino que a equipe do C.CiF deve ter ideias bem claras sobre como isto iria funcionar, eu não as tenho.

Quero dizer com isto que o “espelhamento”, enquanto *proxy* do imposto único, tem um importante efeito potencial positivo, embora improvável. Ele força necessariamente uma cooperação entre CG e GF – irmãos siameses - que se aproxima daquela que seria necessária caso o imposto fosse único. Como nenhum dos dois entes pode decidir por si, são incentivados a desenvolver mecanismos de decisão conjunta para obter leis complementares, levando ao Parlamento uma posição comum que seria talvez inatacável. Na minha visão, este tipo de cooperação, que seria obrigatório no caso do imposto único, é hoje improvável no país, dada a inexistência de uma tradição de cultura política e administrativa voltada para consenso e negociação, como aquela que caracteriza algumas federações desenvolvidas, principalmente a Suíça. *O fato inconteste é que existe um clima estrutural, histórico, desenvolvido por décadas, de desconfiança mútua entre governo federal e estados, assim como, reconhecamos, entre os próprios estados. Isto inviabiliza um*

---

<sup>56</sup> No Parlamento em federações não parlamentaristas o governo federal é mais um ente, ainda que possa ter maior influência que os demais entes.

<sup>57</sup> ABRUCIO, F.L. 1994.

*processo negociado que conduza a alguma forma de consenso, tal como observamos na maioria das federações desenvolvidas (com a sempre notável exceção dos Estados Unidos).*

Resulta, para mim, que o “espelhamento” impõe requisitos de cooperação intergovernamental pouco prováveis, com o que o conflito seria necessariamente remetido para o Parlamento. Por todos estes fatores, entendo que a estrutura de compromisso plasmada na EC é pouco sustentável no curto e médio prazo. Como ficou provado pela sua evolução, o imposto único era uma proposição utópica, “sonho de noites de verão”, sem qualquer viabilidade política. *Pelos mesmos motivos, os elementos de unicidade que restaram no modelo atual, aos quais estou chamando aqui de “espelhamento”, deverão ser objeto de oposição pelos dois entes. Mesmo aprovados agora, serão sempre um lado frágil do modelo, sem respaldo dos atores relevantes, sujeito a constantes ataques e tentativas de “retorno parcial ao passado”.*

Em suma, a mim parece provável que, a médio prazo, restarão como resultado líquido da reforma no plano das relações federativas a extinção benvinda da autonomia individual dos estados na gestão do IVA, que só existe muito parcialmente no Canadá entre as federações desenvolvidas e parcialmente na Índia; o fim da guerra fiscal como existe hoje e, talvez, a eliminação dos diversos problemas de cumulatividade, imposto por dentro, tratamento de créditos etc. Mas o “santo Graal” das intenções iniciais do C.CiF, o “espírito do imposto único”, tem poucas chances de se manter. Eu temo que as pressões para reduzir ou mesmo eliminar o “espelhamento”, que já existem hoje, podem vir a se intensificar. A pergunta relevante é: quais as forças políticas que podem se opor a estas pressões? Olho em volta e não vejo nenhuma.

#### **A situação dos governos estaduais**

Na Parte 1 eu abordei, de forma bem ampla, o contexto político mais geral que subjaz à reforma. Minha percepção mais geral é a constatação da existência de um amplo e, a meu ver, inusitado consenso que veio a viabilizar o sucesso de reforma. Fora de qualquer dúvida, o elemento crucial deste consenso é a postura colaborativa dos governos estaduais. Por outro lado, em diversos pontos ao longo do estudo, eu indico implicações da reforma que afetam a autonomia dos governos estaduais. Para um observador veterano do federalismo brasileiro, como eu sou, é no mínimo surpreendente, e não dá para evitar alguma desconfiança, sobre a solidez deste consenso. Como não tive a honra de participar das equipes que construíram a Reforma, não tenho nenhum conhecimento sobre as negociações políticas que levaram a cada uma das decisões. Por outro lado, isto me propicia talvez uma posição isenta para observar de fora os resultados obtidos.

A meu ver, a reforma como um todo implica redução da autonomia e do papel dos estados na federação brasileira. Isto ocorre em alguns aspectos em que a perda de autonomia estadual é necessária, até imprescindível, e benvinda. É o caso da uniformidade do IBS, que elimina o poder estadual sobre a gestão da base tributária, aproximando o modelo brasileiro das práticas mais frequentes nas federações desenvolvidas (com exceção dos Estados Unidos). Tudo o que restou desta “velha autonomia” (de fato, atualmente vigente) foi o poder de fixar autonomamente a alíquotas padrão.

Embora não haja transparência alguma por parte dos estados sobre suas proposições<sup>58</sup> - o que pode ser visto como manifestação ou consequência de sua fragilidade - tudo indica que seus movimentos políticos no processo de reforma até agora deram como perdida a “velha autonomia” aquela hoje vigente no ICMS, mas lutaram para manter e ampliar a “nova autonomia”, ou seja, garantir que o CG não seja mero gestor administrativo do IBS, mas que tenha outras atribuições para conformar o perfil de sua base tributária, ou seja, em última instância, sem “espelhamento”. Informação de bastidores, portanto anedóticas, revelam que os estados têm reagido à ideia do “espelhamento”, inclusive apresentando emendas que não prosperaram. É compreensível e lógica a luta dos estados para ter um IBS “pra chamar de seu”: trata-se de tentar preservar o máximo possível da autonomia com que contam hoje no ICMS. *Suas elites técnicas provavelmente têm claro que esta autonomia extremada foi a origem da maior parte dos problemas existentes, e buscam um modelo que, outra vez, “entrega os anéis”, renunciando à autonomia individual, mas “preserva os dedos”, a autonomia do coletivo estadual na gestão de um imposto uniforme.*<sup>59</sup>

No formato consolidado na legislação constitucional até o presente momento (maio 2025) este objetivo mesmo limitado não foi até agora atingido. Na transição da versão do Senado para a versão final da Câmara, foi modificada a definição do órgão gestor, de Conselho Federativo para Comitê Gestor, o que aponta para a retirada de qualquer poder deste órgão para legislar e regular o imposto. Tudo indica que foi perdida esta batalha para os estados. A questão, contudo, está em princípio ainda aberta, dependendo do andamento do PLP108.

Além do principal impacto relacionado à autonomia, nos itens à frente nesta Parte irei mostrar que outros importantes componentes da reforma implicam fragilização dos governos estaduais. No item 3.1.3. irei mostrar como a Reforma reduziu fortemente o controle dos governos estaduais sobre a cota parte municipal do novo imposto. É um típico movimento para completar da nacionalização do financiamento municipal, que amplia em muito a desconexão entre governos e municípios. No item 3.1.4. abordarei a criação do Conselho Gestor, no qual os municípios foram colocados na estranha posição de entes federados, em posição de igualdade perante os estados. A autonomia municipal, tal como formulada na Constituição de 1988 (de fato ratificando a tradição histórica vigente no país), já por si entra em clara contradição perante as práticas generalizadas nas estruturas federativas desenvolvidas, onde, sem qualquer exceção, os entes fundamentais do sistema federativo são estados e governo federal, e os municípios são, como regra geral sem exceção, subordinados aos governos estaduais.

Ao rejeitar o imposto plenamente uniforme, retendo a autonomia de alíquotas, os estados talvez tenham obtido uma “vitória de Pirro”. Diante do imposto uniforme em todas as demais regras, as canetas

---

<sup>58</sup> O CONFAZ/COMSEFAZ, onde, mal ou bem, as decisões coletivas dos estados são alinhavadas hoje, é, na minha opinião, o órgão menos transparente dentre as instituições do federalismo brasileiro, e tendente a submergir plenamente nas sombras cada vez que existe uma decisão relevante a ser tomada. O cidadão comum, com ou sem um bom trabalho de imprensa, não tem a menor ideia do que lá se discute e se decide. É exemplo caricatural do federalismo executivo de má qualidade, no qual as decisões relevantes para o funcionamento da federação são tomadas a portas fechadas.

<sup>59</sup> Depoimentos de pessoas que participaram do processo de discussão que levou à EC132 indicam que os estados batalharam bravamente para tentar preservar suas prerrogativas de gestão sem espelhamento. Tudo indica que foram derrotados nesta empreitada.

dos governadores perderam a maior parte de sua tinta, ao não poder diferenciar a incidência de seu imposto através de alíquotas diferenciadas, regimes especiais, concessões e abatimentos individualizados como fazem hoje com o ICMS. Parece a mim um caso de “ganhou, mas não levou”. Não posso evitar a intuição de que esta rejeição sinaliza a possibilidade de que, no futuro, os estados se articulem para recuperar a autonomia que de fato interessa do ponto de vista político. Esta modesta autonomia de alíquotas pode ser, de fato, o “ovo da serpente” que pode levar, no futuro, à reversão do imposto uniforme.

Finalmente, repito aqui que talvez, ao contrário do que parece ser a posição da maioria dos estados, um imposto único pleno, sem autonomia subnacional de alíquotas, mas não plenamente nacionalizado, poderia ser benéfico para os interesses estaduais. Ele exigiria a criação de um “conselhão” gestor, que colocaria os governos subnacionais em posição de igualdade com o governo federal. A inexistência da dualidade CBS e IBS colocaria em outras bases a discussão sobre alíquotas. A distribuição da receita subnacional nos termos atualmente propostos poderia ser mantida, mas estaria mais possível um eventual avanço no sentido de reduzir sua iniquidade. Mas isto já é especulação fora de contexto, ideias a serem analisadas.

A opção pelo imposto dual uniforme coloca o federalismo brasileiro num importante possível ponto de inflexão. Há dois caminhos possíveis. Reverter a uniformidade é o primeiro, com os estados buscando recuperar o controle individual sobre a base tributária, o que indicaria a rigidez da cultura individualista consolidada em meio século de ICM/S. A persistir a uniformidade, terá sido aplicado um golpe muito forte, senão fatal, no individualismo histórico dos estados brasileiros no âmbito tributário. Estes terão necessariamente, a meu ver, que evoluir para processos de cooperação horizontal que nunca foram possíveis em toda a história da República. Uma das frentes onde isto irá se colocar com destaque será no relacionamento com o GF na gestão do “IVA siamês”, CBS + IBS.

### O prazo secular e a preservação da iniquidade

Uma sugestiva explicação para a anuência dos estados à perda de poderes pode residir integralmente na estratégia concebida pela Equipe para equacionar os problemas federativos da reforma. Foi feita uma aposta radical na ideia de que jogamos tudo o que for conflituoso para um futuro longínquo, equacionado de uma forma que pareça consistente. O ponto essencial é que, enquanto por um lado todos os participantes do processo parecem convergir e concordar no que se refere os aspectos técnicos do novo IVA, todos os conflitos envolvidos na distribuição das receitas são, de alguma forma, modulados e tem seus efeitos distribuídos ao longo de.....cinco décadas! Isto significa perpetuar as enormes desigualdades inter-regionais vigentes na federação brasileira.

A autonomia nas alíquotas afasta o novo IVA do paradigma usual nas federações desenvolvidas. Nestas, o imposto é efetivamente nacional, no sentido de que suas normas de incidência e suas alíquotas são definidas para todo o país, e, principalmente, a apropriação da receita é resolvida através de sistemas de compartilhamento em geral submetidos a critérios redistributivos. Um exemplo típico é o IVA australiano, gerido pelo governo central e tendo a totalidade de sua receita dedicada a financiar o sistema estadual de

equalização, tido como o mais sofisticado do mundo em seus critérios redistributivos<sup>60</sup>. O ponto crucial é que existe, nestes casos, plena separação entre a arrecadação do tributo e a distribuição de sua receita. Esta distribuição é regulada por decisões a nível do Parlamento nacional. Na opção brasileira, esta separação não existe. Consequentemente, a distribuição da receita vai refletir plenamente as capacidades econômicas das jurisdições – estados ou municípios, e, portanto, as disparidades nelas existentes.

A combinação de autonomia de alíquotas e prazo secular na distribuição afasta qualquer possibilidade de que a apropriação da receita seja redefinida sob uma ótica redistributiva. O objetivo final da Segunda Transição, no longo prazo, é chegar a uma distribuição pelo destino, a qual, embora remova todas as distorções decorrentes dos atuais resquícios do princípio de origem, em nada altera a disparidades em capacidade fiscal, decorrentes das disparidades em capacidade econômica.

Não há dúvida que seria uma demanda insensata exigir desta reforma que atacasse este problema, ela simplesmente não pode corrigir todas as distorções do nosso sistema fiscal-tributário. *Mas, por outro lado, há que reconhecer que a solução adotada, ao cravar por meio século um sistema de distribuição de receitas que reproduz as disparidades econômicas, torna ainda mais difícil e improvável que o problema das desigualdades seja abordado. Isto se torna um problema muito grave na medida em que consideramos a enorme insuficiência do que é tido supostamente como “nosso sistema de equalização estadual”, o Fundo de Participação dos Estados. Sobre isto, veja-se meus comentários sobre o FPM, no item 3.1.3., e meus trabalhos anteriores<sup>61</sup>.*

### Observações finais

As preocupações acima externadas sobre o IVA dual podem muito bem ser típicas de um observador *outsider*, que não teve acesso aos debates realizados nas inúmeras equipes que gestaram a reforma. Tenho realmente dificuldade em aceitar a hipótese de uma radical e profunda mudança na cultura e nas preferências dos governos estaduais. Minha percepção pessimista sobre a noção de federação que subjaz às concepções políticas destes entes, muito mais próxima da referência norte-americana do que das federações europeias, me leva a esperar o ressurgimento, em algum grau – este o ponto crucial - do individualismo regional que, com certeza, foi de alguma forma restringido no atual processo.

Cabe uma nota final para apontar – e repetir argumento já apresentado acima - algo um tanto paradoxal. Até onde se sabe pelas informações de bastidores do processo, os estados se juntaram ao GF na rejeição à ideia do imposto único, em nome de uma suposta defesa da autonomia. Foi comum e consensual a rejeição a um grau visto como elevado demais de intimidade tributária entre estes entes. Eu entendo, como já coloquei acima, que esta pode ter sido, para os estados, uma vitória de Pirro. Caso a solução tivesse sido o imposto único, tal como proposto nas PECs anteriores, seria imprescindível que se

---

<sup>60</sup> Este sistema está analisado em profundidade em PRADO, S. (2006b), assim como os sistemas de equalização de Alemanha, Índia e Canadá.

<sup>61</sup> PRADO, S. (2013A); PRADO, S. (2013b); PRADO, S. (2012)

constituíssem instituições de negociação vertical reunindo os três entes. Isto criaria um fórum no âmbito de poderes executivos, independente do Parlamento, o qual deixaria de ser, como vai ser na estrutura agora montada, a arena política exclusiva onde toda a legislação dos novos impostos seria decidida. Ou seja, o imposto dual deslocou, de forma no curto prazo inevitável, a gestão do IVA para o Congresso Nacional. Difícil avaliar, mas minha percepção é que os estados estão em desvantagem maior com esta estrutura, onde competem autonomamente com o GF.

### 3.1.2 O imposto seletivo e a distribuição da receita

Não vou abordar o IS do ponto de vista da técnica tributária. A mim interessa destacar um tema que envolve as relações federativas: propostas atuais de ampliação do escopo do IS e seu impacto sobre a distribuição intergovernamental da receita.

Todas as propostas que antecederam a atual reforma convergiram no sentido de propor a criação de um imposto adicional além do IVA, que veio a ser referido como *imposto seletivo*. A noção que mais se aproxima deste conceito, na teoria tributária, é a de *excise tax*, ou imposto específico. São impostos que focalizam um ou mais produtos em particular. Um exemplo notável neste sentido é a *Federal Telephone Excise Tax*, nos Estados Unidos. Criada em 1898, desde então foi eliminada diversas vezes, retornando alguns anos depois. Na origem era justificada como tributação de um *Luxury good*, mas persistiu mesmo quando os telefones se tornaram um bem fundamental do cotidiano. No mesmo sentido, a tributação de álcool e tabaco constituía a base da receita tributária federal nos Estados Unidos, antes da criação do imposto de renda nos anos 20 do século passado<sup>62</sup>.

Um caso particular de imposto específico são os chamados *sin tax*, impostos específicos que não tem, em princípio, função arrecadatória, mas operam como instrumento regulatório visando diretamente desincentivar o consumo de bens nocivos à saúde e indiretamente reduzir a demanda por serviços públicos nos sistemas de saúde.

Nos sistemas existentes de tributação indireta, há alguns impostos específicos puramente arrecadatórios, mas a maioria tem características puramente regulatórias, tradicionalmente incidindo sobre tabaco e bebidas alcoólicas. No período recente, com a evolução dos conceitos de saúde pública, a noção de “prejudicial à saúde” vem sendo ampliada para incluir diversos tipos de alimentos, como os “açucarados” e os “ultra processados”. Da mesma forma, tem crescido a pressão para que esta tributação regulatória seja funcional na proteção do meio ambiente.

Na evolução das propostas da atual reforma o imposto específico proposto teve sempre a roupagem de *sin tax*, que foi mantido na transição pelo Congresso. No entanto, o conceito sofreu um sensível

---

<sup>62</sup> CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE (2021)

*aggiornamento* pela inclusão da preocupação ambiental, que trouxe para a base potencial do IS os combustíveis e, com algum esforço interpretativo, também os veículos automotores.

No atual debate, o IS veio assumir papel destacado como eventual forma de conciliar dois objetivos conflitantes: manter a carga tributária indireta nos limites propostos, restringindo a alíquota de referência do novo IVA a 26,5%, e ampliar as isenções e tratamentos favorecidos no IBS e CBS. Ao transitar pelo Congresso Nacional, os PLP's que regulamentam a EC132 sofreram forte pressão para ampliar o rol de produtos em regimes favorecidos ou totalmente excluídos da tributação do IVA. Cada uma destas medidas significa pressão sobre a alíquota de referência, que deve subir para preservar a carga tributária gerada por uma base tributária menor. Por exemplo, é estimado que a inclusão das proteínas animais na cesta básica levaria a alíquota de referência para 27,5%. Se parte das bases tributárias sobre bens e serviços fosse deslocada para a incidência do imposto seletivo, seria possível evitar o risco de que assumíssemos o posto de campeões mundiais em alíquota de IVA.

Este debate pode ter algumas de suas implicações ilustradas tomando como exemplo proposta recente do economista Braulio Borges (Valor Econômico 2/7, matéria de Marta Watanabe). Ele propõe, no essencial, que se desloque parte da base tributária hoje alocada ao IBS para o IS, que goza de liberdade de alíquotas, gerando volume expressivo de receita que permitiria manter a carga tributária reduzindo as alíquotas de referência do IVA. O Autor apresenta simulações de ampliação da tributação de IS sobre combustíveis e alimentos processados que poderiam, dependendo da sua dimensão, reduzir as AR's de IBS/CBS para 23,6%.

Isto não seria viável antes de 2035, dado que a legislação exige que a receita do IS não pode ser superior ao IPI não mantido, dentro da lógica de neutralidade que caracteriza a Primeira Transição. Mas a partir daí, seria possível.

Desconsiderando o problema de “pendurar o sino no pescoço do gato” – alguns destes setores tem forte capacidade política de veto<sup>63</sup> – podemos apontar alguns aspectos desta solução. Uma vantagem evidente decorre de que os IVA's, tal como concebidos na reforma, são de fato um tributo rigorosamente uniforme, operando com as mesmas alíquotas em todo o território nacional para a CBS e em todas as jurisdições estaduais e municipais para o IBS. Já o IS, pela própria natureza, implica liberdade de alíquotas em relação a outros bens. Em segundo lugar, o IS, enquanto mantido minimamente coerente com as premissas do *sin tax*, traz efeitos positivos em geral, para a saúde, as políticas públicas e o meio ambiente.

O problema, neste caso, reside numa possível ampliação deste tributo no sentido de uma *excise tax* com objetivos puramente arrecadatórios. Este problema já se manifesta claramente no caso brasileiro, e é o núcleo da proposta de Borges. Embora a definição constitucional implique restrições à aplicação do

---

<sup>63</sup> Que se evidenciou no fato de que as bebidas açucaradas foram incluídas no alcance do IS, mas os alimentos processados e ultra processados ficaram fora. Não foi pelas preferências alimentares dos nobres deputados.....

imposto sobre bens não tipicamente prejudiciais, nada impede que a tributação dos bens supostamente prejudiciais seja ampliada, para fins arrecadatórios, a níveis não justificáveis para as finalidades regulatórias.

Isto remete para debates infundáveis sobre o nível de penalização que é razoável para estes tributos, o que envolve juízos de valor pouco conciliáveis, e são polêmicas as evidências científicas que possam respaldar a análise. Por enquanto – e nada sugere que vai parar por aí – a ampliação do IS está se dando, de certa forma, no espaço dos bens prejudiciais, mas já com algumas interpretações peculiares tais como a que levou à tributação de carros elétricos.

Vamos notar, por outro lado, que a proposta se refere a uma realocação do IBS, portanto, deslocando receitas entres níveis de governo. Não faria qualquer sentido para o GF deslocar tributação da CBS para o IS, pois este é compartilhado e a CBS é receita livre. Mas deslocar tributação do IBS – subnacional – para o IS – federal – tem implicações relevantes.

Este é o principal problema que vejo nesta solução, tal como proposta por Borges: a apropriação da receita. Visto por outro ângulo (não explorado por Watanabe na referida matéria, não sei se Borges aborda a questão), este deslocamento de bases dinâmicas implica também em deslocamento de receita do IBS, único imposto subnacional, para o GF, que detém a competência do IS. Desde o início foi apontado que a reforma não deveria ter criado este imposto com esta competência, o que beneficia claramente a instância federal. Seria razoável pensar num imposto compartilhado. A simulação de Borges, tal como apresentada por Watanabe, propõe talvez ingenuamente a ampliação do IS e a redução da alíquota de referência do IVA, o que significa a manutenção da carga tributária global, mas envolve sua redistribuição entre níveis de governo. Não se trata sequer de um daqueles detalhes onde mora o Diabo: é uma grande questão.

Parte importante deste problema reside em que um IS nestes termos seria um imposto “grande”, seguramente muito maior que o IPI, que é, no sistema atual, o que grosseiramente corresponderia a um imposto seletivo. Transferir as vinculações hoje existentes sobre o IPI para o IS introduziria com certeza impactos relevantes sobre a partilha intergovernamental de recursos fiscais, hipótese da qual a Equipe tem fugido sempre, com muito sucesso. Porém, considerando a necessidade de checagem da carga tributária, a arrecadação do IS deve corresponder ao IPI não mantido. Apenas após a segunda checagem da carga (para 2035) a arrecadação do IS fica liberada, o que, por sua vez, aumentaria junto os valores do FPE (21,7%), FPM (24,5%), FPEX (10%) e “fundos regionais” (3%). De qualquer forma, a possível utilização do IS com fins arrecadatórios teria que prever dispositivos para distribuição intergovernamental da receita.

Na versão do PLP68 aprovada em 10/7/24 a Câmara inseriu uma trava para a alíquota de referência do IBS, sob a forma de um teto de 26,5% (IBS e da CBS somados). Sendo esta alíquota resultante da combinação das cargas federal (CBS) e subnacional IBS E e M), o que se está impondo nesta medida é a necessidade de que os três entes negociem eventuais realocações da base tributária em colaboração com o TCU e o Senado, responsáveis pela fixação das AR's. O PLP tal como aprovado na Câmara ignora totalmente o vasto dilema de coordenação federativa envolvida neste problema. Ele trata apenas pelo lado burocrático, definindo a necessidade da avaliação quinquenal e a tomada de providências caso seja

ultrapassado o limite de 26,5%. Em suma, jogou o problema no colo de futuras instâncias técnicas e políticas. Esta inserção também reforça, portanto, o movimento no sentido de usar o IS como eventual fonte de receita. Teríamos uma falsa solução para viabilizar a “trava” de 26,5%: transferir base tributária do IVA para o IS.

Não custa lembrar aqui o largo período em que os estados abusaram da tributação excessiva das chamadas “blue chips”: combustíveis, energia elétrica e telecomunicações. Esta última dissolveu-se no ar como base tributária, as duas outras foram restringidas em 2022 pelas LC’s 192 e 194. O PLP68 trouxe adicionalmente imunidade do IS para energia elétrica e telecomunicações, o que preserva estas bases tributárias para a tributação dual. Os combustíveis, tratados nesta legislação como “bens minerais”, tem sua alíquota restringida a 0,25% (art. 418, §2º. Na versão anterior do PLP era proposto 1%). Parece que estas perigosas e atraentes bases tributárias estão devidamente “enquadradas”. Mas com certeza ficou a memória de bases tributárias fáceis de administrar e fiscalizar, e altamente produtivas dada a inelasticidade da demanda. Por enquanto, portanto, a legislação impôs restrições fortes à expansão desta tributação. Mas os eventos recentes envolvendo a polêmica dos 26,5% sugerem que o recurso ao IS como fonte de receita estará sempre ameaçadoramente presente.

### 3.1.3. Os municípios e a reforma

Aqui devemos tratar de dois aspectos do financiamento municipal, duas das principais fontes tributárias que o compõem: O ISS e a cota-parte do ICMS. A reforma traz modificações substantivas nestes dois componentes da estrutura de financiamento municipal:

-É eliminado o ISS, substituído pelo compartilhamento da competência do IBS com os estados. Os municípios podem fixar alíquota própria do IBS-M, mas perdem poder para legislar.

- Há forte alteração do critério de distribuição da cota-parte do IBS relativamente ao critério atualmente aplicado à cota-parte do ICMS. Aqui ocorrem duas mudanças:

- na parcela impositiva da cota parte é substituído o critério principal de distribuição das receitas entre municípios, o VAF – uma *proxy* do valor adicionado – agora substituído por um critério per capita simples. Ver abaixo.
- a parcela autônoma da cota parte - aquela que é distribuída conforme lei estadual - é eliminada, com isso desaparece a prerrogativa dos governos estaduais para normatizar sobre critério de distribuição de uma parte da dotação.

Como resultado destas medidas o financiamento municipal se torna fortemente determinado pelo IBS sob duas formas, sua própria alíquota no IBS-M e a cota parte do IBS-E, cuja distribuição passa a ser regulada por critérios nacionais.

### A estrutura do financiamento municipal e a cota-parte

É importante situar, como pano de fundo, o contexto mais amplo do financiamento municipal e a inserção nele do ISS e da cota-parte do ICMS. Interessa também rever a evolução da participação dos governos estaduais na distribuição da cota parte.

Podemos pensar o atual sistema como composto por três blocos principais de recursos:

- O que podemos chamar receita própria, composta essencialmente pelo IPTU, ITBI e ISS, mais taxas e contribuições por serviços, em geral de pequena monta; para grande parte dos municípios de maior porte, o ISS é a principal fonte de receita e tem sido a mais dinâmica nas últimas décadas.

- A cota-parte do ICMS, parcela deste imposto que pertence aos municípios.

- O Fundo de Participação dos Municípios (FPM – composto por parcela da receita de IPI e IR).

Nas últimas décadas, tivemos em boa parte do período uma participação bastante semelhante destas três “patas” do financiamento, no agregado dos municípios. Quando descemos aos municípios individuais, existe enorme diversidade na sua participação, dependendo do tamanho dos governos locais. A receita própria é concentrada em municípios médios e grandes, assim como a cota-parte do ICMS, enquanto o Fundo de participação atua como compensador desta concentração, privilegiando os municípios menores. Estas três “patas” têm constituído, de alguma forma, embora sem grande eficiência do ponto de vista de equidade, o equilíbrio possível no financiamento municipal no Brasil.

Por muito tempo, estes três componentes mantiveram uma participação balanceada no financiamento agregado municipal. A receita própria – IPTU, ITBI e ISS – tem uma distribuição altamente correlacionada à capacidade econômica e ao tamanho dos municípios. Estes impostos, por razões diversas, são pouco produtivos em municípios pequenos, e crescem desproporcionalmente com o tamanho e com a capacidade econômica. A cota parte, tal como hoje existente, é uma transferência marcadamente devolutiva, que replica as disparidades em capacidade econômica entre as localidades, pois seu principal critério é o valor adicionado local. Estes “*grosso modo*” dois terços do financiamento municipal, portanto, resultam em forte concentração das receitas nos municípios maiores e que sediam a atividade econômica mais dinâmica.

O FPM atua neste tripé como fator compensador da concentração. O FPM é o que podemos chamar, com reservas, de sistema de equalização municipal brasileiro. O Brasil é a única federação que tem um sistema nacional de equalização municipal. Nas federações desenvolvidas em geral, esses sistemas são de âmbito autônomo estadual, uma vez que os municípios são subordinados aos governos regionais<sup>64</sup>. O FPM se origina na reforma de 1965, e foi reflexo do movimento então realizado de centralização das receitas fiscais no governo federal, o que exigiu a construção concomitante de mecanismos mais sólidos e regulares

---

<sup>64</sup> Embora nacional nas regras básicas, o sistema brasileiro opera uma distribuição regionalizada das receitas do FPM, uma vez que a divisão percentual desta receita por estado é fixa desde 1989. Ou seja, nossa jaboticaba neste caso é que temos regras rigorosamente nacionais, como se o país fosse unitário, mas estas regras são aplicadas no espaço de cada estado, sobre uma divisão dos recursos totais do FPM que foi “congelada” em 1989 e assim persiste desde então.

de transferências federais para os governos subnacionais. Embora existissem na época sistemas de equalização já bastante desenvolvidos nas principais federações do mundo, o FPM foi construído como um sistema rústico e limitado, por dois motivos. Primeiro, dada a precariedade de informações estatísticas que permitissem outra abordagem, ele se apoiou num critério simples de distribuição per capita<sup>65</sup>, o qual adicionalmente incorporou a duvidosa premissa de que a capacidade fiscal das localidades estava associada ao tamanho da população<sup>66</sup>. Em segundo lugar, e o mais importante, o FPM foi constituído como mais uma transferência vertical autônoma, ou seja, sua distribuição tomava como base apenas o critério fundamental da população, sem levar em conta as receitas fiscais dos municípios. *A característica mais essencial de sistemas de equalização é que eles são fluxo compensadores de diferenças na capacidade de financiamento total dos governos. Consequentemente, os seus recursos devem ser distribuídos a partir de uma avaliação dos recursos obtidos por cada governo a partir de todas as demais fontes disponíveis.* O objetivo é tornar mais equânime a capacidade final de gasto dos governos envolvidos. O FPM não cumpre esta função essencial destes sistemas, o que o reduz de fato a um mero compartilhamento de receitas – mais uma transferência semelhante às outras - sem o atributo fundamental da equalização, exceto por um rústico critério populacional, viesado para pequenos municípios.

As bases do financiamento municipal no Brasil, portanto, resultam principalmente da combinação complexa destas três fontes de receita. Cabe destacar que existe um fluxo de grande monta de transferências constitucionais para os municípios, aquelas condicionadas para aplicação em Educação – FUNDEB – e em Saúde - SUS, através do financiamento federal para os fundos estaduais e municipais de cuidados à Saúde. Não estamos considerando aqui estes fluxos, pois seu caráter condicionado os torna componentes rígido dos orçamentos locais. No Brasil não existe uma participação relevante de transferências voluntárias dos níveis de governo superiores para governos locais<sup>67</sup>. Ao contrário de muitas das federações desenvolvidas, como os governos locais não são subordinados aos estados, no Brasil estes não fazem uso de quaisquer sistemas de equalização para atender aos “seus” governos locais. Os GE’s se limitam a cumprir os requisitos constitucionais de compartilhamento de receitas.

Colocado este quadro geral, podemos agora analisar as duas mudanças básicas: a eliminação do ISS e a readequação da cota-parte, que, no novo sistema, passou a ser cota-parte do IBS-E. Esta segunda mudança se decompõe em duas: os novos critérios de distribuição da cota parte e a eliminação da participação estadual na sua distribuição.

---

<sup>65</sup> Os sistemas mais sofisticados de equalização partem de estimativas da totalidade das receitas dos entes governamentais, e a receita de equalização é definida com o objetivo de reduzir as disparidades horizontais existentes nestas receitas. Na época, tal metodologia não era viável no Brasil.

<sup>66</sup> Com certeza já existiam em 1965 casos de pequenas comunidades criadas no entorno de grandes instalações industriais. Isto foi totalmente ignorado por aquela reforma original.

<sup>67</sup> As emendas de deputados, que tanto ruído causaram recentemente, representam parcela pequena dos recursos municipais totais, e são alocadas aleatoriamente, conforme os designios políticos da Câmara. Entre outros problemas, elas são eminentemente regressivas, porque, em geral, privilegiam municípios de maior porte, onde a recompensa em votos para o político é mais significativa. É intuitivo que quanto menor o município, menor será dimensão dos recursos que pode obter por esta via.

### A substituição do ISS pelo IBS-M.

Comparado ao ISS, o IBS-M é um instrumento mais flexível que permite aos municípios a livre definição de uma alíquota própria, embora não detenham mais o controle parcial para legislar sobre a base tributária correspondente. Na situação atual, eles têm razoável controle sobre as normas tributárias do ISS, o que lhes tem permitido praticar lá sua modalidade própria de guerra fiscal. Esta é, para muitos deles, a maior perda envolvida no processo. Ao receber em troca exclusivamente a liberdade para definir a alíquota municipal do IBS-M, a guerra fiscal no ISS, assim como outras medidas de política fiscal que dependem do controle sobre a base tributária estão eliminadas, seja porque não é mais possível manipular e benefícios tributários individuais no IBS, seja principalmente porque o IBS é orientado pelo princípio de destino. Por outro lado, no atual ISS, as alíquotas locais estão limitadas a 5% (com piso de 2%, cfe. a LC 116/2003), enquanto a alíquota municipal do IBS não tem restrições, pelo menos por enquanto. A legislação do ISS relativa a bases relevantes de serviços prevê que a receita seja atribuída à jurisdição onde está a sede da empresa, o que, junto a outros fatores, torna de fato a receita de pequenos e médios municípios muito baixa. A própria dinâmica da guerra fiscal do ISS atua, também, como uma restrição ao aumento das alíquotas.

A percepção intuitiva sugere que, pelo menos para municípios menores e mais atrasados, a base consumo é mais forte<sup>68</sup>, o que, combinado à liberdade de alíquotas, permite ampliar a receita. Para médios e grandes, trata-se apenas de, no mínimo, buscar, nos limites de sua base de consumo, a alíquota municipal que reproduza as receitas do ISS, exceto em relação a uns poucos municípios que sediam grandes empresas, como refinarias de petróleo, beneficiados com a cota-parte no ICMS, e que quando reduzidos a tributar o consumo serão fortemente perdedores.

Até onde a reforma pode trazer uma liberação da capacidade tributária destes governos é ainda incerto. Ela traz um elemento novo, com certeza difícil de ser avaliado no momento. No novo contexto, os municípios passam a codeterminar a alíquota total incidente sobre o consumo de seus cidadãos. Sendo o imposto uniforme, passa a ser possível aos cidadãos comparar o nível de tributação que suportam com aquele de estados e municípios vizinhos, assim como do seu próprio governo estadual. Isto deve funcionar como uma possível restrição à elevação das alíquotas. Não será surpresa se passarmos a presenciar acordos entre prefeitos de uma dada região, para harmonizar suas alíquotas visando reduzir o desgaste político. Não temos qualquer experiência anterior nesse sentido, pois nunca foi possível para a população, e não faz parte da nossa cultura política, comparar adequadamente alíquotas do atual pseudo-IVA estadual ou do ISS.

---

<sup>68</sup> Quanto menor e atrasado o município, mais limitada a possibilidade de tributar o seu setor de serviços, em geral altamente informal. O comércio local é fato gerador de ICMS e tende em geral a ser mais amplo que o setor de serviços. De todo modo, é necessário ter presente que além da base serviços ser sujeita a muita informalidade, a grande maioria dos contribuintes formais são sujeitos ao regime do Simples Nacional, que não é afetado pela reforma. Há grande diferença entre regiões, e as características acima são mais acentuadas nas regiões Norte e Nordeste.

### A distribuição do IBS-M na transição

Existe uma dificuldade que, a meu ver, é mais grave no caso dos municípios do que para os estados, onde ela também ocorre. A reforma tem como um de seus fundamentos a neutralidade distributiva. O processo de transição federativa cuida para que a distribuição de receita para cada estado e cada município preserve, ao máximo, a composição vigente no atual sistema, de forma que nenhum ente venha a sofrer perdas relevantes na longa transição. A centralização da arrecadação no CG viabiliza este processo. O cálculo de alíquotas de referência visa cumprir o papel de orientar esta distribuição. No caso dos municípios, contudo, este objetivo de transição suave me parece de mais difícil viabilização.

Uma vez aplicada a metodologia prevista no PLP108, a parcela dominante da receita municipal, da mesma forma que da receita estadual, será determinada pela “receita de transição” por um longo período, como já vimos acima.

O detalhamento metodológico que fizemos no item 2.4 pag. 37 acima se aplica plenamente aos municípios. Nesse caso, contudo, imagino que teremos dificuldades adicionais. O método exige que a “receita de transição” seja distribuída com base nas receitas do período 2019-2026, visando preservar ao máximo a estrutura de receitas relativas do período recente. Isto apontaria para que se tomasse, naquele período, a receita do ISS como referência, uma vez que o ISS cai para ser substituído pelo IBS-M. Se fosse adotada exclusivamente a receita de ISS no período de referência, a distribuição da “receita de transição” teria provavelmente resultados bastante distorcidos, e traria disparidades muito grandes entre o que alguns municípios receberiam e sua participação na geração anterior da receita.<sup>69</sup> Para tentar minimizar esse possível problema, o PLP108 postula que, quando aplicado o método proposto, tomando o período de referência em 2019-2026, deve ser considerado para cada município sua arrecadação de ISS naquele período mais as transferências recebidas via cota parte do ICMS (Art. 127 inciso III), com isso considerando as duas bases tributárias municipais sujeitas à reforma. Como se sabe, a arrecadação do ISS é fortemente concentrada nos médios e grandes municípios, e principalmente os pequenos virtualmente não exploram este imposto. A cota-parte do ICMS, porém, também é concentrada, embora bem menos que o ISS, pois seu critério é um *proxy* do valor adicionado. Vale lembrar que, enquanto predominar a Receita de Transição no financiamento municipal, o critério de distribuição da cota-parte que será dominante é aquele atual, apoiado no VAF, contido nos dados da cota-parte de ICMS do período de referência. Por um longo período, a mudança no critério da cota-parte para um per capita simples não terá maior influência na distribuição dos recursos.

Eu não tenho conhecimento de qualquer simulação feita pela Equipe sobre estes procedimentos. A mim parece, intuitivamente, que a consolidação de receitas históricas de ISS e cota parte do ICMS apenas por acaso irá prover uma referência histórica consistente que se aproxime de reproduzir a distribuição do ISS nos anos recentes, garantindo continuidade e transição suave para o processo. E não é o menor dos

---

<sup>69</sup> Para grande parte dos municípios de menor porte, a base consumo local é em geral muito mais ampla do que a base efetivamente atingida pelo ISS.

problemas o fato de que há enorme diferença em calcular médias de valores históricos para 27 estados e fazer o mesmo para 5570 municípios. Qual será o desvio padrão destas médias, neste caso? Como este desvio padrão vai se resolver em valores individuais da receita de transição para municípios individuais?

Resulta disto tudo que o objetivo de neutralidade, que já é, de forma geral, apenas orientativo, no caso dos municípios será menos provavelmente alcançado. Resta, portanto, o sistema de segurança concebido para esta eventualidade, o Seguro Receita. Este deve cobrir tanto os estados como municípios. Se o mecanismo de distribuição do Seguro Receita não o compensar, o município pode ter que recorrer a crédito, a menos que a evidência de casos mais graves venha a mobilizar o *bail*

*out* pelo GF. Aqui, mais uma vez, seriam necessárias simulações sobre o grau de desvio da “receita de transição” distribuída aos municípios perante suas receitas próprias anteriores, na evolução futura do sistema. Eu suspeito que ele será quantitativamente maior do que para os estados. Afinal, são 5600 municípios. Mesmo tendo sido sua dimensão aumentada para 5% da “Receita pelo Destino”, não há evidências (simulações?) de que o Seguro Receita será capaz de reduzir as possíveis perdas a ponto de neutralizar uma reação política mais incisiva. O fato de que o Seguro Receita inicialmente foi pensado como 3%, e foi ampliado para 5%, sugere, para o observador com boa vontade, que alguma avaliação terá sido feita. Tomara.

De forma geral, em uma base essencialmente intuitiva, me parece que a substituição de ISS por IBS, embora careça de maior fundamentação empírica, parece apontar para um fortalecimento financeiro dos municípios, em particular dos de pequeno porte, que não tem capacidade administrativa para obter recursos de ISS (onde se defrontam com uma base tributária frágil, informalizada) e não tem capacidade política para ampliar a receita do IPTU confrontando as classes médias e elites econômicas locais.

#### A readequação da cota parte: critério de partilha e papel dos estados

Além da troca das bases tributárias, as duas mudanças essenciais introduzidas pela reforma no sistema de financiamento municipal foram, primeiro, a substituição do principal critério de partilha da cota parte, retirando o VAF e introduzindo um critério populacional simples, *per capita*. Em segundo lugar, a supressão radical na autonomia dos estados para legislar sobre os critérios de distribuição da cota parte, ampliando a parcela sujeita a critério nacional uniforme – população – e *eliminando totalmente a parcela que, desde 1980, era submetida ao controle das legislações estaduais*. Eu percebo problemas em ambas estas mudanças essenciais.

#### A deficiência do atual critério de partilha da cota parte

Nas regras atuais, o principal critério para a distribuição da cota parte do ICMS é com base em cálculo do VAF pelas Secretarias de Fazenda dos Estados. Esta estimativa é tão mais precisa quanto maior for o grau de conformidade dos contribuintes em prestar suas obrigações, notadamente a emissão de notas fiscais eletrônicas e Escrituração Fiscal Digital. Neste conceito de VAF, a cota parte é uma transferência essencialmente devolutiva, ou seja, ela distribui recursos de forma proporcional à capacidade econômica de

cada localidade, portanto a jurisdição que recebe o recurso poderia arrecadá-lo de “seus” contribuintes em um IVA neutro. O critério não tem, portanto, nenhum elemento equalizador, redistributivo, a distribuição reproduz as disparidades em capacidade econômica entre as localidades.

Este critério atual, orientado por uma aproximação ao valor adicionado, tem uma deficiência genética, estrutural, quando se trata de orientar a alocação de recursos públicos: ele desconsidera totalmente a relação entre população e demanda por serviços. Isto se expressa nos casos clássicos sempre citados, de pequenos municípios que têm em sua jurisdição grandes empresas tais como usinas hidrelétricas, siderúrgicas e refinarias de petróleo, o que leva a que as dotações per capita a eles transferidas pela cota parte sejam desproporcionalmente elevadas, configurando distribuição altamente injusta dos recursos. A situação contrária é provavelmente mais relevante: o caso das cidades dormitórios, que tem baixa densidade econômica e população que não atua produtivamente na jurisdição em que residem. Sua receita da cota parte, comandada pelo baixo valor adicionado local, torna sua dotação per capita muito abaixo da média nacional. Na situação atual do Brasil, estes desequilíbrios podem ser agravados quando incorporamos transferências específicas tais como os *royalties* e participações especiais de petróleo, cuja concentração em alguns poucos municípios (cerca de mil, apenas 18% dos municípios existentes, e nem de longe os mais pobres) resulta em orçamentos desproporcionalmente inflados nestes municípios.

A reforma teve explicitamente o objetivo de sanar estas deficiências do atual sistema (com exceção dos *royalties*, evidentemente), ao mudar o principal critério para um per capita puro, totalmente independente da capacidade econômica. Cada município recebe recursos proporcionais à sua população. Trata-se aqui de um critério eminentemente equalizador, no sentido de que cada governo recebe recursos que não poderia obter diretamente a partir de sua capacidade econômica. O critério per capita é de fato equalizador em grande medida, pois faz a dotação depender do número de cidadãos a serem atendidos pelas políticas públicas. É ainda limitado, contudo, por não considerar as diferenças existentes entre municípios no que concerne ao nível de pobreza, demandas sociais, e tudo o que podemos resumir na noção de IDH. Apenas o critério “Educação” (incluído pela EC 108/2022, inalterado pela reforma), enxerga a diferença entre as pessoas, “qualifica” a população de alunos considerados nas estatísticas e cálculos para os “... *indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos, ...*” (CF/88, art. 158, inciso II,).

A transmutação da cota-parte poderia ser no essencial neutra, caso as regras de distribuição permanecem inalteradas, substituindo-se a base tributária do ICMS pela do IBS. No entanto, a equipe adotou a famosa lógica do “já que”, muito utilizada pelas pessoas quando fazem reformas em suas casas. “Já que alteramos”, vamos aproveitar a oportunidade para corrigir o que sempre foi entendido como “velhas distorções existentes e tradicionalmente reconhecidas” no critério da cota-parte. A reforma introduziu uma modificação que de há muito era proposta por muitos observadores: a distribuição passou a ser baseada na população dos municípios – portanto um critério per capita – e não mais no valor adicionado fiscal.

Esta mudança, que afeta aprox. um terço dos recursos municipais no agregado tem um forte ganho do ponto de vista da equidade, se tomamos isoladamente a cota-parte. Vai deslocar recursos dos municípios que concentram parcela relevante da atividade industrial e da produção e refino de derivados de petróleo, para localidade com populações grandes, mas com capacidade econômica menos expressiva.

Por outro lado, a substituição do ISS pelo IBS-M terá, com certeza, um impacto positivo no sentido de ampliar a receita dos municípios menores, que tradicionalmente não exploram a base de serviços, a qual tende a ter forte participação da economia informal e a concentrar seus componentes mais dinâmicos em municípios que são polos regionais de desenvolvimento. Acresça-se a isto, principalmente, que o ISS também, tal qual o ICMS, tem proporção relevante da arrecadação correspondendo ao princípio de origem: imposto é recolhido na jurisdição sede da empresa, não no local onde o serviço é prestado. Isto tende a acentuar a concentração da receita nas capitais e polos regionais de desenvolvimento. No Sul-Sudeste, regiões onde a produção de serviços tende a ser mais descentralizada, este efeito ainda é atenuado, mas nas demais regiões constatamos forte concentração que tende a ser diretamente proporcional à dimensão das populações.

De uma forma bem rústica e intuitiva, parece que o saldo destas mudanças será uma (re)distribuição do financiamento municipal favorável a municípios menores. Se a Equipe fez simulações mais rigorosas destes efeitos não deixou transparecer em sua comunicação.

### Quais os problemas?

Há, a meu ver, dois problemas relevantes envolvidos no procedimento acima descrito. Um primeiro refere-se à conveniência de torná-la mais redistributiva, ignorando o problema mais importante de transformar o FPM em um fluxo efetivamente equalizador. O segundo refere-se à disparidade dos impactos que esta mudança terá na distribuição dos seus recursos, dependendo da dimensão relativa das populações e do VAF nos diversos municípios. Vamos analisar estes pontos.

### Qual fluxo deve ser objeto de reforma: cota parte ou FPM?

A ideia de tornar a cota-parte mais redistributiva é proposta antiga entre os observadores do sistema<sup>70</sup>. A meu ver, é um caso típico de focalização nas árvores sem ver a floresta. O financiamento municipal tem três “patas”, e qualquer reforma tem necessariamente que buscar harmonizar estes três componentes. A iniciativa de alterar o financiamento municipal desta forma parcial passa ao largo da necessidade de uma discussão mais ampla da estrutura deste financiamento. Aqui vale lembrar o dito popular, “ajoelhou tem que rezar”. *É precário e insuficiente mexer com duas das “patas” do financiamento municipal, sem ter uma*

---

<sup>70</sup> Um exemplo ilustrativo pode ser visto na competente tese de doutorado de Fábio Castilho, da SEFAZ/SP, que defende esta mesma tese hora aplicada. Fiz parte da banca desta tese, e tive uma postura crítica exatamente na direção dos pontos que levanto aqui - árvore x floresta. Mas, se focalizamos exclusivamente este fluxo tributário e não o conjunto do financiamento municipal, o trabalho é consistente e muito competente. Ver CASTILHO, F.R.C (2013).

*dimensão exata do impacto das mudanças, e adicionalmente ignorar totalmente o peso e a função do fundo de participação dos municípios – o FPM.*

A medida fundamental para tornar o financiamento municipal mais funcional e redistributivo deveria começar pelo FPM, e não pela cota-parte. É essencial introduzir no FPM o atributo fundamental da equalização, ou seja, fazer com que ele tome como referência básica todas as demais receitas municipais, para que sua ação tenha como resultado a equalização da capacidade final de gasto dos governos<sup>71</sup>. O FPM emerge no atual processo como uma parte do problema, não como uma solução. Se ele fosse um autêntico sistema de equalização, os impactos gerados pela reforma iriam se refletir nas receitas individuais dos entes, e conseqüentemente seriam “lidos” pelo sistema de equalização, que cuidaria de operar transferências que, pelo menos em parte, anulassem os impactos destas mudanças e moveriam o financiamento municipal para um perfil mais equânime. Da forma que as coisas são, continuamos tendo três componentes autônomos de financiamento, sendo que dois deles foram afetados pela reforma, e o terceiro, que supostamente deveria corrigir os impactos dos dois primeiros, continua, pela sua própria natureza, olímpicamente alheio ao problema, distribuindo seus amplos recursos com base na população e beneficiando os municípios menores, da mesma forma que faz há décadas.

É evidente que não tem cabimento concluir este raciocínio com a proposição de que a reforma teria que propor e encaminhar uma mudança radical do sistema de fundos de participação. Alterar o FPM não pode ser feito sem a correspondente discussão sobre o FPE – Fundo de Participação dos Estados, o que leva a discussão para uma dimensão politicamente inviável no prazo em que a reforma foi consolidada (já o seria mesmo se restrita ao FPM). Há que reconhecer que a Equipe vislumbrou a oportunidade de, ao recriar o imposto sobre bens serviços, pelo menos corrigir as regras de distribuição e orientá-las para resultados mais equalizadores. Nos termos atuais, ficamos sem saber qual o resultado destas mudanças. Também não houve qualquer informação que refletisse alguma avaliação da Equipe sobre a dimensão dos desequilíbrios gerados, os quais vão se manifestar na demanda pela distribuição do Seguro Receita (terceira tranche).

Com certeza esta medida irá melhorar a equidade na distribuição de recursos para os municípios. Isto poderá reduzir as pressões políticas dos governos locais que, nas últimas décadas, sempre incidiram sobre aumentar o peso do FPM na arrecadação de IR e IPI, tendo logrado de fato alguns ganhos. Uma parcela maior dos municípios – difícil estimar sua dimensão – estará mais habilitada a buscar receita via IBS-M do que estava com o ISS. Por outro lado, temos que avaliar qual o impacto da mudança na cota parte do IBS-E, já que ela esbarra no fato simples de fortíssima tendência à concentração populacional em poucos grandes centros. Voltamos ao ponto mais à frente.

#### [O impacto das modificações nos critérios da cota-parte.](#)

Se, por um lado, parece provável que substituir ISS por IBS-M deve levar a um ganho de receita para os pequenos municípios, com certeza para os de médio e pequeno porte o impacto da mudança na cota

---

<sup>71</sup> Discussão aprofundada destes aspectos teóricos pode ser vista nos meus trabalhos, principalmente PRADO, S.(2013a).

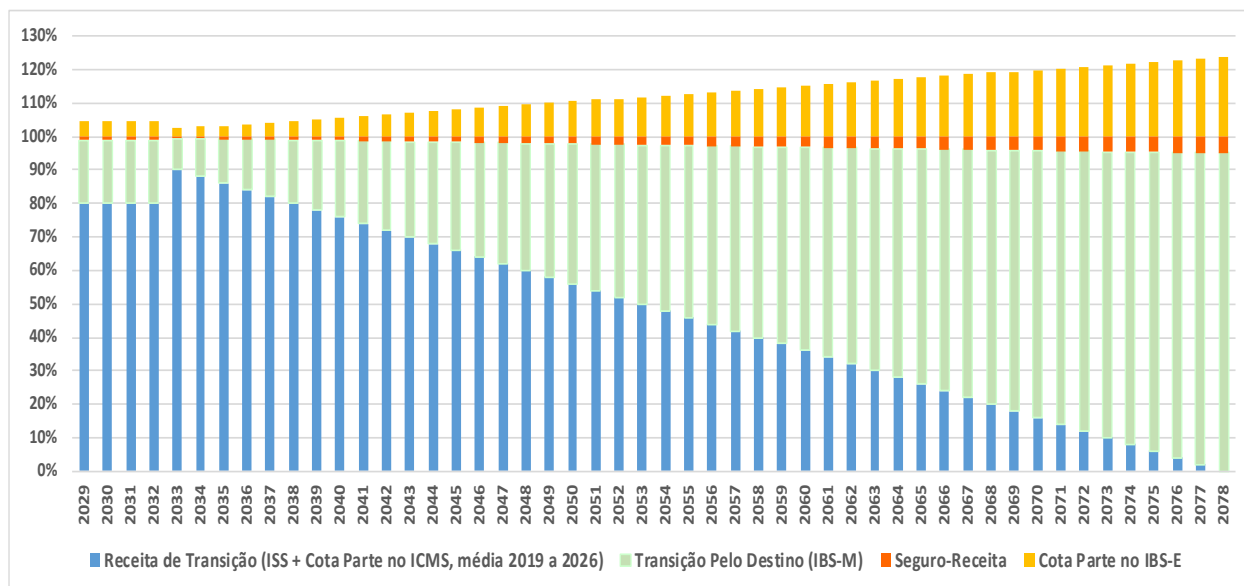
parte é fortemente controversa. Na reforma trata-se de substituir uma distribuição que se apoia bastante (65%) no VAF por uma distribuição que passa a se apoiar em maior medida (80%) na população. O resultado desta substituição depende, em grande medida, do perfil da atividade produtiva em cada estado, e da distribuição populacional entre capital e centros industriais e os municípios do interior. Nós temos hoje situações muito diversas, mas, de forma geral, podemos dizer que nos estados mais desenvolvidos temos uma maior dispersão da geração de valor adicionado entre os municípios, enquanto nos estados mais atrasados temos uma forte concentração em poucos municípios e principalmente nas capitais, resultado de décadas de políticas de desenvolvimento equivocadas que levaram à concentração de atividade econômica no entorno de capitais e cidades maiores, o que é uma tônica no Nordeste. O exemplo típico é Pernambuco: dois terços do PIB estadual estão concentrados na região metropolitana do Recife, e a esta região conta com mais de 3,7 milhões de habitantes, o que alcança impressionantes 40% da população do estado (9.051 milhões).

Por outro lado, nas regiões sul e sudeste, a concentração da atividade geradora de valor adicionado é muito menor, com grande dispersão do VAF entre municípios médios e até pequenos. É nestas regiões que o fenômeno muito estudado da “desconcentração industrial” se manifestou, enquanto no Nordeste ela foi irrelevante.

Resulta disto que o efeito da mudança nas regras da cota parte terão efeitos muito contraditórios nas diversas regiões do país. Eu não tenho dados suficientes para fazer uma simulação minimamente suficiente, mas posso adiantar algumas hipóteses razoáveis sobre os impactos gerados pela mudança. No caso típico dos estados do Nordeste, é previsível que ocorra uma desconcentração da receita a favor dos municípios pequenos. Em Pernambuco, por exemplo, dada a fortíssima concentração do PIB na região metropolitana do Recife, é provável que os municípios lá situados sofrerão um forte impacto, já que a concentração do PIB é muito maior que a concentração da população, o novo critério. Em algum grau, esta situação deve ser repetir em outros estados da região.

Em forte contraste, nas regiões Sul e Sudeste é provável que a implementação das regras da EC132 levaria a uma forte concentração da receita municipal, decorrente de que o VAF é mais descentralizado que a população. Seria, essencialmente, uma adaptação ao processo de metropolização da população ocorrido nas últimas décadas. O caso de Curitiba ilustra um aspecto relevante. O município não é, ao contrário do Recife e algumas outras capitais, um centro de grande geração de valor adicionado. Ao passar para o critério de população, a dotação da cota parte de Curitiba deverá sofrer uma elevação drástica. A causa mais geral desta discrepância é a forte dispersão na geração de valor adicionado neste estado, com economia diversificada e população bastante concentrada. Imagino que isto deva valer para outros estados do Sul-Sudeste.

Na realidade, todos estes supostos efeitos não irão se manifestar no curto prazo. Temos reiterado ao longo deste estudo que, conforme o previsto na EC132, os efeitos desta mudança vão incidir muito lentamente, durante o período 2029-2077. A rigor, a alteração da cota-parte afetará de forma muito lenta a receita orçamentária de cada município, em virtude da longa transição federativa de 50 anos, que mitiga tanto a alteração da cota-parte quanto a extinção do ISS. O gráfico acima tem os mesmos componentes daqueles apresentados anteriormente, agora a visão é da ótica dos municípios e incluindo a cota parte municipal no IBS-E (campo em cor laranja.).



No médio e longo prazo, se confirmada a expectativa de aumento da produtividade do IBS, qualquer efeito negativo das mudanças, de fato, deve ser diluído em alguma medida, tal como argumenta trabalho recente de Gobetti e associados<sup>72</sup>. Para mim, o relevante é o perfil deste novo padrão de distribuição. Hoje, com a conjugação do “tripé” referido acima, a distribuição de receitas municipais é uma total anarquia, com disparidades elevadas e sem critério. Ela é resultado aleatório de dois blocos de determinantes: capacidade econômica e eficiência da administração tributária, de um lado, condicionando a cota parte e a receita própria relevante (IPTU, ITBI e ISS) e de outro a população sob critério viesado para beneficiar pequenos municípios, no FPM. Soma-se a isto transferências relevantes para alguns poucos municípios “sortudos”, como os *royalties*, que agravam as disparidades, assim como as transferências discricionárias comandadas pelo Congresso, que assumem dimensão maior a cada orçamento anual.

Se o FPM fosse um autêntico sistema de equalização, sua metodologia partiria de uma avaliação das demais receitas dos municípios - ou seja, cota parte, ISS, IPTU, ITBI e *royalties*, no mínimo – obtendo assim uma medida da capacidade de gasto total de cada município e, conseqüentemente, tornando possível uma

<sup>72</sup> GOBETTI, S. et ali (2023).

avaliação das disparidades nesta capacidade de gasto. Isto permitiria fazer a distribuição dos seus recursos visando diminuir estas disparidades. Este é o sentido fundamental de sistemas de equalização: olhar a totalidade das demais receitas e atuar para diminuir a disparidade. O que temos no Brasil, o sistema “Fundos de participação” – FPM e FPE - que passam por um sistema de equalização, são apenas um compartilhamento simples de um percentual de impostos federais, que olha apenas a população e é totalmente cego para as demais receitas<sup>73</sup>. Embora seus critérios tenham caráter redistributivo, não são sistemas de equalização no sentido rigoroso do conceito.

Neste contexto, a iniciativa da reforma pode corrigir alguns absurdos existentes no sistema atual, como no caso de micro municípios riquíssimos e as cidades-dormitório, mas não tem instrumentos para reduzir as disparidades das receitas totais. Possivelmente irá agravá-las. *Em suma, a solução necessária não é introduzir elementos equalizadores na cota parte, mas sim reformar o FPM (e, sob esse ponto de vista, também o FPE). Como já vimos, os reformadores prudentemente optaram por deixar de lado os demais elementos do sistema de partilha, alterando apenas a cota parte. Se parte da motivação terá sido obter apoio de boa parte dos municípios, pode sair pela culatra, a depender de aplicarmos os cálculos simples que fiz acima para alguns estados. Mas isto só se manifestará a longo prazo, onde temos outra vez o que chamamos acima de “síndrome do longo prazo”.*

#### O papel dos governos estaduais na distribuição da cota-parte

Seria importante fazer uma reconstituição e colocar numa perspectiva mais ampla também o problema da participação dos governos estaduais na distribuição da cota-parte do IBS. *O que está em jogo, sob a perspectiva dos poderes federativos, é o alcance do poder dos governos estaduais sobre os gastos públicos em suas jurisdições.* A plena autonomia constitucional dos municípios, raríssima “jaboticaba” exclusiva da federação brasileira, implica restrição estrutural ao alcance das políticas dos governos estaduais. Estes governos têm escasso poder para implementar política regionais.

A cota parte se faz necessária no sistema até agora vigente, cujos fundamentos remontam a 1965/7, porque o IVA brasileiro então criado não é nacional, é estadual. Nos IVA's nacionais nas federações desenvolvidas, os municípios têm em geral direito a participação legalmente definida na receita. Sendo nosso “IVA” estadual, foi necessário criar esta forma de compartilhamento subnacional, já que não havia qualquer sentido em atribuir a pequenos municípios a competência tributária de um imposto complexo como o IVA.

A cota-parte municipal foi criada na reforma de 1965/7 e regulamentada em 1972, com percentual de 20% sobre o então ICM. Na sua versão original não existia qualquer espaço para os governos estaduais na sua distribuição, que era totalmente comandada, como até hoje, por uma estimativa do valor adicionado. Ela

---

<sup>73</sup> Não é por outro motivo que, em geral, o corpo técnico estadual e federal, com honrosas exceções, desconhece experiências de equalização e, quase sem exceção, consideram o FPM exatamente como um compartilhamento autônomo de receita.

era operada a partir de uma proxy do valor adicionado local, calculada pelos governos estaduais, o chamado *Valor Adicionado Fiscal – VAF*<sup>74</sup>. Em 1980 foi introduzida a divisão da CP em 75% pelo critério VAF e 25% por legislação estadual (EC 17/1980). Na Constituição de 1988 o percentual da cota foi ampliado para 25% da receita do ICMS, e mantida a reserva de 25% da cota – portanto, 6,25% da receita estadual - para disposição por legislação estadual.

Recentemente, a EC 108/2020 introduziu modificação, reduzindo para 65%, no mínimo, a parcela submetida ao VAF, e definindo 35% para legislação estadual, com a restrição de que 10%, no mínimo, sejam vinculados à Educação. *Com isto, ficou mantida a percentagem de 25% para livre disposição pelos governos estaduais, que devem dispor também sobre a forma de medir “os indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos”*. É notório que a redução do peso do VAF conjugada com a inclusão do critério “Educação” propicia uma distribuição mais equilibrada da cota-parte, imprimindo um caráter mais social e menos econômico. A adoção de indicadores que contribuem para criar incentivos locais para melhorar os resultados dos sistemas municipais de ensino permite que a cota-parte caminhe na direção de modelos modernos internacionais de distribuição de recursos intergovernamentais.

Muito relevante notar que mesmo sendo a cota parte um componente puramente estadual, envolvendo transferências específicas de 26 governos para os “seus” municípios, não se cogitou desde o início de tornar sua distribuição em cada estado uma atribuição do respectivo governo. O sistema persistiu até 1980 como um sistema tipicamente nacional, sujeito a regras uniformes de distribuição, iguais para todos os estados. A partir de 1980, os governos passaram a ter controle minoritário parcial sobre a distribuição das receitas, atribuição que persistirá apenas para a cota-parte do ICMS enquanto este existir.

A criação deste espaço para a legislação estadual deu origem a ampla diversidade de critérios entre os estados brasileiros, com diferentes *“critérios vinculados a variáveis econômicas, sociais, ambientais e de outra natureza, no mais das vezes com o propósito de amenizar a inevitável concentração inerente ao critério do VAF”*<sup>75</sup>. Estes dispositivos criaram o único instrumento de que dispunham os governos estaduais para influenciar os governos municipais.

Versões de PEC's anteriores que levaram à EC132 trataram de manter esta participação de 25% a ser normatizado pelo legislativo estadual, agora incidindo sobre a cota parte do IBS-E. A versão de 2022 para a PEC 45/19 mantinha, este espaço de 25%, bem como também mantinha inalterado os 10% para o critério Educação – portanto ratificando a EC108/2020 - e já continha modificação da Constituição para um critério *per capita*, ao invés do VAF:

---

<sup>74</sup> O Valor Adicionado Fiscal (VAF) é um indicador que serve para calcular a participação dos municípios na arrecadação do ICMS. O VAF é calculado a partir da diferença entre o valor das mercadorias que saem de um estabelecimento e o valor das mercadorias que entram nele, em cada ano civil. A fórmula para calcular o VAF é  $VAF = \text{Saídas} - \text{Entradas}$ .

<sup>75</sup> Esta observação e todas as informações anteriores constam de BARATTO, G. & COSTAMILAN, P.M. B. (2007).

*CF/88, Art. 158, IV, “b”:*

*§ 2º As parcelas de receita pertencentes aos Municípios, mencionadas no inciso IV, ‘b’, serão creditadas conforme os seguintes critérios:*

*I – 60% (sessenta por cento), no mínimo, na proporção da população;*

*II – até 35% (trinta e cinco por cento), de acordo com o que dispuser lei estadual, observada obrigatoriamente a distribuição de, no mínimo, 10 (dez) pontos percentuais com base em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos;*

*III – 5% (cinco por cento) em montantes iguais para todos os Municípios do Estado.*

Ainda em primeiro turno na Câmara, contudo, a PEC45 sofreu uma radical modificação nestes provisos. A parcela da receita sujeita a lei estadual foi suprimida, subindo o peso do critério população para 85%. Conforme PEC 45-A aprovada na Câmara em primeiro turno e enviada ao Senado em 3/08/23:

*CF/88, Art. 158, IV, “b”:*

*§ 2º As parcelas de receita pertencentes aos Municípios mencionadas no inciso IV, ‘b’, serão creditadas conforme os seguintes critérios:*

*I – 85% (oitenta e cinco por cento), na proporção da população;*

*II – 10% (dez por cento), com base em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos, de acordo com o que dispuser lei estadual; e*

*III – 5% (cinco por cento), em montantes iguais para todos os Municípios do Estado.*

No Senado, por sua vez, a redação para a cota parte do IBS-E foi novamente alterada. O peso do critério População foi reduzido para 80%, de modo a acomodar a inclusão do critério Ambiental, com peso de 5%. Notar que o legislativo estadual continua não podendo normatizar. A redação não foi alterada na tramitação em segundo turno na Câmara e por fim na EC132:

*CF/88, Art. 158, IV, “b” da EC 132:*

*As parcelas de receita pertencentes aos Municípios mencionadas no inciso IV, “b” [cota parte do IBS-E] serão creditadas conforme os seguintes critérios:*

*I - 80% (oitenta por cento) na proporção da população;*

*II - 10% (dez por cento) com base em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos, de acordo com o que dispuser lei estadual;*

*III - 5% (cinco por cento) com base em indicadores de preservação ambiental, de acordo com o que dispuser lei estadual;*

*IV - 5% (cinco por cento) em montantes iguais para todos os Municípios do Estado."*

*Em suma, o espaço que antes era determinado por decisões individuais dos sistemas políticos estaduais, refletindo em princípio as preferências das sociedades regionais, foi atropelado e substituído por prioridades nacionais inscritas na Constituição. A legislação estadual continua tendo um papel para normatizar sobre os indicadores e a forma de cálculo em relação aos critérios para Educação (10%) e ambiental (5%)<sup>76</sup>. A forte redução do poder estadual sobre a distribuição destes recursos internamente às suas jurisdições pode ser vista, de fato, como um ensaio para a criação de uma grande "república de entes subnacionais", algo como 5.570 entidades reciprocamente autônomas. Este modelo já terá sido consolidado a partir da carta de 1988, quando sacramentamos a esdrúxula noção de plena autonomia municipal.*

Parece razoável entender este processo como (mais) uma derrota dos governos estaduais, e, provavelmente, uma vitória do *lobby* municipal, que amplia a dimensão da receita recebida sem condicionalidades, e restringe a "interferência" indesejada do governo estadual em seus processos orçamentários. Para mim, é evidente aí a presença política dos grandes municípios e capitais, eliminando qualquer interferência dos governos estaduais na alocação dos recursos. Embora não sendo casos tão agudos como o dos pequenos municípios instalados ao redor de uma refinaria, algumas capitais também apresentam o problema crônico de capacidade tributária relativamente baixa perante a dimensão de suas demandas por serviços, principalmente naqueles em que as últimas décadas assistiram forte concentração populacional nas capitais.

Isto é mais uma manifestação de um processo peculiar pelo qual os municípios brasileiros, dotados de autonomia constitucional, tendem a desenvolver relações política diretas com esfera central – GF e Parlamento - em função do maior poder destas instâncias para prover recursos financeiros. Me seja permitido fazer uma breve referência histórica. Na República Velha a conexão com o governo federal era feita através dos estados, pelo uso dos mecanismos já bem descritos do coronelismo<sup>77</sup>. Os municípios tinham escassa ou nenhuma conexão com o governo federal, exceto talvez pelas poucas capitais regionais. A progressiva fragilização dos governos estaduais que acompanhou a falência deste velho sistema nos trouxe à situação atual, onde os municípios buscam se inserir nos esquemas político-partidários centrais que lhes permitam acesso a financiamento que os governos estaduais não podem ou não querem prover.

---

<sup>76</sup> Vale indicar que não se trata de vinculação a gasto, pois os recursos da cota-parte não são vinculados. Mas, para melhor o seu coeficiente, e em última instância obter uma parcela maior dos recursos, o município é induzido a obter melhores resultados em suas políticas de Educação e Ambiental.

<sup>77</sup> Referência obrigatória neste tema é a obra clássica LEAL, V.N.(1948).

São raros e circunstanciais os casos de engajamento municipal em políticas estaduais, exceto em condições excepcionais. A homogeneidade da federação brasileira, do ponto de vista racial, cultural e linguístico, torna ainda menos provável o desenvolvimento destes objetivos nas políticas regionais. Em federações com forte clivagem étnica e cultural entre regiões, as políticas regionais assumem importância crucial (ver Canadá, Índia e outros).

Nunca fui um federalista radical – “todo poder aos estados” – mas é forçoso reconhecer que haveria benefícios diversos em ampliar a “regionalização” da distribuição destas receitas. Ao fim e ao cabo, estas regras da cota-parte constituem uma ingerência do poder central e do Parlamento na atual destinação da receita estadual do ICMS. Os orçamentos estaduais têm controle efetivo sobre apenas 75% desta receita.

É evidente que, do ponto de vista dos municípios, e assumindo que lhes cabe plenamente a coparticipação nessa receita, o ideal seria recebê-la como receita livre, sem qualquer vinculação. Entendo que não temos ainda condições suficientes na gestão municipal para este fortalecimento dos orçamentos autônomos municipais. Por outro lado, o outro extremo, o esquema proposto na reforma, em que todas as vinculações são definidas nacionalmente, gerando prioridades alocativas que ignoram totalmente as preferências orçamentárias regionais, envolve um grau inadequado de centralização. O meio termo seria provido por uma participação relevante dos governos estaduais no critério de rateio desta distribuição.

Vamos deixar claro, não estou fazendo uma redução simplista do problema. Se colocamos em discussão a autonomia municipal, não podemos evitar os enormes problemas decorrentes de que, em todas as federações existentes, existem um espectro altamente diversificado de governos locais, e, definitivamente, as questões que envolvem regiões metropolitanas são radicalmente distintas daquelas que envolvem os milhares de pequenos municípios. Nas federações desenvolvidas europeias, ocorre uma peculiar preservação de grande quantidade de pequenos municípios, que sempre resistiram a todos os esforços para forçar ou induzir *merges* que aumentassem a eficiência fiscal. Isto força os governos regionais, que detêm autoridade sobre os municípios, a adaptarem suas políticas de controle. Controle estadual dos municípios no Brasil constituiria um problema complexo, mas entendo que vale encetar a discussão. O controle nacional dos municípios, por uma legislação nacional totalmente uniforme que não os diferencia por tamanho e grau de desenvolvimento administrativo, a meu ver com certeza não é o melhor dos mundos. E não é o que nos ensinam as experiências internacionais.

### 3.1.4. Coordenação do IBS: o Comitê Gestor e a situação dos municípios

Preliminarmente, vale enfatizar a relevância mais geral da criação do Comitê Gestor, que vai além do problema imediato da reforma. Ela é a primeira iniciativa, em toda a história da República, de integração institucional entre entes federativos, e, principalmente, entre municípios autônomos e governos estaduais. Esta fratura estrutural entre os níveis de governo, desde sempre existente, é talvez a maior fragilidade do federalismo brasileiro. Na questão municipal, é significativo que esta fratura não exista em nenhuma das federações desenvolvidas, nas quais os municípios são submetidos a graus diversos de subordinação

regional, não existindo a noção de autonomia municipal federativa constitucional. Isto permite que cada governo regional possa gerir amplamente as políticas públicas em seu território, tendo seus municípios como principais agentes executores destas políticas. A sociedade regional pode, através de seu governo, escolher e aplicar políticas próprias, no mais amplo sentido do termo “Federação”. Essa é condição essencial para que o desígnio central do federalismo – a capacidade das sociedades regionais definirem suas escolhas, prioridades políticas e formas de gestão – possa ser viabilizado. A esdrúxula situação de autonomia municipal perante os governos estaduais cria uma dualidade, uma ruptura mesmo, que impede a existência de políticas abrangentes no espaço estadual, e, a meu ver, ao contrário das teses municipalistas vulgares, nega o sentido mais básico de “Federação”: se esta situação corresponder a algum conceito de “federalismo”, será um conceito distorcido, algo como uma “república de municípios”. As políticas regionais passam a depender integralmente da capacidade dos governos regionais desenvolverem arranjos cooperativos, os quais se tornam profundamente dependentes das articulações do sistema político-partidário. O que ocorre no Brasil é um exemplo claro deste problema.

A iniciativa contida na reforma, contudo, não deixa de se constituir numa típica jaboticaba brasileira. Ao contrário do arranjo verificado em todas as federações desenvolvidas, o arranjo do CG de fato avança mais um passo no sentido de ampliar a autonomia municipal, ao colocar os municípios como entidade governamental federativa equivalente aos estados. Note-se que, na situação anterior, mesmo que existisse a autonomia individual, não existiam instituições formais, na estrutura dos poderes executivos, onde os municípios estivessem incluídos em posição de igualdade com os demais entes.

Não há, realisticamente, sentido em propor a extinção da autonomia municipal no Brasil, ela é um fundamento estrutural da federação com raízes que remontam ao período colonial. O que se deve buscar é o desenvolvimento e aprofundamento de formas políticas de cooperação intergovernamental, e, neste sentido, a criação do CG pode ser um passo significativo. Do ponto de vista do federalismo mundial, estamos condenados, neste quesito, a uma postura totalmente inovadora, criando formas de cooperação livre onde, nas demais federações, existe cooperação regulada por uma relação hierárquica<sup>78</sup>. Até agora nosso desempenho não tem sido exatamente brilhante nesta tarefa, nossos sistemas estaduais tendem mais para um quadro esquizofrênico do que para cooperação intergovernamental.

Um dos pontos da reforma que mais atraíram críticas refere-se à criação de uma instituição peculiar, *sui generis*, de natureza jurídica pouco nítida, que na PEC45-A aprovada em primeiro turno pela Câmara em 2023 e enviada ao Senado era chamado *Conselho Federativo*. Muito distante da noção usual de um “conselho”, as funções atribuídas para este órgão se aproximam mais da noção de “órgão de gestão”, implicitamente dotada de autoridade e poderes que a colocam, no âmbito tributário, de certa forma acima

---

<sup>78</sup> Fato significativo é que não há notícia, entre as federações desenvolvidas, de movimentos que busquem a autonomia como ente federativo. Com certeza são frequentes os conflitos em situações nas quais os governos estaduais eventualmente abusam de sua autoridade para impor procedimentos aos municípios, mas, em geral, se estabelece um equilíbrio onde a cooperação predomina sobre a hierarquia. Mais importante, contudo, é que esta situação de subordinação é também a base para a existência de uma identidade regional entre as burocracias, assim como para a busca de soluções próprias na divisão de trabalho, o que remete para a essência do conceito de federalismo. Nestas federações, existe uma cultura de gestão municipal própria, que envolve estreita cooperação com os níveis de governo superiores.

dos entes subnacionais. Provavelmente por razões que vão nesta direção, a EC132 rebatizou o órgão como *Comitê Gestor*.

Há três aspectos a discutir no tema do Conselho Gestor: um, de ordem técnico-tributária outro de ordem político-institucional e, finalmente, uma recolocação do problema em perspectiva mais ampla.

#### **A questão técnica tributária: viabilização do princípio do destino.**

No plano da técnica tributária, seria desejável e até imperativo criar uma instituição de gestão que se situasse, de certa forma, acima de estados e municípios. Isto decorre das enormes dificuldades para viabilizar o princípio do destino em sistemas federativos.

Quando a federação atribui a competência tributária de imposto do tipo IVA a nível subnacional de governo e opera suas transações interestaduais no princípio puro da origem, o imposto é cobrado e arrecadado pelo estado vendedor, a alíquota interestadual é a mesma que a interna ao estado. O imposto é pago na saída da mercadoria na empresa fornecedora. Esta era a situação inicial do ICM no sistema brasileiro implantado em 1965. Implicava numa enorme vantagem para os estados desenvolvidos, que tinham saldo líquido positivo em suas transações, e se apropriavam da parcela correspondente do imposto.

Sendo o IVA um imposto tipicamente sobre consumo é inquestionável a noção de que o imposto pago pelo cidadão beneficie o governo de seu estado, e não do estado vendedor. Essa noção – usualmente referida como “princípio do destino” na linguagem tributária - implica em várias alternativas para as transações interestaduais, mas por praticidade aqui comentamos apenas duas possibilidades extremas. Para viabilizar este princípio pode-se exigir – primeira opção - que a operação de saída destinada a outro estado seja sujeita a alíquota zero, com o que a firma compradora/destinatária não tem créditos a abater, e, irá pagar plenamente o imposto em seu estado, exigido pelo governo do estado importador pela alíquota lá vigente. A segunda opção é que a operação de saída destinada a outro estado seja cobrada no estado de origem aplicando a alíquota do estado de destino, com corresponde atribuição do produto da arrecadação para o estado de destino por meio de modelo operacional que poderia ser do tipo “câmara de compensação”. Ambas as alternativas envolvem alguns problemas bastante complexos.

A primeira opção, que envolve apenas a aplicação da lógica do IVA na transação interestadual, padece de enorme fragilidade: a ampla possibilidade de fraude decorrente de falsas operações interestaduais. A mercadoria sai da empresa sem pagar imposto, e não necessariamente cruza fronteiras, todos perdem. Este problema é de difícil solução administrativa. Outro problema é que o contribuinte exportador pode sistematicamente acumular créditos do imposto, o que exige a ágil devolução pela administração tributária para que não afetar a neutralidade econômica.

A segunda opção, por sua vez, se livra dos dois problemas comentados acima, mas envolve a criação de complexos sistemas de compensação entre estados. Cada estado terá que organizar compensações com todos os demais estados com os quais mantem relações comerciais. A experiência europeia com esta modalidade demonstrou a dimensão dos custos administrativos envolvidos. Décadas atrás houve o debate

sobre forma operacional alternativa, tida como mais eficiente e segura, mediante a qual a câmara de compensação consistiria em um amplo encontro de contas (tipo *clean house*) a nível nacional, que consolide as informações destas transações e opere transferências que ajustem a apropriação do produto da arrecadação ao princípio do destino.

Estes modelos e incontáveis alternativas foram objeto de debate, muito relevante em anos anteriores<sup>79</sup>, que não chegou a ter destaque no processo atual. Ele está, contudo, na base da decisão de criar o CG, como condição para viabilizar a desejada transição para o princípio do destino. O CG é uma grande *clean house*. Pela ótica da relação fisco-contribuinte, o IBS opera como um imposto nacional, inexistente diferença entre operação interna e interestadual. Operar a transição do atual sistema para o novo e ao mesmo tempo implantar o princípio do destino torna altamente recomendável que a receita estadual do IBS seja centralizada e submetida a um processo complexo de distribuição, que, nos termos da EC132, irá garantir, como vimos acima, ao mesmo tempo a manutenção da distribuição vigente nos períodos anteriores por um longo período – ou seja, alguma neutralidade distributiva – e a transição progressiva para o princípio do destino. Isto é garantido pelo art. 131 da EC132, pelos quais o CG a partir de 2029 divide a receita total consolidada em duas tranches principais, a primeira distribuída conforme os critérios atuais (Receita de Transição), e a segunda distribuída conforme o princípio do destino. As proporções são invertidas lentamente ao longo de 50 anos, até que o princípio do destino vija sobre a totalidade da receita.

*Em suma, tal processo de transição não seria possível (ou seria altamente complexo) se houvesse gestão autônoma estadual do novo imposto. Isto nada tem a ver com a questão da parcela municipal no IBS, que poderia talvez ser resolvida por outros caminhos. O ponto essencial é que a instância supra estadual é necessária para operar a transição, e sua criação não seria politicamente viável sem a inclusão dos entes autônomos municipais, já que eles “perderam” o ISS.*

### O contexto político-institucional: o ICMS, o ISS e a autonomia subnacional

Como vimos acima, no início do debate o C.CiF, fonte intelectual da maior parte da reforma nas versões recentes, defendia a opção pelo imposto único. Isto implicaria, como já vimos, a necessária criação de um órgão tripartite de gestão, já que não seria politicamente viável entregar a gestão para o GF. Os conflitos potenciais em torno a este órgão explicam em grande parte, a meu ver, o abandono da proposta de imposto único na atual versão. Vale registrar também que boa parte dos estados tinham preferência pelo imposto dual, provavelmente preferindo manter seu território de gestão o mais afastado possível da interferência federal.

Definia-se, portanto, uma nova questão. Dada a opção por imposto dual e conseqüentemente excluída a opção por um órgão de gestão tripartite, a gestão do IBS seria necessariamente subnacional. A quem caberia a gestão deste novo imposto? Analistas mais adeptos a um conceito *hard* de federalismo, centrado na ampla autonomia e dominância dos governos regionais, argumentam que o novo imposto

---

<sup>79</sup> Para uma avaliação abrangente do tema no início do século, ver PRADO, S. (2006).

poderia ser deixado sob a administração direta dos estados, sem a necessidade de criar uma instituição *sui generis*, de natureza jurídica pouco nítida, e que pode com certeza garantir muito trabalho para o STF dependendo de como for regulamentada (mais uma ampla dependência para os detalhes na “moradia do diabo” .....). Alguns temem inclusive que tal órgão poderia acumular poderes e dar origem a uma burocracia de gestão que reduzisse os poderes subnacionais, comprometendo, portanto, o federalismo, o que, para mim, já tem elementos de uma típica teoria da conspiração.<sup>80</sup>

Esta proposição *hard* implicava, de fato, em princípio, excluir os municípios da função de gestão do imposto. Com certeza esta contraposta proposição seria altamente pertinente, caso o Brasil se assemelhasse à totalidade das federações desenvolvidas<sup>81</sup>, nas quais os governos municipais ou são constitucionalmente subordinados à gestão estadual ou sequer são citados, numa assunção implícita de que são meros componentes da subdivisão da dimensão regional, esta sim o elemento fundamental da estrutura federal.

No Brasil, entretanto (e até onde saibamos, apenas no Brasil, item destacado em nossa lista de “japoticabas”), os municípios não apenas são reconhecidos na Constituição com tem lá definida sua total autonomia como entes federativos, no que concerne ao controle e ingerência tanto estadual como federal.<sup>82</sup> A entrega da gestão exclusivamente aos GE’s significaria, neste contexto, uma agressão à autonomia municipal.

Vale enfatizar, adicionalmente, como temos repetido sempre, que em todas as federações desenvolvidas, o IVA, onde existe, é sempre um imposto nacional, uniforme e gerido pelo GF<sup>83</sup>. Os conflitos e problemas incidem sobre a distribuição da sua receita, mas não há questionamentos sobre a competência do imposto. Em todas elas, o IVA é um típico imposto compartilhado, e, em geral, os municípios têm direito legal a uma parcela de sua receita. Na maioria delas, são os próprios estados (governos regionais) que arrecadam o imposto, mas cumprem apenas o papel de agentes arrecadadores, sem quaisquer poderes para legislar sobre o imposto. *Ou seja, o IVA é, basicamente, uma receita tributária nacional compartilhada pelos governos, regulada por legislação uniforme e sem diferenciação por região.*

No Brasil, criamos a anomalia de entregar aos governos regionais a competência sobre o principal IVA, situação sempre evitada, por bons motivos, nas federações desenvolvidas. Esta opção, quando feita

---

<sup>80</sup> É para mim óbvio que isto não faz sentido, pelo simples fato de que o atual CG, assim como o anterior CF, seria constituído por representantes dos próprios governos subnacionais.

<sup>81</sup> Aqui quero me referir “apenas” a Alemanha, Áustria, Canadá, Estados Unidos, Austrália e Suíça.

<sup>82</sup> Esta suposta autonomia municipal demanda discussão mais aprofundada, que não podemos fazer aqui, pois eles são controlados fortemente por dispositivos constitucionais de nível superior aos governos estaduais e federal. A autonomia municipal, para contrariedade dos municipalistas mais convictos, não significa uma possível e utópica “república de municípios”, significa apenas que eles só podem ser controlados por legislação nacional, fora do alcance legislativo de estados e governo federal. Não cabe aprofundar o tema aqui. De qualquer forma, é válido constatar e reafirmar a autonomia perante os governos estaduais em suas jurisdições.

<sup>83</sup> Existe IVA subnacional na Índia, foi introduzido no sistema tributário indiano em 1º de abril de 2005. Dentre a federações desenvolvidas, existe uma exceção bastante peculiar: no Canadá há IVA subnacional na província de Quebec, o que atende às exigências de autonomia da comunidade francófona daquela província. Somente os Estados Unidos, dentre as citadas, não tem um IVA.

em 1965, seguia a linha de menor resistência: os estados já ocupavam a base tributária de bens, através do imposto cumulativo de vendas. Se os pais da reforma naquela época houvessem por bem enfrentar esta questão, eventualmente teríamos evitado meio século de progressiva perversão da tributação indireta no país. Mas as concepções na época eram distintas, muitas federações mantinham a tributação de bens e serviços em mãos de governos regionais, e o IVA, que viria a trazer uma forte mudança nesta questão, estava ainda na sua infância<sup>84</sup>.

Adicionalmente, num movimento perfeitamente razoável dada a anomalia, criamos o direito dos municípios sobre parcela da receita deste imposto. Não faria qualquer sentido atribuir a provavelmente (na época) 3000 municípios pequenos e atrasados, desprovidos de qualquer qualificação de pessoal, arrecadar um imposto tão sofisticado. Assim, em 1965, além de atribuir aos municípios a competência tributária do ISS, criou-se a chamada “cota-parte do ICM” , correspondente a 20% da receita total e que passou para 25% com o advento do ICMS na Constituição de 1988. *A “cota-parte” veio a substituir o que, nas federações desenvolvidas, é dado pela participação dos municípios na receita nacional do IVA.* Em não sendo o imposto nacional, não há como adotar esta solução simples.

Em suma, nosso “IVA” atual – o ICMS - é um imposto complexo, estritamente subnacional sob gestão dos governos estaduais, diferenciado por estados, mas sujeito a regras de repasse para municípios reguladas por legislação uniforme federal sem diferenciação regional. Dada a autonomia constitucional do município, os estados não têm poderes para legislar sobre o critério de distribuição correspondente à destinação de 75% dos recursos da cota parte, que constituem receita livre para os municípios. As restrições que incidem sobre ela são uniformes e nacionais. Ao longo das últimas décadas, foram estabelecidas parcelas destes 25% cuja utilização passou a ser regulada por leis estaduais. Analisamos este problema em profundidade no item 3.1.3. acima.

Finalmente, este “IVA” peculiar não alcança os serviços. Nem mesmo a reforma realizada em 1988 logrou corrigir essa evidente distorção no perfil do que deveria ser – como tende a ser em todas as federações - um imposto sobre valor agregado abrangente, incluindo, portanto, também os serviços. Aquela reforma atribuiu aos municípios a competência tributária do ISS - imposto sobre serviços –, criando um conflito que só faria crescer nas décadas seguintes, na medida em que a diferenciação entre bens e serviços se tornava cada vez mais nebulosa. O ISS veio a se tornar uma fonte relevante de recursos para os municípios de tamanho médio e grande, mas irrelevante para os pequenos municípios que compõem a maioria destes governos no país.

A unificação do IVA sobre bens e serviços, pela EC132, vem a colocar em xeque este arranjo. O que está em questão neste debate é, em última instância, o estatuto dos governos municipais como entes autônomos da federação. A EC132 atinge diretamente estes governos, ao eliminar o ISS. Eles passam a

---

<sup>84</sup> As primeiras experiências com este imposto ocorrem nos anos cinquenta, e nos sessenta eram ainda muito poucas.

dependem, para gerar receitas próprias, exclusivamente da tributação sobre bens imóveis (ITR<sup>85</sup>, ITBI e IPTU), que é ainda mais concentrada nos municípios de grande porte.

A perda de autonomia financeira teria, portanto, que ser compensada pela participação na competência compartilhada do IBS e, no âmbito da gestão, pela composição do Comitê Gestor, onde é garantida a paridade de representação entre o governo estadual e o conjunto dos municípios de cada estado. Na atualidade, não existe, na estrutura federativa formal, qualquer representação municipal. Os municípios contam com representação politicamente relevante apenas ao nível nacional, através de três organizações não oficiais, a CNM - Confederação Nacional de Municípios, a ABM – Associação Brasileira de Municípios - e uma terceira instituição, a FNP - Frente Nacional de Prefeitos, que congrega 250 municípios entre capitais e grandes cidades, com participação e reconhecimento político mais restritos. Nos estados existe uma centena de associações de municípios, de escopo microrregional, com influência reduzida ou nula nas decisões políticas gerais mais relevantes. Isto decorre, em grande medida, da inexistência de subordinação aos estados, o que reduz a necessidade de organização a nível estadual para defender interesses municipais, e transfere para a esfera federal estes interesses, devido também ao caráter nacional e uniforme do sistema de equalização municipal – o FPM – fonte mais importante de recursos para grande maioria dos municípios. Tudo isto leva a que os municípios, através de sua principal instituição – CNM - que congrega a grande maioria dos pequenos e médios - atuem sempre no plano nacional, em confronto direto com o Executivo Federal e o Congresso, sem qualquer referência ao âmbito estadual.

A EC132 introduz uma enorme inovação neste quadro institucional. Introduz na Constituição a figura da representação municipal ampla e abrangente, que não existia com as três associações políticas supracitadas, e, pela primeira vez, busca criar uma coordenação a nível nacional entre governos e municípios, o que pode vir a ser a origem de uma nova ordem federativa. Ela é inovadora e única no mundo das federações tanto pela gestão subnacional do IVA como pela posição peculiar dos municípios, entes autônomos da federação.

Para mim é importante o fato de que este arranjo elimina talvez definitivamente a possibilidade de que os municípios possam vir a ser, em algum momento, entes de cada estado. Fica cada vez mais distante a possibilidade de que o estado seja uma jurisdição em que o governo estadual e os municípios tenham uma articulação orgânica que viabilize políticas públicas. Se a federação fosse um arranjo altamente homogêneo em termos regionais – o que não é, aqui nem no resto do mundo – talvez fizesse sentido. Mas, dadas as enormes disparidades existentes, me parece óbvio a importância, neste caso, de fortalecer o federalismo, o que significa fortalecer a articulação entre governos estaduais e “seus” municípios.

---

<sup>85</sup> O ITR é de competência federal, mas o município tem o direito constitucional a 50% da receita se optar por não fiscalizar e cobrar o imposto por meio de um convênio com a União. Se optar recebe 100% da receita.

### Uma perspectiva mais ampla: os municípios nas federações desenvolvidas

A meu ver, este contexto acima descrito exige considerações que vão para um nível analítico mais amplo, e envolvem uma discussão sobre a natureza mesma das estruturas federativas. Um fato crucial que se estabelece de partida nesta discussão, reside em que, *em todas as federações desenvolvidas, em alguma medida, os municípios são entes subordinados aos governos regionais*. Em muitas delas, os municípios não são sequer citados na Constituição (Austrália, por exemplo). Isto reflete, essencialmente, a ideia de que “federação” tem a ver com autonomia regional, e não com autonomia municipal. Este conceito – “federação” - refere-se a importância de que determinadas regiões do país necessitem, eventualmente, deter autonomia para escolher políticas e padrões de organização social e econômica que diferem da maioria das outras regiões do país. A noção se apoia claramente na percepção de que a região (estado, província, länder, cantão, qualquer que seja a designação) tem que se constituir em um sistema integrado, dotado de uma direção política e com concepções próprias sobre como deve funcionar.

Esta concepção sobre o que fundamenta uma “federação” – um sistema em que os governos regionais têm soberania e autonomia em relação ao poder central – nada tem a ver com a questão da autonomia municipal. Não faz qualquer sentido, exceto em situações peculiares e exóticas, pensar na necessidade de que um município se constitua em uma comunidade que necessite de autonomia em relação ao restante do país<sup>86</sup>. O município tem sua inserção natural no espaço regional. Social e culturalmente ele é parte de uma sociedade regional, que pode ter especificidades grandes - culturais, religiosas, étnicas, linguísticas – que a diferenciam das demais regiões da federação. Mas diferenças culturais entre municípios não assumem dimensão que justifique autonomizá-lo perante o conjunto da região ou do país.

É evidente que a relação entre municípios e governos regionais é, em algum grau, tensa e conflitiva em todas as federações. No entanto, não é razoável supor que elas sejam resolvidas pela autonomia municipal. A preservação da integridade da noção de região-estado-província exige que um ajustamento seja politicamente buscado nos limites estabelecidos pela subordinação municipal.

No entanto, o sistema brasileiro, felizmente, não se orienta por uma possível ideia anárquica de autonomia municipal total, mesmo que o texto constitucional possa sugerir isto e os municipalistas fanáticos sejam enfáticos em citá-lo neste sentido. No sistema brasileiro, os municípios são, pelo contrário, sujeitos a fortes controles e restrições, mas estes não são manifestação de preferências regionais. Elas estão todas registradas na Constituição Federal, rigorosamente uniformes no território nacional. O sistema municipal no Brasil tem uniformidade no âmbito nacional, e não atende a qualquer preferência regional. A Constituição estabelece com precisão áreas e setores para atuação legislativa e regulatória destes governos. No entanto,

---

<sup>86</sup> É provável que existam saudosistas que se lembrem de que, de um ponto de vista histórico, existiram no passado “cidades-estado”, grandes núcleos que detinham, por razões peculiares, grande poder econômico, principalmente comercial. Até hoje, em alguns países europeus, persiste o conceito de “cidade-estado”, como na Alemanha. O detalhe é que estas cidades-estado, num certo sentido, eram o país, e não parte de um país.

no plano orçamentário e financeiro, os controles são frágeis, sejam aqueles muitíssimo limitados exercidos pelos estados, em nome da federação, sejam aqueles que envolvem órgãos de controle federais.

Uma medida desta centralização é o formato adotado para o compartilhamento da receita estadual de ICMS com os municípios. Mesmo sendo um dispositivo essencialmente interno aos estados, relacionando seus governos com seus municípios, a legislação que o criou e o controla é totalmente nacional, desde os anos sessenta. Como vimos acima, ao longo deste mais de meio século foi aberta uma concessão para que os governos estaduais tivessem controle sobre a alocação interna de um quarto destes recursos, mas esta autonomia foi sendo progressivamente reduzida pela imposição de vinculações nacionais, até ser totalmente extinta com a recente regulamentação por LC da EC132, que introduziu a reforma tributária.

A única frente onde a legislação brasileira envolve diferenciação entre municípios é nos critérios de distribuição dos precários sistemas de equalização do país, os Fundos de Participação, e nas regras que regulam tamanho e remuneração dos legislativos municipais. Em todos os demais aspectos, municípios distintos, seja em tamanho, seja em localização regional, são subordinados à mesma legislação federal.

Em suma, a autonomia municipal no Brasil refere-se à anulação do controle de governos estaduais sobre seus sistemas municipais, e não uma autonomia plena. Aliás, paradoxalmente, a autonomia municipal seria mais viável e provável caso estes fossem subordinados aos governos regionais. O caso norte-americano prova esta tese. Mesmo que constitucionalmente os governos municipais não tenham reconhecimento constitucional, cada estado define uma legislação própria que leva, em grande parte dos casos, a graus elevados de autonomia dos “seus” municípios. Onde essa autonomia é reduzida, no período recente há claras manifestações dos governos locais pela sua ampliação. É evidente que é mais provável que num estado específico sejam logradas mudanças que ampliem a autonomia local, em contraposição à sistemas onde os governos locais sejam submetidos a ordenamento nacional e uniforme.

No arranjo peculiar brasileiro, resulta a articulação direta do universo municipal com o governo central. No período pós-88, esta articulação se consolidou em consequência das principais reformas estabelecidas nos setores de Educação e Saúde. Os dois sistemas fundamentais nestas áreas – FUNDEB e SUS, respectivamente – foram essencialmente processos de descentralização que atribuíram aos municípios papel crucial na sua implementação. Em consequência, o espaço existente para políticas estaduais nestes setores se tornou exíguo. Elas se tornaram, de fato, políticas restritivamente estaduais, operadas por pessoal e equipamentos dos governos estaduais, sem condições adequadas para se estender e mobilizar plenamente os governos locais na sua execução. A atuação dos estados nestes setores se tornou coadjuvante e complementar ao sistema composto pelos grandes fundos financeiros federais e o sistema municipal. Resulta disto que esses setores, para o bem e para o mal, tendem a adquirir características uniformes no espaço nacional, restando pouco espaço político para que as sociedades regionais interfiram e escolham caminhos próprios.

Esta articulação não significa que o governo federal tenha capacidade de interferência sobre municípios maior que a dos estados. Dada a autonomia constitucional, não existe ingerência administrativa ou política. Existe apenas a influência mobilizada através de recursos fiscais e financeiros.

Tudo isto posto, minha percepção é que a constituição do CG, tal como formulada no PLP108, *avança demasiadamente no sentido de atribuir aos municípios uma posição na Federação que extrapola os limites do razoável, se pensamos na institucionalidade mais comum nas federações existentes*. É evidente que a Equipe assimilou e foi sensível à composição dos poderes políticos vigentes atualmente na federação, e buscou atrair para um acordo os três entes governamentais. Existe, há décadas, um forte contraste entre a fragilidade política dos governos estaduais enquanto coletivo – jamais foram capazes de acordar uma pauta mínima que lhes permitissem atuar como força política relevante – e a força política das organizações municipais, principalmente a CNM. No entanto, não faz sentido para mim que se constitua um organismo paritário, a nível nacional, para gerir o IBS, exceto como expressão de um acordo político que logre a concordância das instâncias municipais. Esta medida implica um passo enorme no sentido de reconhecer o coletivo municipal como uma entidade federativa no mesmo nível do governo federal e dos estados, o que significa, a meu ver, um golpe mortal na consistência da federação brasileira. Pode-se argumentar que isto é uma extensão lógica da autonomia constitucional garantida os estes governos, mas um erro não garante verdade para suas consequências.

### Pequenas Conclusões

A meu ver, idealmente, o que se faz necessário é a busca da constituição de instituições regionais de articulação entre municípios de um dado estado e seus governos. Isto significaria um grande fortalecimento da federação, porque permitiria a consolidação de uma personalidade política e cultural de cada estado. Os governos estaduais seriam os interlocutores principais na gestão do IBS. É evidente que isto exigiria uma revolução cultural de enormes dimensões, tanto no que se refere à cômoda situação dos municípios, isentos de qualquer interferência, um verdadeiro poder autônomo na federação, como, principalmente, na atrofiada percepção dos governos estaduais sobre seu papel. É óbvio que, após um século de consolidação deste status peculiar dos municípios, seria enorme a resistência política a esta mudança, que seria lida como uma degradação e subordinação das sociedades locais. Nada mais distante da verdade. Se assim fosse, todas as federações desenvolvidas estariam assistindo, nos tempos atuais, a um processo crescente de rebelião municipal.<sup>87</sup>

Os municípios, pela sua própria natureza, não atuam no sentido de qualquer objetivo político mais amplo visando o desenvolvimento econômico e social do país. Eles olham para o próprio umbigo, e cuidam prioritariamente do que devem cuidar: as condições de vida da sociedade local. Não há a menor chance, e a meu ver a história comprova isto, de que deste universo emergam proposições políticas que se orientem

---

<sup>87</sup> Não ignoro, nesse ponto, a existência de fortes movimentos, nestas federações, para ampliar a autonomia dos governos locais perante o controle dos governos regionais. Nenhum deles, contudo, questiona a essência da subordinação, e seguramente não veriam sentido na proposta de autonomia plena como temos aqui.

para o crescimento econômico do conjunto do país. Estas políticas, como sempre tem acontecido no último século, são alavancadas pelas organizações políticas nacionais e regionais.

Se uma evidência desta argumentação é necessária, podemos tomar o padrão de relacionamento direto que se estabeleceu progressivamente na última década entre os partidos políticos do Congresso e os governos locais. Os “orçamentos secretos”, as emendas parlamentares individuais e de bancada, todos estes procedimentos no essencial contornam e anulam o papel dos governos estaduais – e, neste caso, também do governo federal, ministérios etc. - para eventualmente coordenar o gasto público em suas jurisdições. Aliás, a maior resistência a uma modificação deste porte viria do Parlamento. A sobrevivência política de boa parte dos representantes se apoia hoje nesta conexão espúria entre o espaço político local e o Parlamento nacional.

É evidente que esta argumentação é frágil, significa propor caminhos que, nas condições políticas atuais, resultantes de um século de evolução(?) política, são “sonhos de noite de verão”, totalmente inviáveis. Eu jamais poderia cobrar da Equipe que enfrentasse questões desta dimensão. Mas não posso deixar de apontar o que é, a meu ver, um caminho distorcido tomado pela federação brasileira.

### 3.1.5. Os níveis de governo na Reforma: uma síntese

A federação brasileira é peculiar e única em diversos aspectos. Para o que nos interessa aqui, os dois principais são relativos à elevada autonomia concedida aos governos subnacionais, em grande medida geradas na Constituição de 1988, embora refletindo claramente a *path dependence* perante traços históricos remotos. Primeiro, na caótica estrutura do “pseudo-IVA” que é o ICMS, não apenas porque na maioria das federações o IVA é nacional, mas também porque nosso “IVA” regional é, de fato, a soma desordenada de 27 ICMS’s. Segundo, no estatuto peculiar da autonomia dos governos locais, definidos constitucionalmente como entes autônomos da federação e dotados da competência exclusiva para tributar um dos setores mais dinâmicos da moderna economia capitalista, os serviços. Na maioria das federações do mundo desenvolvido não apenas os municípios são subordinados aos governos regionais – em muitos casos, sequer são citados na Constituição – mas também os serviços são parte integrante da base tributária dos IVA’s. Não existe, até onde eu saiba, uma única federação em que governos locais monopolizem a tributação da maior parte dos serviços.

Não há dúvidas de que os governos estaduais são o grande vilão quando tratamos do atual “pseudo-IVA” brasileiro, com os municípios como coadjuvantes menores. *As elites políticas estaduais são integralmente responsáveis por terem explorado a autonomia que lhes foi concedida e trabalhado com afinco para construir ICMS’s próprios, manipulando as suas bases tributárias sem qualquer preocupação com uniformidade.* Daí que não tinham muito como reagir à criação do novo IVA uniforme, condição evidente de qualidade do tributo, e que vai eliminar a maior parte da autonomia/anarquia atualmente existente.

A anuência dos governos subnacionais, principalmente dos estados, a esta enorme redução em sua autonomia foi obtida, a meu ver, com três contrapartidas: a preservação da autonomia na formação de alíquotas, a criação de dois fundos que irão aportar recursos federais aos estados, e, principalmente, o estabelecimento de um prazo secular para implementação de mudanças na apropriação da receita do IBS. Estas contrapartidas se situam no que eu defini como segunda dimensão da reforma, pois se referem à distribuição de poderes entre entes e à distribuição federativa da receita, no caso do IBS.

O que restou para os estados da sua “velha” (atual) autonomia envolve uma perda enorme em termos de capacidade política. Não controlam mais a base tributária do seu imposto - o IBS – mas apenas a dimensão de sua receita tributária, e, mesmo isto, com restrições potenciais muito maiores do que as que existem hoje no ICMS, porque ainda não podemos saber qual a efetividade das AR's em inibir, de alguma forma, a autonomia de alíquotas dos entes (ver pag. 93 acima).

O IVA uniforme impõe uma mudança radical no alcance da política tributária dos governos estaduais. Eles deixam de ser espaço político para inserção de pequenos e médios interesses, atendidos por uma política descontrolada de concessão de benefícios, regimes especiais, alíquotas reduzidas etc. Ao deslocar para o Parlamento a legislação sobre isenções, benefícios e regimes, a Reforma irá forçar uma mudança na natureza e escopo dos interesses capazes de se inserir. Apenas aqueles capazes de mobilizar seja forte apoio partidário, seja o engajamento de número expressivo de estados e suas bancadas, terá chance de prosperar.

Dada a tradição histórica de individualismo e defesa radical da autonomia, que sempre caracterizou os estados brasileiros, fica em aberto, para os cientistas políticos, a tarefa de explicar esta aparentemente nova postura destes governos, de aceitação da redução de autonomia. A meu ver ela só terá um desdobramento positivo caso traga consigo uma mudança nas relações horizontais entre estes governos. Eles sempre foram plenamente incapazes de se coordenar em torno a uma agenda comum, nunca conseguiram criar o que todas as federações desenvolvidas têm, um órgão de coordenação ativo que os represente nas relações como o GF e o Parlamento. Os conflitos inter-regionais sempre predominaram. Se não lograrem esta evolução, sua fragilidade enquanto coletivo irá se somar à perda individual de poder sobre o IVA.

Quanto aos municípios, não é tão nítida esta perda, dada a importância mais reduzida da manipulação hoje existente da base tributária do ISS, que é inclusive restringida pelo “piso” estabelecido para as alíquotas (LC 116/2003). Com certeza a substituição pelo IBS-M vai reduzir espaço para alguns municípios médios e grandes que praticam sua modalidade de guerra fiscal, mas para a maioria esmagadora dos pequenos municípios será vantajosa, pois poucos exploram o ISS. Em contraposição, a substituição do critério VAF pelo critério população na distribuição da cota parte irá beneficiar médios e grandes, com exceção das anomalias já descritas.

Na realidade, o mais importante é que, meu ver, a posição dos municípios resultou fortalecida na medida em que foram alçados à condição de entes federativos plenos na constituição do Comitê Gestor do

IBS. Até agora, mesmo com o estatuto de entes autônomos consagrada na Constituição de 1988, os municípios nunca tiveram representação formal nas estruturas de governo. Suas instituições horizontais são organizações de direito privado, e de natureza civil. Com a reforma, eles tem assento num órgão de governo na condição de entes governamentais no mesmo nível de GF e estados. Criamos um arranjo totalmente inusitado no mundo das federações contemporâneas, onde a regra dominante é a subordinação dos governos locais aos governos regionais. Não existe, entre todas as federações existentes, um único caso em que os governos locais sejam colocados em igualdade de poder com os governos regionais para qualquer atribuição, e muito menos para a gestão de parcela relevante do IVA nacional, o que acontece em nosso Comitê Gestor.

Adicionalmente, a autonomia municipal foi amplamente favorecida pela Reforma também pela nacionalização da distribuição da cota parte, sobre a qual os governos estaduais não terão mais qualquer poder.

É difícil, nestas questões, criticar realisticamente o encaminhamento da Reforma. Como já discuti no início deste estudo, uma estratégia bem-sucedida de reforma exige cautela ao definir o que é alterado, deixando para fora, na medida do possível intocados, diversos aspectos da realidade fiscal e tributária. Este argumento se aplica, igualmente, às correlações de força, diferenças em poder político, herdadas de períodos anteriores. A Reforma teve por bem beneficiar os governos locais, consolidando a sua posição como ente autônomo da federação, agora colocado em igualdade de condições com os estados. Com esta postura, com certeza logrou aceitação aparentemente plena destes governos. Com certeza isto foi facilitado pelo traço cultural da federação brasileira, em que os estados tradicionalmente revelam pouco interesse em assumir uma posição mais forte na condução das políticas em sua jurisdição. Por outro lado, isto vem a consagrar este traço peculiar, que resulta, a meu ver, na fragilização dos espaços estaduais como agentes de políticas de governo. Mas isto é uma outra discussão, que não cabe nesse estudo.

Finalmente, fica em aberto, no caso dos municípios, como será elaborado o ordenamento de interesses entre pequenos, médios e principalmente grandes localidades. Hoje, seus interesses são segmentados em termos de representação, e cada um deles controla de forma autônoma seus impostos. Não há, aparentemente, qualquer articulação política entre as três organizações existentes. Do ponto de vista da estrutura de financiamento sempre houve separação de prioridades. A maior entidade (CNM - Confederação Nacional de Municípios) tem uma tradicional postura de privilegiar as relações diretas com o Parlamento e Executivo federal, buscando vantagens no FPM para sua clientela dominantes, os pequenos e médios. Os grandes privilegiam o ISS em geral, já que o FPM é estruturalmente pouco favorável a eles. Na Reforma, esta separação é reduzida, pois ambos devem em algum grau privilegiar o IBS-M, e se articularem para a relação com os governos estaduais no Conselho Gestor.

Quanto ao governo federal, embora os estados possam ser vistos como os “vilões” da tributação indireta no país, ele tem também parte da mesma “culpa”. Se os estados criaram 27 ICMS's, o país criou, na competência do GF, diversos impostos que, em última instância, incidem sobre a base tributária que em

princípio seria do IVA (corrigir isto é exatamente o que a reforma está fazendo). Vou ressaltar que nada pode ser colocado, em princípio, contra a presença do GF neste espaço tributário, desde que isto seja resultado de um planejamento fiscal negociado no âmbito federativo<sup>88</sup>. No nosso caso, isto não ocorreu, os estados foram restringidos pela presença do GF, num certo sentido “empurrados”, e forçados a adotar (alegremente, eu diria) soluções espúrias como a sobre-tributação de mercadorias específicas – as chamadas *blueships* – com alto rendimento em receita e baixos custos administrativos, o que gerou ainda mais distorções no já combatido ICMS.

Esta situação, com a base tributária de bens e consumos fragmentada em meia dúzia de impostos com diferentes regras, sempre camuflou, de certa forma, a dinâmica de crescimento da carga tributária sobre ela incidente. Uma implicação de grande importância da Reforma é eliminar esta camuflagem, explicitando a situação de que GSN's e GF competirão pela mesma base, o que já acontece hoje, mas não está ao alcance do conhecimento geral da Sociedade Civil.

A Reforma vem a reduzir fortemente, portanto, o espaço que hoje o GF detém, por administrar diversos impostos sob normas distintas. No novo ambiente, o GF terá que ampliar suas receitas derivadas da base indireta apenas com a alíquota da CBS, ou seja, em confronto direto (e agora explicitado) com a posição dos GSN's nesta base tributária comum. A meu ver, portanto, é possível que a Reforma venha a acender e explicitar o conflito que tem permanecido abafado nas últimas décadas.

Se este argumento procede, então a Reforma padece de uma deficiência relevante, ao deixar um “espaço vazio” onde deveria haver regulamentação mínima sobre como equalizar alíquotas subnacionais e federais do IVA. Minha suposição básica é que a solução deste problema exige um controle explícito da carga tributária indireta através de regras fiscais. Iremos retomar esse problema no item 3.2.1 abaixo, quando discutirmos a problemática mais geral da carga tributária.

Esta situação nova é, a meu ver, propícia para dois desenvolvimentos que, em ocorrendo, seriam muito positivos para as relações intergovernamentais na nossa federação. Primeiro, pode induzir os estados a abandonarem ou relativizarem seus conflitos seculares, orientados por fronteiras regionais, e desenvolverem recursos institucionais que são regra geral nas federações desenvolvidas: organização horizontal e definição de uma agenda mínima do seu coletivo. Segundo, pode dar origem a práticas e arranjos institucionais novos no relacionamento entre GF e GSN's, já que a situação anterior esquizofrênica – cada um dos três níveis com seus próprios impostos – foi extinta, e todos agora compartilham o mesmo imposto. É fato lamentável, contudo, que a Reforma fez muito pouco no sentido de fazer evoluir estas relações.

---

<sup>88</sup> Nas maiores federações desenvolvidas, com exceção da Austrália, o IVA é nacional e sua receita é compartilhada entre os três níveis de governo. Na Austrália o imposto é também nacional, mas sua receita é dedicada integralmente ao financiamento do sistema de equalização estadual.

## 3.2. Problemas e implicações da metodologia da Reforma

A Parte 2 acima deve ter propiciado uma visão geral sobre os processos da Reforma. Com base nela podemos agora pinçar alguns pontos problemáticos destes processos, assim como apontar algumas de suas implicações de médio e longo prazo.

### 3.2.1 AR's, carga tributária e autonomia subnacional

Desde os primeiros projetos de EC o GF e a Equipe sempre insistiram em que um princípio básico da reforma seria impedir que as mudanças levassem, já na sua implantação, a um aumento da já elevada carga tributária indireta no país. Nestes debates ficou em segundo plano uma outra face do problema, qual seja, a eventual necessidade de estabelecer controles constitucionais que impedissem, no futuro, que a operação do sistema pelos entes levasse à elevação da carga. Iremos ver que, ao longo do processo, o segundo problema veio a ganhar destaque, ainda que de forma atabalhoada e ineficiente.

A postura da Equipe e dos relatores envolvidos na questão da carga tributária, durante todo o processo de elaboração até a aprovação da EC132 e dos PLP's, tem sido até agora bastante dúbia, marcada por idas e vindas, como veremos. Para mim, não há evidências de que exista uma intenção firme de avançar no sentido de algum controle efetivo da carga. Devemos comprovar isto pela reconstituição dos fatos.

Meu objetivo aqui é, no primeiro subitem, reconstituir a via sacra constitucional percorrida pela ideia de “controle da carga tributária”. Para isto devemos analisar, primeiro, o que ficou estabelecido na EC132, de dezembro de 2023, e depois o trajeto percorrido pelo nosso tema no PLP68, o primeiro esforço para regular os dispositivos daquela emenda, até culminar com a LC214/2025. Esta temática ficou totalmente abandonada pelo debate e noticiário no período recente.

Meu segundo objetivo, no segundo subitem, é retomar o tema da carga tributária *stricto sensu*, numa abordagem mais ampla. Esta questão continua sendo atualíssima e essencial, e o fato de estarmos considerando apenas uma fração dela – a tributação indireta via IVA – não muda o fato de que a questão central reside na carga tributária total e sua composição em tributação direta e indireta. *Meu objetivo é mostrar que as modificações realizadas pela Reforma exigem uma recolocação do problema do controle da carga, em comparação com o que foi feito nas últimas décadas.*

Irei dedicar um espaço talvez exagerado para esta questão, que muitos provavelmente considerariam de menor importância no contexto da Reforma. Para mim isto se justifica primeiro porque o tratamento dado a ela no processo da reforma - primeiro subitem - é o caso mais ostensivo (entre muitos outros) em que a Equipe perdeu o controle e foi forçada a aceitar medidas imediatistas e pouco racionais por parte do Congresso, e vale documentar como isto se deu.<sup>89</sup> Segundo, porque, do ponto de vista federativo, e em

---

<sup>89</sup> Com toda certeza a inclusão descontrolada de itens nos regimes especiais e alíquotas reduzidas foram outros casos relevantes. Mas o caso em tela envolve graus inusitados de irracionalidade, o que o torna tema obrigatório.

particular na questão da competição entre governos subnacionais e GF pela ocupação da base tributária do IVA, entendo que passou a ser essencial a definição de um nível desejado de carga tributária indireta. Finalmente, o tema exige algum esclarecimento, mais uma vez, em benefício do Leitor não especialista.

### O “controle” (???) da carga no texto constitucional

Em algumas versões das PEC's que levaram à EC132 podemos encontrar algumas referências vagas à preservação da carga tributária quando da definição das alíquotas de referência. Isto reflete preocupação que era frequente na época, de que a reforma pudesse trazer embutida uma elevação da tributação<sup>90</sup>.

Nesta fase, a preocupação se concentrava, de forma prática, no que chamei aqui de Primeira Transição. O foco era evitar que, ao substituir os impostos “velhos” pelo novo IVA, fosse aumentada a carga tributária, o que exigia cuidado na formulação das alíquotas de referência, que deveriam orientar o processo. Não existe, nesta fase, portanto, qualquer preocupação com a dimensão da carga tributária indireta, tratava-se apenas de manter estável uma parcela desta carga.

A rigor, não se trata sequer de manter estável a carga, pois o objetivo neste caso é igualar a redução da receita dos impostos velhos. Somente se esta receita estiver sendo mantida estável como percentagem do PIB é que o procedimento preservará a carga. No caso do IBS, se os governos estaduais e municipais exercerem sua autonomia e aumentarem alíquotas do ICMS e ISS, as AR's subnacionais irão acompanhar, mantendo o aumento de carga.

### Mudança de rumo na versão do Senado para a EC132

Temos que descrever, inicialmente, como o problema da carga foi tratado na EC132. Na versão da PEC que retornou do Senado para a Câmara foi substancialmente alterada a redação para o §3º do art. 130 do ADCT da CF, tendo sido adotada uma provisão aparentemente mais direta e mais enérgica para o controle de carga, e que persistiu na versão da EC132 que veio a ser aprovada na Câmara em segundo turno e chegou até a LC214/25, no seu art. 367. Este artigo introduz o conceito de “Teto de Referência da União” (inciso I) que é o valor, em proporção do PIB, das receitas obtidas com os tributos “velhos”, e, para o conjunto do setor público, o conceito de “Teto de Referência Total” (inciso II), que inclui os tributos subnacionais, definido da mesma forma. Ambos os valores são obtidos considerando como referência o período 2012-2021.

Os Tetos de Referência, da União e Total, abrangem as receitas realizadas com os tributos objeto da reforma, referidos ao PIB. São, portanto, medidas aproximadas da carga tributária histórica indireta média para uma década, que, em princípio, deveria ser mantida sem elevação no processo da atual reforma. Para buscar este objetivo, os incisos III, IV e V do art. 367/LC214/25 conceituam também, respectivamente, a “Receita Base da União”, a “Receita Base dos Entes Subnacionais” e a “Receita Base Total”, conceitos que especificam os valores das receitas “novas” previstas para os anos visados – 2030 e 2035 - , também em

---

<sup>90</sup> A preocupação não era infundada. Havia precedentes em situações nas quais o GF, ao implementar reformas tributárias, por cautela ou oportunismo, definiu parâmetros que ao fim levaram a significativa elevação da carga.

percentagem do PIB, que devem ser comparadas com os valores das receitas “velhas” que integram os “Tetos” referidos acima. Por sua vez, os arts. 368 e 369 da LC214 exigem que haja equivalência, ou seja, caso a receita base da União exceda o Teto de Referência da União, ou a receita base total exceda o Teto de Referência Total, as alíquotas de referência deverão ser reduzidas para fazer este ajustamento aos “tetos”.

Este controle é exigido, na LC214, apenas nos anos 2030 e 2035 (art. 368 e 369). Vamos chamá-lo, por brevidade, “checagem 30-35”. Segundo depoimento de participantes do processo, esta restrição ocorre porque este aparato de avaliação terá sido concebido com o objetivo de verificar se os processos da Primeira Transição, que será fechada em 2033, atendem ao objetivo de manutenção da carga. Em 2030 o art. 368 exige avaliação apenas da Receita base da União, portanto da CBS. Este seria o segundo ano de vigência plena da CBS. Em 2035 o art. 369 exige avaliação da Receita Base Total, o que abrange a totalidade da receita do IVA, incluindo também a vigência plena do IBS em 2034.

A “checagem 30-35” é muito consistente no que se refere à metodologia, pois exige que a receita base nestes dois anos seja confrontada com a média de valores históricos de receita, tudo tratado adequadamente em percentagem do PIB. Mas, quando chegamos ao processo de ajuste em caso de necessidade, me parece provável que “a montanha venha a parir um rato”.

No essencial, o que a LC214 dispõe como ajuste para a checagem de 2035 (a única que abrange o IVA de forma completa), é a redução da AR para aquele ano, cfe. art. 369/LC214. Isto só vai afetar as alíquotas padrão dos entes, as quais de fato são o que determina a carga, caso exista a convergência dos entes para esta alíquota. A meu ver, nada garante que esta revisão da AR pretensamente buscando corrigir eventuais “desvios” praticados na Primeira Transição venha a ser efetiva: ela tem fragílimos mecanismos de *enforcement*. Não existe mais a base de cálculo objetiva que comandou as AR’s naquele período. O único fator que eventualmente pode vir a induzir adesão a esta AR revisada é o custo político da não adesão, que discutimos no item 3.2.3. à frente<sup>91</sup>.

Já argumentamos acima que é razoável e consistente prever convergência dos entes às AR’s durante a Primeira Transição. Já uma eventual modificação da AR para 2035, decorrente desta avaliação, ocorre numa situação em que a eliminação dos “velhos” já estará completa, a AR vigente estará “congelada” no seu valor de 2033. Não vejo qualquer motivo para um movimento generalizado de convergência para esta AR “corrigida”.

Temos que apontar um outro problema bastante relevante: o fato de que o art. 369/LC214 supracitado (que exige a redução da AR 2035 caso a média da Receita base ultrapasse o teto de referência total) entra em flagrante conflito com o art. 366/LC214, que define que as AR’s de 2034 e 2035 devem reproduzir aquela de 2033, e com o art. 18/LC214, que impõe AR constante a partir de 2036, repetindo a do ano

---

<sup>91</sup> Peço desculpas ao Leitor por remeter para partes ainda não lidas.

anterior. A menos que se proponha uma interpretação muito criativa do texto constitucional, parece que será necessária uma emenda para compatibilizar estes provisos.

Finalmente, sendo esta iniciativa aparentemente voltada para o passado, ou seja, para evitar que a transição gere aumento da carga, continuamos, até a EC132, sem qualquer iniciativa em relação à evolução da carga no longo prazo. Tais providências irão surgir atabalhoadamente na tramitação do PLP68 e se cristalizarão na LC214, com a introdução da famigerada “trava” de 26,5%.

Vale chamar a atenção também para o fato de que esta avaliação de carga ocorre imediatamente antes do momento em que o art. 18 inciso III determina a fixação das AR's, ou seja, a partir de 2033. Isto significa que todo o complexo cálculo exigido para definir a AR de 2033 (art. 365), projetando para esse ano as receitas do IBS de 2030 e 2031, pode ser anulado caso a avaliação contra dados históricos o exija.

Vamos registrar aqui, para referência no próximo item, que na EC132 estão previstos, no art.9º da ADCT, os regimes diferenciados, que definem alíquotas reduzidas para diversos bens e setores. O §10 deste artigo remete para lei complementar a regulamentação de avaliação quinquenal de todos os regimes diferenciados, a qual viria a ser feita no PLP68.

#### **Carga tributária na LC214/25: dupla avaliação**

O detalhamento das normas da EC132 viria a ser encaminhado através de dois projetos de Lei Complementar, o PLP68 e o PLP108<sup>92</sup>. Quando escrevemos – junho 2025 – apenas o PLC68 chegou à sua tramitação final, dando origem, em 16/1/2025, à LC214/2025. Para nossa discussão aqui, é conveniente recuperar alguns detalhes da tramitação do PLP68 no que se refere a dois dispositivos que vieram a constar da LC214, e que se referem direta ou indiretamente ao controle da carga tributária.

Por um lado, a tramitação do PLC68 reproduz em seus arts. 367 a 369, sem alterações significativas, os dispositivos do art. 130 do ADCT da EC132 que preveem os *tetos de referência* e um ajuste de carga indireto através das *alíquotas de referência*, que descrevemos logo acima. Tal como lá definido, este processo se esgota em 2035, já que não se cogitou de torná-lo obrigatório com alguma periodicidade. Ao que parece, o que se intenciona é um “freio de arrumação” ao fim do processo de sete anos exigido para substituir “velhos” por novos, para impedir que a transição da reforma eventualmente conduza a um aumento de carga tributária.

#### **A avaliação dos regimes diferenciados e a “trava”**

Adicionalmente, para regulamentar o art. 9º ADCT, §10 da EC132, o PLP68 traz no art. 467 (na versão do PLP68 da Câmara para o Senado), o detalhamento da avaliação quinquenal dos regimes diferenciados,

---

<sup>92</sup> A opção da Equipe foi abranger no PLC68 toda a normatização técnica do novo IVA e do IS, a totalidade das regras para os regimes especiais e redução de alíquotas, as normas relativas ao relacionamento entre fisco e contribuinte, assim como normas especiais para alguns setores e regiões, como a Zona Franca de Manaus. O título VIII deste PLC, contudo, traz elementos fundamentais para nosso tema, ao regulamentar o processo de transição para o IBS e a CBS. Já o PLC108 se concentra essencialmente em normatizar as funções do Conselho Gestor.

assim como da eficiência, eficácia e efetividade, enquanto política social, ambiental e sanitária, da incidência do Imposto Seletivo (art. 468).

Estas avaliações do art. 467 cobriam todas as situações em que, de alguma forma, o regime padrão básico do IBS não se aplicasse. Caso a avaliação “resulte em recomendações de revisão”, este artigo estipula que “o poder executivo da União poderá encaminhar projeto de lei com as modificações propostas”. O artigo faz total sentido pela intenção de evitar a perpetuação de benefícios tributários sem qualquer avaliação de resultados, tendência bastante frequente no país. Note-se que este formato da avaliação passava longe de qualquer preocupação com a dimensão da carga tributária.

*Ou seja, tínhamos até este momento, (tramitação inicial do primeiro turno na Câmara), separadas de forma bem clara, duas avaliações de natureza, escopo e objetivos distintos previstas no PLC68, e que remetem para provisos correspondentes da EC132. Os arts. 367 a 369 focavam a evolução da carga tributária como percentagem do PIB, visando inicialmente apenas duas verificações pontuais, o que foi levado sem alterações para a LC214. Esta avaliação parecia visar essencialmente a neutralidade da Primeira Transição, a qual, como já apontamos, ficava totalmente dependente da atuação autônoma dos GSN na gestão dos impostos “velhos”. Ela olhava “para trás”, verificando se a Transição foi realizada de forma neutra. Já o art. 467 claramente olha “pra frente”, concentrando-se na qualidade das políticas sociais e distributivas implícitas nos regimes especiais e reduções de alíquotas, neste caso fixando periodicidade quinquenal.*

Ocorreu que a tramitação em primeiro turno na Câmara assistiu uma significativa ampliação das concessões e benefícios através da inclusão de novos produtos e serviços em regimes especiais e alíquotas reduzidas. A Câmara compactou com a forte pressão política para ampliar os “benefícios”. A continuidade desta permissividade a colocou diante da dura realidade de que a alíquota geral de 26,5% para o IVA, tida e referida naquele momento como limite necessário, seria inatingível: só a atribuição de alíquotas reduzidas às proteínas animais significaria uma elevação de 0,53% nesta alíquota. Em consequência, em 19/7/24 a tramitação do PLP68 assistiu a uma deplorável sessão de “baratas voam”. “Crônica de morte anunciada”, este conflito resultou, em última instância, da citada frouxidão com que o problema da carga tributária foi conduzido neste momento.

A “solução” brilhante e imediatista foi abrir a “caixa de ferramentas”, pegar martelo e pregos e impor uma “trava”: não poderia haver alíquota de referência total acima de 26,5%, somadas as AR’s de IBS-E, IBS-M e CBS. Foi sobre o art. 467 do PLP, que regulava a avaliação de regimes especiais e redução de alíquotas, que incidiu a “abertura da caixa de ferramentas”. Foi modificado o texto do §11 que, nas versões anteriores, apenas determinava que a primeira avaliação quinquenal dos regimes especiais seria feita em 2033.<sup>93</sup> Além de redefinir a primeira revisão para o ano calendário de 2030, foi nele introduzida a exigência

---

<sup>93</sup> Por exemplo, na versão do PLP apresentada 25/4/2024, este § reza:

§ 11. A primeira avaliação quinquenal será realizada com base nos dados disponíveis do ano-calendário de 2033 e poderá resultar na apresentação de projeto de lei complementar pelo Poder Executivo, a ser enviado até o último dia útil de março de 2035.

de uma estimativa das alíquotas de referência a serem aplicadas a partir de 2033, exigindo que, se estas AR's estimadas – CBS e IBS – somadas superarem 26,5%, o poder executivo encaminhará projeto de LC propondo a diminuição das reduções de alíquotas de que tratam os arts. 122 e 123, ou seja, as alíquotas reduzidas em 30% e 60%. Notar que neste caso não se trata de que o Executivo “poderá”, diz que o Executivo “encaminhará” projeto.

Estas normas foram incorporadas à LC 214, no art. 475. Os oito primeiros parágrafos deste artigo detalham as regras para a avaliação dos benefícios, tal como nas versões anteriores. Os parágrafos 9 até 12 foram introduzidos e colocam a “trava”:

*Art. 475. O Poder Executivo da União e o Comitê Gestor do IBS realizarão avaliação quinquenal da eficiência, eficácia e efetividade, enquanto políticas sociais, ambientais e de desenvolvimento econômico:*

*§s 1º. A 8º..... [regras para avaliação de benefícios] .....*

*§ 9º A primeira avaliação quinquenal será realizada com base nos dados disponíveis no ano-calendário de 2030 e poderá resultar na apresentação de projeto de lei complementar pelo Poder Executivo da União, com início de eficácia para 2032, a ser enviado até o último dia útil de março de 2031.*

*§ 10. Na avaliação quinquenal de que trata o § 9º, serão estimadas as alíquotas de referência de IBS e CBS que serão aplicadas a partir de 2033, considerando-se os dados de arrecadação desses tributos em relação aos anos de 2026 a 2030.*<sup>94</sup>

*§ 11. Caso a soma das alíquotas de referência estimadas de que trata o § 10 resulte em percentual superior a 26,5% (vinte e seis inteiros e cinco décimos por cento), o Poder Executivo da União, ouvido o Comitê Gestor do IBS, deverá encaminhar ao Congresso Nacional projeto de lei complementar propondo medidas que reduzam o percentual a patamar igual ou inferior a 26,5% (vinte e seis inteiros e cinco décimos por cento).*

*§ 12. O projeto de lei complementar de que trata o § 11 deverá:*

*I - ser enviado ao Congresso Nacional até 90 (noventa) dias após a conclusão da avaliação quinquenal;*

*.....*

*III - alterar o escopo e a forma de aplicação dos regimes e das políticas de que tratam os incisos do caput.*

*§ 13. As avaliações subsequentes deverão ocorrer a cada 5 (cinco) anos, contados dos prazos estabelecidos no § 9º. [grifos meus]*

Fica implícito, mas para mim evidente, que o §9 está se referindo à avaliação dos benefícios, objeto original do artigo. É o §10 que inclui o “jabuti”. A redação precária (“considerando-se os dados de

<sup>94</sup> Não existe arrecadação de IBS de 2026 a 2028, é simbólica. A rigor, só deve existir arrecadação em 2029. Se admitimos que a ideia de usar “dados disponíveis no ano 2030” significa que esta avaliação será feita em 2031, portanto dados de 2030 estarão disponíveis, mesmo assim só há dois anos a serem utilizados para este cálculo, 2029 e 2030.

arrecadação....”) não contém qualquer indicação sobre a metodologia e os critérios aplicados. Tudo o que sabemos é que com base nos dados de 2026-2030, devemos chegar, de alguma forma não conhecida, a valores previstos de AR para 2033. O Leitor atento irá notar que, para o IBS, neste caso só teríamos dados de certa forma parciais, uma vez que apenas no próprio ano de 2033 teremos arrecadação plena do imposto<sup>95</sup>. Note o Leitor os verbos “poderá” e “deverá” na redação acima.

Vimos tratando esta questão como se discutíssemos o controle da carga tributária, mas é óbvio que não se trata disto. Esta regra maluca tem um único objetivo: manter a alíquota conjunta do IVA limitada a 26,5%, e, para lograr este resultado, ela força de fato a elevação da carga tributária sempre que a avaliação prever que as alíquotas de referência estimadas ultrapassem a “trava”. Supondo, por exemplo, que se estime as alíquotas futuras em 27%, o poder executivo da União estará forçado a reduzir percentuais dos benefícios e regimes especiais, até o ponto em que a carga tributária de fato suba o suficiente para ser compatível com a fixação das AR's em 26,5%.

É frágil, para não dizer ridículo, o número mágico de 26,5%. Além do evidente oportunismo pragmático, refletindo os conflitos e o debate naquele momento, esta seria a segunda alíquota mais elevada do mundo, abaixo apenas da Hungria, que tem uma alíquota de IVA de 27%. Como podemos pensar em sacramentá-la no texto constitucional? Qualquer alíquota mais baixa ficaria ou inviabilizada ou pouco provável. Vamos ver a frente que a LC214, na avaliação de carga proposta, não prevê a possibilidade de redução da carga.

É uma aberração o caminho adotado para reduzir as alíquotas previstas, quando a aferição romper o teto. Seu significado é: na impossibilidade de agir diretamente sobre as alíquotas padrão, dada a autonomia, e na total inexistência de qualquer mecanismo institucional que permita negociar alguma forma de restrição sobre estas alíquotas, o ajustamento da carga se dará impondo - aos regimes especiais, alíquotas diferenciadas etc. - uma distorção de seus critérios de aplicação. Entre outras consequências, os mesmos fatores políticos que levaram a que o Congresso concedesse excessivos benefícios podem atuar no sentido de preservar estes benefícios e distribuir as reduções entre aqueles menos dotados politicamente, quando os projetos do executivo aportarem ao Congresso. De forma geral, os critérios que devem orientar a dimensão e o método destes benefícios não podem ser distorcidos por um problema de controle geral da carga tributária.

Em resumo: o PLP68 já tinha, nos seus artigos 367 a 369, um critério de checagem da carga tributária. Este proviso foi arrastado, sem qualquer alteração, até sua inclusão na versão final da EC214, nos seus arts.368 e 369. Esta opção pelo menos tinha um critério objetivo de avaliação, centrado no PIB do período histórico de referência. No entanto, não visava a um objetivo de controle permanente e sistemático da carga, dada sua restrição a dois pontos de checagem. Caberia perguntar por que, ao se deparar a Câmara em 19/7/24 com a necessidade de controlar a carga, isto não foi feito pela ampliação e sofisticação daquele

---

<sup>95</sup> 10% dos “velhos” em 2029, 30% em 2030, 35% em 2031 e 40% em 2032.

dispositivo? Entre outros aspectos, este seria um método de controle da carga, na medida em que compara receitas em diferentes períodos. Eu não consigo enxergar motivos impeditivos para esta opção. Parece claro que se preferiu a alternativa de fixar as alíquotas, medida mais vistosa e compreensível do ponto de vista político.

O “jabuti” inserido no art. 467 veio a criar uma segunda checagem, mas não é checagem da carga. Esta avaliação não tem, a rigor, qualquer critério empírico razoável de avaliação de carga, tem apenas o número mágico de 26,5% para a soma das AR’s do IVA. Este proviso foi igualmente arrastado para a LC214, no seu art. 475.

Quando chegou ao Senado a versão do primeiro turno da Câmara, o Relator para o PLP68 manifestou rejeição à “trava” simplista e rígida do art. 467 (PLP68), indicando que iria manter apenas a ideia do art. 130 da EC132<sup>96</sup> (arts.368 e 369). Estas possíveis intenções foram fracassadas. *O Congresso conjuntamente entregou para a Sociedade uma lei complementar contendo esta aberração de duas checagens de carga sob métodos distintos, sendo a segunda claramente confusa e inconsistente, como veremos.*

#### E como este ‘circo’ pode vir a funcionar?

Vou tentar aqui descrever minha visão sobre os eventos que, com base na EC132 e na LC214, podem vir a ocorrer a partir do fim da Primeira Transição, desde que mantidas as regras previstas nestas normas. Para tanto, vou projetar o funcionamento destas regras na década dos 30, o que é suficiente para explicar o que deve acontecer no longo prazo, se mantidas as regras.

Com relutância, sou obrigado, como observador da Reforma, a tentar entender o que vai acontecer neste período com a gestão do IVA. Relutância porque fazer um exercício interpretativo sobre um conjunto descoordenado e contraditório de normas, que resultou da LC, cria uma sensação de *non sense* e de tempo perdido. Mas o Leitor não especialista merece o esforço.

Irei analisar o período de 2031 a 2036, porque é nele que devem ocorrer as duas primeiras avaliações da “trava”. Para tornar menos árida a exposição, vou remeter para notas de rodapé a maioria das indicações de dispositivos da legislação pertinente.

Para ser didático, vou analisar o período em dois passos. O primeiro supondo que não existe a “trava” que foi introduzida no art. 475, portanto analiso apenas os efeitos das normas da LC214<sup>97</sup> para cálculo das AR’s para 2033, e da “checagem” a ser realizada para 2030 e 2035 (o que chamamos “checagem 30-35”, ver pag.69-70) para avaliar a carga tributária em percentagem do PIB que resultou da Primeira Transição<sup>98</sup>. Isto feito, vou agregar ao processo os efeitos do art. 475, a “trava”<sup>99</sup>. Esta divisão tem lógica, já que os dois

<sup>96</sup> Consta na Folha de São Paulo 8/8/24

<sup>97</sup> Arts. 359 e 365 da LC214.

<sup>98</sup> Arts. 368 e 369 LC 214.

<sup>99</sup> art. 475, §§ 10 e 11.

primeiros dispositivos podem ser vistos como o arranjo desejado para a LC214, e o processo da “trava” caiu do céu como um arranjo emergencial para atender a problemas políticos conjunturais. Aí “a vaca foi pro brejo”.

Para situar o problema, ressalto que neste período, dadas as regras atuais contidas na LC214, devem ser acionados pelo menos três dispositivos visando a fixação ou a avaliação das AR's, sob metodologias distintas, podendo eventualmente ser ainda acionado um quarto dispositivo de avaliação. Os três obrigatórios são a fixação das AR's oficiais para 2033<sup>1</sup>, a estimativa das AR's de 2033 exigida pelo dispositivo da “trava”<sup>3</sup> e o que estou chamando “avaliação 30-35”<sup>2</sup>. O quarto dispositivo será acionado caso a avaliação da “trava” resulte em elevação da carga tributária via redução de benefícios, caso em que a LC214 exige revisão das AR's<sup>100</sup>. No que segue irei analisar como isto se dará entre 2032 e 2036.

A cronologia dos cálculos destes dispositivos devem ser, conforme as normas previstas:

- art. 475 (trava)-1ª avaliação em 2031
- fixação de AR's 2033 em 2032
- “avaliação 30-35” em 2034
- art. 475-(trava)-2ª avaliação em 2036,

sendo que as avaliações da “trava” podem dar origem a mais uma avaliação, esta operada pelo sistema CG+TCU+Senado.

Antes de iniciar a cronologia, necessário referir um problema de interpretação. Remetendo o leitor para a pág. 71 acima, onde reproduzo a parte relevante do artigo 475, o ponto é que, dada a péssima qualidade da redação, podem ser feitas, a meu ver, duas interpretações sobre a dinâmica da avaliação nele prevista. Uma primeira interpretação diria que apenas na primeira avaliação quinquenal, realizada em 2031, seria exigida a estimativa das AR's previstas – no caso, para aplicação em 2033, com base nos dados de arrecadação de 2026 a 2030. Nas avaliações quinquenais seguintes, 2036 e 2041, por esta interpretação deduz-se (não há qualquer indicação no texto) que seriam tomadas as AR's oficiais vigentes, a única informação disponível. A segunda interpretação assumiria que a estimativa de AR's para o ano-alvo é obrigatória em todas as avaliações quinquenais, e deveria ser sempre feita referida aos cinco anos anteriores ao ano-alvo. Não vou aprofundar a questão<sup>101</sup>, por não trazer implicações relevantes para nossas conclusões.

---

<sup>100</sup> LC214 art. 19.

<sup>101</sup> A favor da primeira interpretação existe a afirmação restritiva no §9, que sugere ser a estimativa exigida no §10 restrita a 2031. Também neste sentido vai a total ausência de qualquer regra metodológica que explique como seria feita a estimativa nas avaliações futuras, mas este último argumento é frágil, pois não existe explicitação de metodologia também para a primeira avaliação. A favor da segunda interpretação existe a própria redação do §10, que, embora referida a 2031, compõe o corpo do dispositivo que seria aplicado naquelas avaliações. Também nesse sentido o fato de que não existe no art. 475 qualquer indicação de que, na ausência de estimativa, deveria ser assumida a alíquota de referência oficial vigente.

### A situação existente antes da introdução da “trava”

Imaginando inicialmente a situação sem a “trava” do art. 475, teríamos o cálculo das AR's para 2033 conforme as normas sequenciais de Primeira Transição<sup>102</sup>. Seu único objetivo é calcular AR's de CBS, do IBS-E e do IBS-M, e, portanto, as respectivas receitas, que garanta a equivalência com a receita dos tributos “velhos”, que, para o ano de 2033, são eliminados. Se a carga tributária dos velhos está crescendo, isto é indiferente para o critério em tela, ele apenas busca igualar CBS e IBS a esta carga. Esta primeira mensuração, realizada em 2032, vai indicar as AR's para 2033.

Temos em seguida a “checagem 30-35”<sup>103</sup>, nos interessa aqui aquela realizada em 2034 para aplicação em 2035, que vai se basear no teto de referência total aferida no período 2012-2021, comparada à receita-base total prevista para 2035, tudo em percentagem do PIB (ver pag. 67). Caso a receita base total seja maior que o teto de referência total, as AR's devem ser ajustadas para gerar equivalência, garantindo que a Primeira Transição irá resultar neutra em percentagem do PIB.<sup>104</sup> Este procedimento pode redefinir às AR's de IBS e CBS para 2035.

Destes dois dispositivos, portanto, resultaria a fixação das AR's de IBS e CBS para os períodos futuros, sem prazo<sup>105</sup>. Ou são as AR's definidas no primeiro dispositivo, para 2033, ou são as AR's que resultam da correção pelo PIB para 2035. *Até aí faz total sentido: o cálculo inicial de 2032 é o prosseguimento do método adotado em toda a Primeira Transição, e este cálculo não envolve a dimensão da carga, apenas projeta sequencialmente a receita dos impostos “velhos” de forma a calcular a receita necessária para IBS e CBS na transição. Já o segundo tem referência real na arrecadação de período de referência.* Não há elementos suficientes para prever como irão se diferenciar estes dois cálculos. O primeiro provavelmente refletirá a evolução da receita dos impostos “velhos” durante a Primeira Transição, enquanto o segundo pode trazer uma correção para menos desta evolução tendo como referência a carga do período 2012-2021.

Em suma, teríamos em 2035 AR's “congeladas” para sempre, e compatíveis – pelo menos naquele momento - com a ideia de manutenção da carga tributária do novo IVA em relação àquela vigente no período de referência. Não existiria, enquanto fossem apenas estas duas condicionantes, qualquer avaliação de carga ou correção de AR's previstas para o futuro. Vale lembrar que a LC214 decreta que as AR's deverão ficar fixas a partir de 2035, iguais às do ano anterior<sup>106</sup>.

---

<sup>102</sup> Arts. 359 e 365 LC214.

<sup>103</sup> Arts. 368 e 369 LC 214.

<sup>104</sup> Estou considerando aqui, para simplificar, apenas a avaliação prevista para o ano de 2035, onde serão considerados IBS e CBS, art. 369. A outra avaliação prevista é apenas para a CBS, feita em 2029 para aplicação em 2030, art. 368.

<sup>105</sup> Art. 18 LC214.

<sup>106</sup> Art. 18 inciso III, LC214.

### A situação decorrente da introdução da “trava”

Porém, introduzindo o art. 475 – a “trava” – ocorrem mudanças relevantes no processo. Ele cria a obrigação de que, em 2031, sejam estimadas as AR's previstas para 2033, calculando com base na receita dos cinco anos até 2030. Se as AR' estimadas forem maior que a “trava”, o Executivo estará obrigado a apresentar projeto de LC reduzindo benefícios, e alterando a carga tributária. Com isto, o art. 475 irá provocar diversas consequências. Vamos examiná-las.

#### O art. 475 e o cálculo de AR's nos arts. 359 e 365

A avaliação das AR's previstas para 2033, prevista no art. 475, a ser realizada em 2031, caso se desdobre na exigência de projeto de LC, irá se sobrepor ao período em que estará sendo realizada o cálculo regular previsto no art. 365. Como se dará a viabilização desta ‘coincidência’?

A metodologia indicada no art.475 para estimar as AR's esperadas para 2033 é vaga e imprecisa<sup>107</sup>, e não há por que supor que seu resultado deva coincidir com as AR's que venham a ser fixadas em 2032 para aplicação em 2033<sup>108</sup>, inclusive porque estas têm como critério manter a equivalência com as receitas dos impostos “velhos”. Se estas AR's estimadas com a metodologia detalhada nas regras de transição<sup>109</sup> totalizarem mais que o teto da “trava” = 26,5%, surge uma incompatibilidade, pois o art. 475 não prevê que as AR's devem ser ajustadas de modo a não extrapolar o teto previsto.

Este é ponto essencial para nossa argumentação aqui: o art. 475 é independente, ignora totalmente as AR's “oficiais” vigentes, e não prevê correção de AR's. Se os cálculos nele previstos indicarem AR's futuras incompatíveis com a “trava”, ele irá apenas exigir que o Executivo encaminhe proposta de LC ao Senado propondo alteração dos regimes diferenciados, alterando a base tributária, independentemente de verificação da eficiência, eficácia e efetividade deles.

Assim, em suma, no caso de uma alíquota estimada acima de 26,5%, cria-se uma situação peculiar: a única referência “oficial” da AR é aquela vigente, por exemplo, no nosso caso, 27%. Mas, ao mesmo tempo, dada a LC aprovada pelo Congresso, especifica para reduzir benefícios, a alíquota “efetiva”, que garante a manutenção da receita dos entes, é 26,5%, devido aos efeitos de aumento da carga tributária. Ou seja, embora o art. 475 tenha como objetivo controlar as AR's, ele mesmo não exige a redefinição deste parâmetro.

Esta “coincidência” dos dois dispositivos coloca o problema de cronologia dos eventos. O cenário mais otimista é aquele que o Congresso aprova as medidas propostas pelo Poder Executivo, caso em que a redução dos benefícios viabiliza fixação de AR's que totalizam 26,5% produzindo o mesmo volume de receitas de IBS e CBS que seria obtido mantendo os benefícios e AR's “oficiais”, que totalizam, digamos,

<sup>107</sup> Ver §10 art. 475, pag.70 acima.

<sup>108</sup> Arts. 359 e 365 da LC214.

<sup>109</sup> Art. 369 LC 214.

27%. Mas a aprovação da LC, por si mesma, não redefine a AR. Como veremos à frente, outro dispositivo da LC214 cuidará disto.

Porém, outro cenário bastante possível é que o Congresso não aprove o projeto de LC, pois parlamentares não gostam de cortar benefícios fiscais. Neste caso vigerão as AR's "oficiais", de 27% em nosso exemplo. Neste cenário a alíquota de 26,5% será inócua.

Há também um cenário, improvável, mediante o qual as AR's "oficiais" totalizem menos de 26,5%, 25% p.e., então todos ficarão felizes, as receitas asseguradas, o teto da carga em p.p. do PIB atendido, o teto de 26,5% atendido e rendendo votos, o Poder Executivo nem precisou tomar a iniciativa de enviar projeto de LC ao Senado. Vale dizer, o IVA Dual estaria sendo muito bem-sucedido.

Se admitimos o cenário mais otimista, temos que considerar o efeito do art. 475 sobre os cálculos realizados por exigência do art. 365. A premissa é que em meados de 2032 o Congresso já tenha aprovado a LC para reduzir benefícios. Nesta ocasião o Poder Executivo da união e o CG estarão calculando as AR's "oficiais" para 2033, utilizando os dados de 2030 e 2031, e – este o ponto importante, aqui - considerando a legislação que vigorará em 2033<sup>110</sup>. Então, apesar da bagunça cronológica, o resultado "oficial" para as AR's "regulares" pode totalizar menos ou igualar os 26,5%. A metodologia de cálculo das AR's identificará qual teria sido a receita de IBS e CBS em 2030 e 2031 se nestes dois anos tivesse vigorado a LC aprovada pelo congresso para reduzir benefícios. *Em suma, embora o próprio art. 475 não contenha regras para revisão de alíquotas, neste caso específico – para o ano de 2033 – ele será efetivo para fixar as AR's, dado o método de cálculo previsto no art. 365.*

#### O art. 475 e o art. 19 da LC214

Por outro lado, a EC132 exige<sup>111</sup>, e isto foi reproduzido na LC214 art.19, que qualquer alteração legislativa aprovada pelo Congresso que afete a receita do IVA exigirá correção da alíquota de referência<sup>112</sup>. Isto implica que a LC solicitada pelo art. 475 §11, sempre que ativada, exige necessariamente a alteração das AR's por incidir especificamente sobre os benefícios e reduções de alíquota, e, portanto, aumentando *ceteris paribus* a carga tributária e a receita dos entes ao patamar de equilíbrio.

Resulta que, cada vez que o dispositivo previsto no 475 seja acionado e leve a alteração da carga, as AR's oficiais terão que ser revistas. Isto terá que ser feito pelo Senado, a partir de estimativas realizadas pelo CG, União e TCU<sup>113</sup>. Ou seja, embora o art. 475 não se refira a AR's, ele de fato, quando acionada a

<sup>110</sup> LC 214/25, art. 359 (AR CBS) e art. 365 (AR IBS).

<sup>111</sup> EC 132/23, art. 156-A, § 9º e 11º.

<sup>112</sup> "Art. 19. Qualquer alteração na legislação federal que reduza ou eleve a arrecadação do IBS ou da CBS deverá ser compensada pela elevação ou redução, pelo Senado Federal, da alíquota de referência da CBS e das alíquotas de referência estadual e municipal do IBS, de modo a preservar a arrecadação das esferas federativas."

<sup>113</sup> Art. 19, §1º, inciso III: "deverá o ajuste das alíquotas de referência ser estabelecido por resolução do Senado Federal, com base em cálculos elaborados pelo Comitê Gestor do IBS e pelo Poder Executivo da União e homologados pelo Tribunal de Contas da União". Note-se que a LC214 é omissa no sentido de definir a metodologia para este cálculo.

“trava”, conduz a uma revisão de AR’s, patrocinada pelo trio CG+União+TCU, obedecendo ao art. 19 da LC214.

Ao aplicar a correção prevista no art.19 da LC214, o Senado e parceiros enfrentarão uma dificuldade. Do ponto de vista temporal a LC específica para reduzir benefícios antecede logicamente a fixação anual de AR’s “oficiais” pelo Senado para aplicação em 2033. Em princípio, se a avaliação que foi feita pelo poder Executivo<sup>114</sup> para propor a LC exigida tiver sido correta, é evidente que o Senado e parceiros deveriam fixar sumariamente a alíquota em 26,5%. Mas, sendo feita a avaliação a eles exigida<sup>115</sup>, e ela chegar a um valor diferente de 26,5%, qual valor prevalece? Com bom senso e negociação, esta avaliação deverá convergir para 26,5%.....

No caso que agora analisamos, que é o encerramento da Primeira Transição, 2033, este procedimento previsto no art. 19 vem a se somar aos outros dois processos de avaliação: a primeira aplicação da “trava”, de onde ele deriva, e aquele do art. 365. Como indicamos acima, neste caso particular, dada a concomitância entre a aplicação da “trava” e o procedimento do art. 365, o procedimento previsto no art. 19/LC214 pode ser, em grande medida redundante, já que a aplicação do art. 365 já deverá incorporar na definição de AR’s o aumento de carga tributária. Eu declino tentar analisar aqui como estes procedimentos serão organizados cronologicamente, qual a articulação temporal (e política) exigida para tudo funcionar. Aqui a minha relutância vence, e abandono a análise do “circo” no período 2032-2033.

Vejamos agora que, logo após estes processos, teremos o exigido pelo art. 369/LC214, o que chamamos acima de “avaliação 30-35”. Esta avaliação – realizada em 2034 - tem critérios próprios e distintos das demais avaliações citadas. Ela opera em percentagem do PIB referido ao período histórico de referência. Sob a hipótese que estamos analisando, de que a “trava” seja acionada em 2032, redefinindo a AR para 2033, decorre que as AR’s para 2034 e 2035 serão, em princípio, iguais a 26,5%. Gera-se, a meu ver, um impasse potencial de grandes proporções. Se a “avaliação 30-35” levar à conclusão de que a carga tributária prevista para 2035 ultrapassa aquela do período de referência, seu mecanismo de ajuste é reduzir a AR vigente. É sabido hoje, embora não oficial, que o valor “26,5%” é irrealista, dadas as ampliações de benefício feitas pelo Congresso. Como o critério da “avaliação 30-35” é autônomo, não considera a AR vigente, podemos ter como resultado uma redução incidindo sobre a AR vigente – 26,5% -, que já é em si mesma subestimada.

*Se nossas hipóteses sobre o encadeamento de dispositivos estiver correta, temos a importante consequência de que fica inviabilizado o mecanismo previsto no art. 369, a única avaliação tecnicamente consistente orientada para o controle da carga tributária. Dada a autonomia dos entes, esta avaliação prevê apenas a redução das AR’s caso a carga tributária do IVA, em percentagem do PIB, ultrapasse a carga*

---

<sup>114</sup> LC 214/25, art. 475 §12: “O projeto de lei complementar de que trata o § 11 deverá: I - ser enviado ao Congresso Nacional até 90 (noventa) dias após a conclusão da avaliação quinquenal; II - estar acompanhado dos dados e dos cálculos que basearam a sua apresentação; e III - alterar o escopo e a forma de aplicação dos regimes e das políticas de que tratam os incisos do caput”.

<sup>115</sup> Nota 16.

*verificada no período de referência. Esta medida, por sua vez, pressupõe que a AR seja, de fato, uma referência e condicionante sobre as alíquotas padrão dos entes. Se nossas hipóteses são válidas, as AR's neste momento (2034) não guardarão qualquer coerência com o comportamento dos entes.*

O período de médio e longo prazo: tudo o que resta é a “trava”

A aplicação do art. 369 em 2034 é o “canto do cisne” do controle da carga. A partir de 2035 a legislação prevista só mantém duas regras: a “trava” contida no art. 475 e o “congelamento” das AR's, previsto no art. 18-III da LC214.

A rigor, a intenção original era que este “pequeno” período de longo prazo – 2035 até 2078 - fosse percorrido sob a égide de uma AR fixada em 2033, aquela que, em princípio, resultaria da aplicação do art.369. Isto seria muito coerente, pois a norma estaria sinalizando para os entes alíquotas que preservariam a carga tributária existente entre 2012 e 2021.

A invenção da “trava”, turbinada pelo critério de avaliação quinquenal permanente, subverteu totalmente este projeto. Quando olhamos para as próximas avaliações quinquenais previstas - 2036 e 2041, p.ex. - o resultado obtido acima para o período 2032-2033 se repete e independe de qual das duas interpretações sobre o art. 475 que citei acima seja adotada (exigência ou não de estimativa prévia de AR's). Caso optemos pela primeira interpretação – estimativa apenas para 2033 - em não havendo estimativa nas próximas avaliações, a aplicação do art.475 terá que tomar como referência a AR vigente no ano anterior, quer seja a “oficial”, quer seja a referenciada ao art. 475. Em 2036, ela será – se aceitamos a argumentação anterior, que decorre do que é feito para 2033 – igual a 26,5%, e será desnecessário acionar o critério do art. 475. Consequentemente nada muda, e isto se repete “forever”, em 2041 e nas próximas.

Se adotamos a segunda interpretação – estimativa em todas as avaliações quinquenais – resulta em repetir sempre o processo descrito mais acima, para 2033. Se a AR então estimada for superior à “trava”, sobe a carga tributária através da nova LC que reduzirá benefícios, o Senado reage fixando a soma das AR's, trazida de volta ao número mágico “26,5%”.

Por outro lado, se a AR estimada for menor (devido, por exemplo, ao “efeito conformidade”), indicará que a AR de 2036 em 26,5% está superestimada, e ficará a ver navios, inócua, sua utilidade terá sido fazer confusão e holofote para políticos. Tudo segue “como dantes no quartel d’Abrantes”, e teremos AR's que, da mesma forma que na situação contrária, ratifica aumento da carga tributária.

*Em suma, qualquer que seja a interpretação que adotemos, mantidas as regras atuais da LC214, minha interpretação é que, após a primeira aplicação da “trava”, as AR's estarão necessária e permanentemente limitadas a 26,5%, o que não significa fixação da carga tributária, pelo contrário, esta poderá ser elevada quando necessário através da revisão dos benefícios, o que poderá ocorrer até que, num limite absurdo, estes sejam integralmente eliminados, tornando o imposto cruelmente uniforme.*

Até onde vejo, o único ponto indeterminado na argumentação acima, além da cronologia das três condicionantes, é o papel do Senado para reagir à legislação que afeta a receita, aprovando a LC cuja

proposta foi originada no Executivo. A EC132, quando previu este procedimento<sup>116</sup>, muito apropriadamente remeteu para LC sua regulamentação. Isto está previsto no art. 19 da LC214, sem prejuízo de o Senado e parceiros poderem, até agora, fazerem o que acharem mais adequado, inclusive fixando uma alíquota diferente de 26,5%. A LC não os impede.

### Pequenas conclusões

Mostrei, neste item, como a Reforma andou tangenciando o problema da carga e acabou por formular uma solução capenga de tentativa de controle indireto através de uma toska “trava” sobre alíquotas de referência, que de fato tem o efeito contrário: tende a ratificar aumentos de carga. Parece claro que esta providência imediatista, determinada pelo clima político de momento, acabou permanecendo até ser incorporada pela LC214, sem que nenhuma das instâncias quisesse assumir a responsabilidade para removê-la.

Chama a atenção de qualquer observador o fato de que a Equipe (ou o Congresso? é difícil dizer, olhando de fora o processo) conceberam inicialmente um método de avaliação que incide efetivamente sobre a carta tributária do IVA, o que denominei “checagem 30-35”, com o objetivo restrito de garantir que a carga resultante da Primeira Transição não ultrapasse parâmetros históricos. Dado o objetivo, este método tem sua aplicação prevista apenas para 2035.

Poderíamos perguntar por que, num outro momento, quando se constatou a possível perda de controle sobre a simbólica alíquota do IVA, não se recorreu a alguma forma de avaliação semelhante à primeira opção descrita acima? De fato, os obstáculos a tentar transformar aquela avaliação em avaliação periódica, e não apenas pontual, são muitos. A começar pela definição do período de referência, que esbarraria nos mesmos problemas políticos que restringiram a definição do período de referência para a distribuição das receitas do IVA. No caso da “checagem 30-35”, o objetivo era controlar o impacto da Primeira Transição, portanto o período de referência escolhido é razoável. Para um processo dinâmico, seria necessário pensar em algum tipo de média móvel de anos anteriores.

No movimento seguinte, talvez diante destas dificuldades, estes mesmos agentes patrocinaram aquela que, a meu ver, é a mais distorcida e equivocada medida em toda a legislação da reforma: a “trava” de 26,5% imposta às alíquotas em decorrência de avaliações quinquenais. Para mim fica claro que, a esta altura, algum grau de controle da Equipe sobre os eventos, se havia, foi por água abaixo. Se me permitem utilizar uma expressão (neste contexto) chula, a “barbaridade” que foi perpetrada no art. 475 da LC214 resiste a qualquer qualificativo. Pode haver, com certeza, defensores desatentos desta medida que a vejam como voltada para controlar a carga tributária do IVA. Com certeza, nas suas origens remotas, ela tinha alguma relação com tal ideia. Mas transmudou-se numa obsessão por manter constante a alíquota média do IVA, a qual deveria transmitir para a população a noção (enganosa e falsa) de que a carga também

---

<sup>116</sup> EC 132/23, art. 156-A, § 9º e 11º.

estava constante. Na prática, como já illustrei acima, sempre que acionado este dispositivo levará ao aumento da carga tributária, para viabilizar uma alíquota média igual a 26,5%.

A trava de 26,5% é, portanto, um absurdo lógico, e, no essencial, uma grande encenação. Não passa nem perto de estabelecer qualquer mecanismo para regular a carga tributária. Só mantém a aparência, fixando teto para as AR's. Tenho esperança – e até acho inevitável - de que, em algum momento nos próximos anos, será tomada uma iniciativa para remover esta excrecência legislativa da legislação complementar. Colhidos os louros eleitorais eventualmente gerados naquele momento, e confiando na curta memória da opinião pública, o mesmo Congresso provavelmente irá operar esta correção.

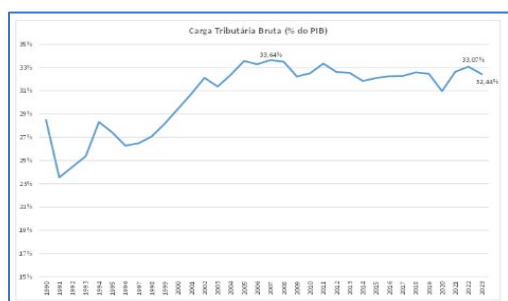
### A questão mais geral da carga: o que devemos controlar?

Neste item pretendo situar as implicações da Reforma num contexto mais geral de análise da carga tributária total no país. Meu ponto aqui é que, nas últimas décadas, o Brasil não fez uso de qualquer regra fiscal para controlar a carga tributária, e, mesmo assim, a carga total se estabilizou e a carga indireta se reduziu. Adicionalmente, vou mostrar que a adoção do princípio do destino restringe os impactos das alíquotas padrão aos cidadãos e contribuintes de cada estado. Esta evolução sugeriria que regras fiscais para controle da carga não são necessárias.

Isto parece ser válido para o período anterior/atual, mas eu entendo que, com a Reforma, o contexto se altera, e pode ser necessário algum tipo de controle sobre a carga. Para dar destaque a este ponto, eu vou tratar, neste item 3.2.2. dos pontos que argumentam no sentido de que não é necessário o controle da carga, e deixo para o item 3.4. o argumento sobre a necessidade de um controle da carga.

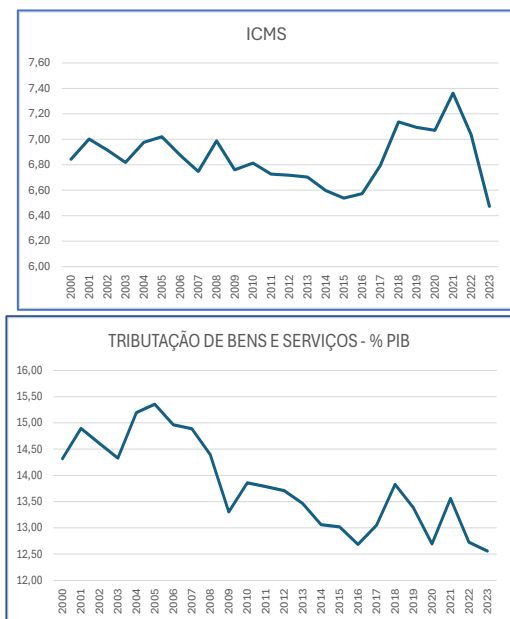
#### O contexto empírico: carga tributária estabilizada

Para contextualizar, vale ressaltar que o Brasil nunca teve, em seu ordenamento fiscal, uma regra de controle numérico da carga tributária. Mesmo os arranjos aparentemente mais sofisticados, como o recente Arcabouço Fiscal, ordenam essencialmente o gasto público, ignorando o sistema tributário. No entanto, a carga total, após uma subida forte de 10% do PIB entre 1991 e 2007 (23,5% para 33,6%), tem estado desde então oscilando em torno de 32%, com tendência de redução até 2020. A tributação de bens e serviços<sup>117</sup>, basicamente determinada pelos tributos que aqui analisamos, atingiu um máximo histórico em 2005<sup>118</sup>, com 15,35% do PIB, depois caiu tendencialmente até 2023, quando chegou a 12,56%. Tudo isto sem qualquer regra fiscal que impusesse limites à carga.



<sup>117</sup> O gráfico abrange a totalidade dos tributos indiretos, federais e subnacionais. Dados fornecidos gentilmente por Kleber Castro.

<sup>118</sup> Devido a um forte crescimento de 10% do PIB entre 1980 e 2005, no essencial determinada pela "invasão" da base de bens e serviços pela tributação federal, tem como principal instrumento a dupla FINSOCIAL + COFINS.



Da mesma forma, mesmo sem qualquer regra fiscal que controlasse sua carga, o ICM/S caiu ao longo deste século em aprox. 1,5% do PIB até 2016. Voltou a crescer entre 2018 e 2021, e em 2023 atingiu seu nível mais baixo no século.

Isto nos permite supor que, de certa forma, o país atingiu um limite político de expansão da extração tributária. A população não legitima a carga existente, e o sistema político entendeu que qualquer elevação de carga, por alíquotas ou criação de tributos, é eleitoralmente negativa. Isto explica, com certeza, a iniciativa esdrúxula do Congresso, tratando de introduzir atabalhoadamente na Constituição uma regra fiscal que nunca existiu no país, tornando fixa a alíquota de referência. Se esta

argumentação procede, eu pergunto: faz sentido pensar em algum limite numérico para a carga tributária indireta, em percentagem do PIB? Isto apenas explicitaria, em termos de parâmetros fiscais, o que já é realidade no comportamento político da população?

### O contexto constitucional estabelecido pela Reforma

Começemos pelo fato de que princípio basilar da atual reforma é a plena autonomia dos entes na definição de suas alíquotas. Qualquer regra fiscal de controle de carga que pretenda ser efetiva teria que estabelecer alguma forma de restrição sobre esta autonomia. Se podemos pensar, em princípio, em uma regra para o GF – por exemplo, um teto como % do PIB - como poderíamos estabelecer um controle semelhante para 27 estados e milhares de municípios, quando cada um se defronta com condições econômicas diversas? Dada a impossibilidade de fixar alíquotas para cada ente, teríamos que pensar, talvez, em deslocar o foco para o nível de receita, estabelecendo um limite da arrecadação local referida ao PIB local? Talvez aplicável aos estados, isto seria com certeza inviável para municípios: de aplicação complexa, e um pesadelo para fiscalizar. E seria brutalmente desigual. Não é um problema de fácil solução.

Porque é muito mais fácil para as federações desenvolvidas estabelecerem algum controle sobre os seus IVA's? Resposta fácil: porque eles são tributos do governo central, e tem suas alíquotas controladas centralmente, podendo, portanto, ser objeto de decisões de política tributária a nível nacional. As alíquotas não são regionalizadas. Seria isto, aproximadamente, que seria obtido caso predominasse a “visão C.CiF” do imposto único (ver item anterior). Teríamos uma alíquota única, a ser negociada entre GF e Conselho Gestor, o que abriria espaço para que a questão da dimensão da carga fosse considerada.

Nestes países, o usual é que a alíquota do imposto nacional seja pouco alterada no curto prazo, pois ela aponta para a dimensão da carga tributária. É mais frequente que a política fiscal dos países modifique a composição da base tributária, deslocando bens e setores para faixas mais ou menos intensivas em

incidência<sup>119</sup>. Disto pode resultar aumento de carga, dependendo da composição das alterações, mas em geral o objetivo não é alterar a carga, mas a estrutura de incidência do imposto. Se é para alterar a carga, altera-se alíquotas.

Em nosso novo IVA, como discuti no item 3.1.1. acima, o imposto é nacional porque uniforme, mas não é nacional na gestão dos níveis de extração tributária, dada a autonomia dos entes, a qual determina, em última instância, a apropriação da receita. A grande diferença é que, nas federações desenvolvidas, a distribuição da receita do IVA é operada, em geral, por sistemas de partilha sob critérios equalizadores e redistributivos. Não é determinada, como aqui, pelo princípio do destino, ou seja, em última instância pela localização regional do adquirente de qualquer produto. *Em outras palavras, a nossa reforma conseguiu romper com a individualidade anárquica dos estados, que nos entregava 27 diferentes ICMS's, mas não avançou a ponto de romper com a apropriação da receita pelos governos regionais sob uma regra essencialmente devolutiva: cada um recebe o que arrecada, e esta arrecadação é reflexo da sua capacidade econômica em última instância e das alíquotas que estes governos estabelecem autonomamente.*

Vale lembrar que, teoricamente, há dois caminhos para controlar a carga tributária de um imposto: alterar a abrangência

de sua incidência ou alterar suas alíquotas. Ou seja, ou se modifica a dimensão da base tributária ou se modifica a pressão tributária feita sobre ela, alterando alíquotas. A manipulação de um destes elementos só será determinante da carga caso o outro elemento seja mantido constante. Portanto, controle de alíquotas só está diretamente relacionado à carga caso as regras que comandam a incidência do imposto sejam constantes.

Nas condições estabelecidas pelos princípios da reforma, temos aqui uma situação peculiar: não há como controlar a carga via alíquotas, portanto resta a alternativa de modificar a base, o que, como vimos no item anterior, foi a “solução” adotada na LC214, que descrevemos no subitem anterior. Ou seja, “sentamos no banquinho e puxamos o piano” para uma posição correta para tocar.

### Devemos mesmo controlar a carga tributária? E qual delas?

A questão de fundo, evidentemente, reside na validade de algum limite imposto à carga tributária de uma democracia. Sob uma ótica liberal conservadora, a qualidade do nível de vida destas sociedades seria inversamente proporcional à dimensão da intervenção estatal, portanto a carga deveria ser a menor possível. A existência de democracias com elevadíssimo padrão de vida e cargas tributárias acima de 50% do produto – os países nórdicos, por exemplo – rejeita de imediato este tipo de simplismo.

A carga tributária de uma democracia resulta, em última instância, da aceitação de sua população para um nível mais ou menos elevado de intervenção estatal. O ponto essencial é que a aceitação da carga tributária pela população está essencialmente associada à sua percepção da relação custo-benefício entre

---

<sup>119</sup> Todos os países da EU, sem exceção, tem a tributação do IVA dividida em faixas padrão, reduzidas, muito reduzidas e até zeradas.

o peso dos impostos e os serviços recebidos através da intervenção estatal. Neste sentido, da mesma forma que na Suécia a população aceita e aprova uma carga elevada, no Brasil existe hoje uma forte resistência a qualquer possibilidade de elevação dos impostos. Toda a discussão que analisamos no subitem anterior tem, por trás, a hipótese de que a reforma deve, a todo custo, evitar a elevação desta carga.

A partir destas rústicas observações iniciais, podemos avançar em uma avaliação sobre a aceitação da carga tributária em federações. Estruturas federativas levam à separação necessária entre carga tributária nacional, representada pelos tributos do governo federal, e carga tributária regional - estadual<sup>120</sup> e municipal, representada pelos impostos sob competência dos governos subnacionais. Para todos os efeitos, tudo que dissermos aqui sobre estados vale para os municípios.

Em todas as federações, os impostos nacionais, geridos pelos governos centrais (no Brasil renda, folha de pagamento, contribuição previdenciária e diversos impostos indiretos, contribuições sociais etc.) incidem igual e uniformemente sobre toda a população, independentemente do estado em que reside. São, portanto, um componente central e dominante da carga tributária tal como percebida pela Sociedade. Já os impostos estaduais/municipais, por outro lado, em princípio incidem apenas sobre a população daquela jurisdição específica. Isto pode ser visto, no Brasil, pelas diferenças na incidência de impostos em que os GSN's têm autonomia para fixar alíquotas, como *transmissão intervivos* (municipal) ou *causa mortis* (estadual). Diferentes níveis nas respectivas alíquotas implicam que populações distintas sofrem tributação diferenciadas.

Como regra geral, com pouca diferença nas dimensões relativas, nas federações desenvolvidas a parcela da receita tributária que é controlada de forma autônoma pelos entes regionais é muito pequena, principalmente porque os impostos principais nos sistemas modernos – renda, folha de salários e valor adicionado – são sempre impostos nacionais. Disto resulta que o governo central tem o poder de definir a carga tributária vigente, com pouca imprecisão, decorrente da parcela controlada pelos poderes regionais. Ao considerar a possibilidade de elevação ou redução desta carga, o governo central deverá considerar as preferências manifestas politicamente pelo conjunto da população do país.

O que a Reforma pretende para a estrutura tributária do Brasil? Ela encaminha uma relevante diferenciação perante o padrão usual, contida na competência dos entes regionais sobre a maior parte da tributação de bens e serviços. Isto é simplesmente a preservação de uma característica distintiva do atual sistema, com ICMS e ISS. Em segundo lugar, e mais importante para nosso argumento aqui, este IVA será rigorosamente uniforme e, ao fim do longo período de transição, obedecerá a um critério rigoroso de destino na apropriação inter-regional das receitas.

Qual seria a situação se a Reforma encaminhasse a implementação do princípio do destino de imediato, já a partir da extinção dos impostos “velhos”? Aqui reside um aspecto que tem sido sempre

---

<sup>120</sup> Ou, para sermos mais precisos, “carga tributária regional”, aquela controlada pelos governos intermediários cuja designação varia entre federações: estados, províncias, lãnder, cantões etc. Utilizaremos a designação “estadual” que corresponde aos conceitos brasileiros, assim como aqueles dos Estados Unidos.

negligenciado nas análises sobre o novo sistema. *O IBS-destino é, do ponto de vista da incidência, um imposto rigorosa e exclusivamente estadual/local, no sentido que estou dando a este adjetivo.* Uma variação de alíquota padrão de seu governo irá gerar efeitos exclusivamente sobre seus cidadãos, sem qualquer exceção. As compras feitas internamente irão pagar esta alíquota. As compras feitas em outro estado não serão tributadas pela alíquota do vendedor, mas pelas alíquotas domésticas. E as compras feitas por consumidores de outros estados em seus mercados não serão afetadas pela sua alíquota, pois serão tributadas pela alíquota dos outros estados.

Portanto, *do ponto de vista da incidência tributária, o IBS-destino envolveria um total isolamento tributário do estado.* A gestão de alíquotas do IBS, prerrogativa do governo estadual, seria assunto que afetaria exclusivamente a sociedade local. Se o governo consegue convencer, através de seu Parlamento, a sua Sociedade da conveniência de aumentar a arrecadação do IBS visando, por exemplo, ampliar gastos em Educação ou Saúde, este aumento não tem qualquer efeito sobre quaisquer outras sociedades regionais no país exceto, evidentemente, pelo efeito-demonstração. Se estes gastos serão realizados de forma eficiente, é um problema que cabe exclusivamente à Sociedade local. Isto é federalismo.

. Com base em tudo isto, pode-se questionar *qual o sentido de se impor limites sobre a carga tributária agregada do IBS-destino, se ela é composta por 27 decisões estaduais que só afetam às suas respectivas sociedades locais?* Se esta carga se eleva num certo momento, em decorrência de aumentos de alíquotas padrão de meia dúzia de estados, o que está errado? Deve existir um controle nacional que, neste caso, imponha algum tipo de restrição sobre a tributação estadual? O ponto essencial é que cada uma destas elevações é, em princípio decidida pela sociedade local, e só incide sobre ela, não gera efeitos sobre o restante do país. É óbvio que cada uma destas elevações pode decorrer de processos políticos internos justos e democráticos, ou pode decorrer de comportamentos oportunistas de políticos de plantão. Mas, em essência, reside aí o mérito ou demérito do federalismo: conceder às sociedades regionais poder de decisão sobre a condução de suas políticas, de seus governos, para o bem e para o mal.

Mas, o fato é que a Reforma, talvez sabiamente, optou por submeter a adoção plena do critério de destino a um longo período de transição. E o fez de forma inovadora e habilidosa. Estabeleceu rigorosamente o critério do destino nas relações do contribuinte com o fisco, com o que toda a documentação fiscal no sistema irá atribuir receitas aos entes conforme este critério. Mas, por outro lado, *impôs uma ruptura entre esta atribuição de receitas e a apropriação destas mesmas receitas pelos governos.* O Conselho Gestor, ao processar os documentos fiscais, irá aplicar o procedimento que descrevemos nas págs. 36 e ss, cujo resultado é distribuir a maior parte das receitas entre os entes não pelo critério do destino, mas por um algoritmo estático que reflete a composição das receitas em período histórico anterior.

Portanto, aquela possível dinâmica virtuosa na relação entre a extração tributária e a geração de benefícios para a população, que decorre da aplicação do critério de destino, é truncada no caso do IBS. A dinâmica do imposto, em cada região/local, não irá mais operar decisões fiscais cujos custos e benefícios seriam assumidos plenamente no espaço da sua jurisdição. A receita gerada em cada jurisdição decorre

integralmente da aplicação da alíquota padrão exclusivamente aos seus residentes, mas ela não será apropriada pelo respectivo governo estadual/local. *Para nosso ponto aqui, o IBS, embora obedeça ao critério do destino na relação contribuinte-fisco, do ponto de vista federativo, na apropriação regional da receita irá operar, em grande medida, ainda por décadas, como um imposto nacional compartilhado por critérios estáticos.*

Isto, a meu ver, invalida qualquer argumento pela rejeição a um controle efetivo da carga tributária do IBS nas próximas décadas, dadas as regras atuais previstas. No próximo item apresento os motivos pelos quais este controle é provavelmente necessário.

Ponto essencial, que indica a competência da Equipe ao traçar a estratégia da Reforma, é que a consolidação dos objetivos relativos à Primeira transição – ou seja, a efetiva implementação do IVA na relação entre fisco e contribuinte – consolida de fato a Reforma no seu objetivo essencial. A partir daí, os problemas que surgem no plano federativo – que estou tentando analisar aqui – terão que ser resolvidos neste novo contexto, ou seja, com o IVA de fato tecnicamente implementado.

### **A ocupação da base do IVA: divisão da receita entre GSN's e GF**

*Meu ponto aqui é que, dadas as mudanças estruturais no sistema tributário, operadas pela Reforma, passou a ser provavelmente recomendável e até necessária uma medida que não foi nunca adotada no país: uma regra fiscal para estabelecer limites explícitos para a carga tributária do IVA.*

A argumentação final apresentada no item 3.2.2 pode ser interpretada a favor da ideia de que, a longo prazo, não é necessária qualquer regra mais rigorosa para controlar a carga a tributação do IVA. Isto seria num certo sentido conveniente, dadas todas as dificuldades decorrentes de controlar carga num contexto de autonomia subnacional para fixar alíquotas. Como vimos no item anterior, esta tese é válida a partir de 2078<sup>121</sup>, mas não se sustenta nas próximas décadas, dado o dispositivo adotado para atenuar a incidência do critério do destino. A questão se torna ainda mais relevante, a meu ver, quando incorporamos na discussão a questão da distribuição da base tributária do IVA entre IBS's e CBS, ou seja, entre governo federal e governos subnacionais.

### **A questão geral: vazio regulatório na Reforma**

Caso houvesse prevalecido a tese do imposto de fato único, teríamos necessariamente que enfrentar o problema da sua gestão compartilhada pelos níveis de governo, o que se estenderia inclusive para a fixação de alíquotas. Seria imprescindível, a meu ver, criar um “conselhão” gestor, tri-governamental. Feita a opção pelo imposto dual, esta questão acabou não emergindo, restando a gestão do IBS para os governos

---

<sup>121</sup> A rigor, como é um processo progressivo de adoção do critério de destino, já a partir dos anos sessenta a proposição passa a ser praticamente válida.

subnacionais através do CG e fazendo submergir o problema da relação com o GF no que se refere ao ponto crucial, definição de alíquotas e, portanto, distribuição da base tributária.

No entanto, a questão fundamental permanece, e me parece que existe aí um vazio regulatório relevante na Reforma. No início do processo, os governos estaduais estavam inquietos diante da previsão de que a CBS ficasse plenamente operacional muito antes do IBS, o que, em princípio, permitiria que o GF “saísse na frente” na ocupação da “nova” base tributária recém-criada e escassa. Na formulação final das normas de transição, a exigência de que a AR da CBS ficasse limitada a reproduzir as receitas das contribuições “velhas” trouxe algum alívio a esta preocupação<sup>122</sup>. Isto, contudo, se efetivo, vale apenas até o fim da Primeira Transição. A partir de 2035, não há qualquer restrição sobre a formação de alíquotas da CBS, e o problema de quem ocupa a base tributária se recolocará (é claro, sob a suposição de que o GF vai seguir a AR definida pelo Senado. Caso contrário, o problema se recoloca mais cedo).

Aspecto importante da atual Reforma, para nosso tema aqui, reside em que cinco importantes impostos serão substituídos por apenas três, sendo que, de fato, estes três se resumem a um único IVA nacionalmente uniforme. Para a questão que analisamos agora, a contraposição relevante é entre IVA subnacional – IBS-E e IBS-M – e IVA federal, a CBS. Na atual configuração dos impostos “velhos”, temos a carga tributária indireta distribuída entre os cinco impostos objeto da reforma conforme a tabela abaixo. Nesta estrutura, devemos notar que a tributação indireta resulta de impostos com diferentes critérios e regras de incidência, e com dinâmicas distintas. Por exemplo, nas últimas décadas o GF reduziu fortemente a receita do IPI, enquanto aumentava a receita da COFINS. Mesmo o ICMS, que tem maior participação, na realidade é composto hoje por 27 ICMS's peculiares e distintos.

O novo sistema consolida todas estas receitas (com exceção do IOF) no que é, na prática, apenas um imposto: o IVA nacional e uniforme. Se a transição for feita com total neutralidade, teremos um IVA que, com base nos dados de 2023 na tabela abaixo, responderá por 12% do PIB, portanto 37% da carga tributária (32,11%) naquele ano. Ainda com base nos dados de 2023, a neutralidade traria um IBS igual a 7,6% do PIB, dos quais 6,5% estadual, e a CBS igual a 4,39% do PIB. A receita deste imposto nacional, e, portanto, sua carga tributária, será resultante da alíquota média dos GSN's, principalmente estados, e da alíquota da CBS. Esta determinação ficará, portanto, concentrada em apenas duas alíquotas controladas, respectivamente, por dois níveis de governo, com o enorme agravante de que, de fato, não existe uma alíquota do IBS subnacional, apenas uma média passiva que pode ser obtida *ex-post*.

---

<sup>122</sup> Mas, vale ressaltar, que esta “garantia” de que a CBS não vá avançar sobre a base depende integralmente de que o GF adote a alíquota de referência calculada pelo TCU+Senado, a qual deve restringir a CBS a uma proporcionalidade com parâmetros históricos. Não existe qualquer proviso que imponha ao GF este comportamento. A ver.

IMPOSTOS B. SERVIÇOS EM % DO PIB - 2023	
Carga B. Serviços	12,56
Governos Subnac.	7,60
ICMS	6,47
ISS	1,13
Gov. federal	4,39
IPI	0,55
COFINS	3,01
PIS/PASEP	0,83
IOF*	0,56

\* não incluído na reforma

Fonte: dados fornecidos por Kleber Castrc

No atual esquema, acréscimos nas alíquotas federais incidem sobre diversas bases. O GF pode ter estratégias tributárias flexíveis, reduzindo alguns impostos e aumentando outros. Quando se consolida toda a base indireta, 12,56% do PIB, em um único imposto, as alíquotas que o determinam assumem feição distinta. Elas passam a ser acompanhadas atentamente pelos observadores da política econômica. O GF perde graus de flexibilidade, pois agora só pode gerir uma única alíquota. Se decidir aumentá-la, o efeito de elevação da carga fica evidente. Será lido como um movimento do GF para se apropriar de parcela da base tributária, indicando conflito com a tributação subnacional. Pelo lado dos estados é ainda mais complicado, pois não existe uma alíquota estadual agregada, embora exista um imposto estadual. Iniciativas individuais de alguns estados terão um claro componente de *free rider*, pois terão impacto diluído na carga tributária estadual, enquanto irão gerar aumento efetivo na sua receita individual.

Em princípio, a Primeira Transição teria o objetivo de preservar a atual divisão desta base tributária entre os entes. Isto não é garantido, contudo. É provável que os governos estaduais adotem a estratégia de aumentar suas receitas em 2025 e 2026, para se posicionarem melhor nos percentuais de rateio da Receita de Transição. Mesmo que isto resulte em jogo de soma zero, do ponto de vista individual, com certeza levará ao aumento da carga tributária do IBS. No último ano (escrevo em junho 2025), grande parte dos estados já aumentou suas alíquotas básicas. Diante disto, sou cético em relação ao poder da AR para manter sob controle a CBS. Lembremos que, de fato, o GF entrará em campo sozinho em 2027, e os GSN's serão provavelmente compelidos logicamente a adotar as AR's definidas pelo Senado.

Mas também no prazo mais longo é muito provável que emergjam necessidades de financiamento adicionais que venham a colocar em cheque a dimensão da carga de bens e serviços. Devemos somar a isto também a fragilidade da atual "trava" de 26,5%, que parece já não ser compatível com todos os benefícios que foram introduzidos no IVA, sem contar com eventuais novos benefícios que os grupos de pressão possam eventualmente obter<sup>123</sup>. Diante da atual ojeriza pública por elevação de carga, esta possível elevação irá também acionar questionamentos que, de alguma forma, incidirão sobre a distribuição da receita.

<sup>123</sup> No sistema atual, estes grupos de pressão conseguem bons resultados no plano estadual. Mantidas as regras gerais do novo IVA, isto não será mais possível – acaba a tinta da caneta dos governadores - e a busca por benefícios e facilidades vai se deslocar para o Parlamento, como, aliás, ocorre em todas as federações desenvolvidas, onde o IVA é um imposto nacional.

PRINCIPAIS RECEITAS DO GOVERNO CENTRAL E IMPOSTOS AFETADOS PELO IVA- EVOLUÇÃO 1990-2023 % PIB					
	1990	2023	VAR.	%	
RECEITA TOTAL	20,5	21,99	1,5	<b>7,1</b>	
IMP. RENDA	4,8	8,7	3,8	<b>79,3</b>	
PREV. SOCIAL <sup>1</sup>	5,5	5,7	0,3	4,9	
IPI	2,6	0,5	-2,0	-79,2	
COFINS	1,6	2,6	1,0	<b>64,0</b>	
PIS/PASEP	1,2	0,8	-0,4	-33,3	
1 Geral + servidor público					
Fonte: Receita Federal					

essencialmente pelo crescimento do IR (79%) - e da COFINS (64%), que mais que compensaram a redução de diversas rubricas, principalmente o IPI. Não há razões evidentes para que o GF não volte a recorrer a esta fonte indireta, que agora se chamará CBS. Ver tabela.

A menos que um grau inusitado de cooperação entre GSN's e GF se desenvolva, não vejo como se possa evitar, então, um “jogo de empurra” onde um dos agentes venha a reagir a uma iniciativa de elevação de alíquotas do outro. A única provisão feita até agora no sentido de atuação cooperativa dos entes – os arts. 318 e 319 da LC214 – não abrange o problema das alíquotas e, portanto, da distribuição da carga. Aqui temos, mais uma vez, dois possíveis desenvolvimentos. Os entes, principalmente GF e GE's, podem buscar alguma forma de entendimento técnico para equacionar este problema eminentemente político, e levar ao Congresso soluções acabadas que devem ter grande chance de sucesso ou pelo menos reduzem o escopo das interferências. Ou podem atuar separadamente, o que levará, para o bem e para o mal, o problema para uma solução puramente “congressual”, portanto sujeito a injunções políticas de ocasião.

#### **A solução utópica: regra fiscal fixando a carga tributária indireta**

Esta argumentação permite levantar uma questão. Devemos seguir em frente com uma situação em que pode ser bastante provável que se estabeleça um conflito constante entre GF e GSN's pela ocupação da base tributária do IVA, que compõe 37% da carga tributária total do país? Nos termos da atual legislação da Reforma, a partir de 2035 deixa de existir qualquer restrição (se é que nestes termos existe de fato alguma restrição efetiva sobre a CBS.....) A questão é polêmica, porque o sistema de tributação indireta, com os cinco impostos atualmente existentes, tem funcionado sem conflitos evidentes. No entanto, se faz sentido minha argumentação, a nova estrutura irá provavelmente eliminar este véu e levar o conflito subjacente pra um espaço além da percepção acadêmica e especializada das elites governamentais.

Minha percepção, em grande parte intuitiva, é que tal sistema, concentrando 37% da carga tributária do país em apenas um imposto controlado por diferentes níveis de governo, não pode ser deixado ao sabor das decisões autônomas e descontroladas que provavelmente emergirão deste conflitos. No contexto atual, dada a radical rejeição da população por qualquer aumento de imposto, a tendência é para manutenção do

Este conjunto de fatores, em algum momento, tenderá a colocar em questão a atual distribuição da receita do IVA entre os entes. Portanto, no médio prazo me parece inevitável que o problema da divisão da base tributária irá emergir. Um indicador significativo desta possibilidade é a constatação de que, nos últimos 33 anos a receita do governo central cresceu 7%, passando de 20% para 22% do PIB. Este crescimento foi determinado

*status quo*, sendo elevado o custo político de iniciativas individuais de aumento de tarifas. Mas isto não tem por que ser permanente, e não pode ser premissa e base de uma regulamentação tributária.

A questão fica mais complexa porque, pelo menos a meu ver, não existe uma solução simples para enfrentar este possível conflito. Ela só poder obtida caso se consiga definir normativamente um nível desejado, um “teto”, para a carga tributária do IVA em percentagem do PIB. Tal referência, por sua vez, viabilizaria a discussão sobre como esta carga tributária deveria ser dividida entre IBS e CBS. Parece-me intuitivo que, sem uma definição firme do nível de carga desejado, torna-se muitíssimo mais complexo, do ponto de vista político, discutir o espaço tributário a ser concedido a cada nível de governo.

Esta, contudo, é apenas uma rigorosa condição necessária, mas nem de longe condição suficiente. Completa o quadro das dificuldades o fato de que a definição de uma carga tributária desejada para o IVA só pode ser obtida por uma avaliação muito mais ampla, que deve partir da definição de uma meta (ou teto) para a carga tributária total, e da estrutura desta carga principalmente em termos de tributação direta e indireta. Ela exigirá uma avaliação macrofiscal muito complexa, que implica confrontar as necessidades fiscais dos dois níveis de governo. Trata-se de enfrentar o já reconhecido problema de que o Brasil fez crescer sua carga tributária total para níveis muito superiores aos dos países de mesmo nível de desenvolvimento (e até de países mais desenvolvidos – por exemplo, Estados Unidos e Inglaterra) essencialmente aumentando a tributação indireta.

Se esta cadeia de condições for válida, e não houver “atalhos” para contornar cada uma das dificuldades, estaríamos falando de um processo político de reforma muito maior que a atual Reforma e todo o processo recente que levou ao chamado Arcabouço Fiscal. Tal processo estaria totalmente fora do alcance das atuais condições políticas do país. E qualquer um estaria autorizado a dizer que estou literalmente, para usar uma expressão popular, “viajando na maionese”. Eu teria que concordar. Faz sentido, contudo, a meu ver, chamar a atenção para estas questões. O fato de que não tenho uma solução completa para o problema não é um impedimento para que eu o exponha.

Na impossibilidade política de uma solução completa, talvez exista um *second best* que possa trazer algum benefício, e possa ser avaliado como “um pouco menos impossível”. A premissa para ele é que a parcela da carga tributária que cresceu em demasia terá sido, com certeza a tributação indireta. A meu ver, a única proposição consistente a ser feita é que esta carga não pode mais crescer. Se a carga total exigir aumento, terá que ser feito basicamente explorando os tributos diretos. Ou seja, estaríamos pulando duas etapas complexas do processo amplo: as regras para fixar a carga total e sua composição entre os diversos impostos, principalmente entre tributação indireta e direta.

Aceita esta premissa, podemos pensar em estabelecer uma “trava” para a carga indireta, que, pelo menos a mantenha estável, por exemplo, nos níveis atuais, 12% conforme cálculo acima. Isto feito, será necessário um inevitável processo político para definir a distribuição desta carga entre IVA federal e IVA subnacional. Vamos admitir, apenas para fins de raciocínio, que se chegará à divisão que indicamos acima, com 7,6% do PIB para GSN e 4,4% para o GF. Sendo esta a variável realmente central do processo, é

evidente que tal processo deveria ser repetido a cada cinco ou dez anos, para se ajustar às demandas que se colocam para cada nível de governo.

Finalmente, restará o enorme problema de que não existe de fato uma alíquota estadual ou local do IBS que possa ser objeto indireto de controle, mas 27 alíquotas estaduais e alguns milhares de alíquotas municipais, todas elas dotadas de autonomia constitucional. Como se poderia manter controle sobre a carga subnacional, para restringi-la aos 7,6% do PIB do nosso exemplo?

A única opção a ser explorada é estabelecer uma regra de ouro sobre a tributação subnacional: *a receita fiscal de cada ente não pode ultrapassar 7,6% do seu respectivo PIB*. Ela é logicamente compatível com a autonomia constitucional sobre alíquotas. Confesso que não fiz as simulações para verificar o que isto significaria se fosse implementado hoje. Já adianto que tal restrição só faria sentido se simultaneamente fosse operada uma reforma dos fundos de participação, tornando-os efetivos sistemas de equalização ao invés do que são hoje, um mero compartilhamento estático de recursos<sup>124</sup>. Só assim o controle da carga do IBS não geraria impactos relevantes nas receitas relativas.

O que vejo de pertinente neste rústico esboço de proposta é não “congelar” arbitrariamente a dimensão da carga, mas “congelar” sim a carga indireta, e eventualmente programar sua redução ao longo do tempo. Esta sim, seria uma variável a merecer um processo de duração “semi-secular”. Em segundo lugar, traria para os holofotes o problema da desigualdade fiscal entre estados principalmente, e a necessidade de enfrentar o problema dos processos de equalização na federação brasileira, que tem se constituído na “vaca sagrada” intocável do sistema. Que fique claro que “congelar” as cargas de IVA no PIB não significa “congelar” a participação dos governos subnacionais na receita, exceto talvez apenas para alguns poucos estados muito ricos. Para os demais, as transferências de equalização – que podem, como hoje, ser financiadas por tributos nacionais tanto diretos como indiretos – deveriam atuar como instrumento de redução das desigualdades, o que fazem hoje (os fundos de participação) com enorme ineficiência.

Finalmente, esta proposta pode ser viável do ponto de vista prático e técnico para os governos estaduais, porque temos uma aferição bastante precisa de seus PIB's. Já quanto aos municípios, temo que seria necessária uma outra abordagem, pois a qualidade da informação do PIB municipal é questionável.

Não preciso dizer que nenhuma destas ideias é uma crítica ou cobrança sobre a Reforma, que jamais poderia se constituir no “tratado geral das coisas fiscal-federativas”. Como argumentei ao longo do ensaio, a delimitação das fronteiras entre o que a reforma podia mexer e o que ficaria intocado foi virtualmente perfeita. Por outro lado, acredito que a própria abordagem escolhida, de ousadamente jogar para o prazo “semi-secular” vários processos críticos, me autoriza também a ampliar o escopo temporal das propostas, discutindo processos que também exigiriam algumas décadas para sua execução.

---

<sup>124</sup> Peço que consultem o item 3.7, onde discuto este ponto em relação ao FPM. Tudo se aplica também ao FPE.

### 3.2.2 A distribuição das receitas na Segunda transição

Devemos abordar aqui a metodologia de distribuição da primeira *tranche*, que irá determinar a maior parte da receita subnacional por décadas: a *Receita da Transição*. Peço aos Leitores que refiram toda a discussão abaixo ao gráfico apresentado no item 2.4 pag. 37, onde detalho a metodologia deste cálculo.

Causou a mim perplexidade, desde a EC 132, art. 131, § 2º, a regra de que, ao longo de aprox. meio século, a *Receita de Transição (RT)*, aquela que, em princípio teria a função de preservar a tendência histórica, o *status quo*, seria distribuída com base em uma estrutura de receita fixa/congelada de algum período passado a ser definido em LC. Coube ao derradeiro PLP108 dispor que a proporção da “receita com base na AR”, nossa RT, seria distribuída de forma estática, que ignora totalmente a evolução relativa dos PIB’s e das receitas efetivas dos estados. Conforme arts. 126 e 127, serão tomados os valores anuais de receita média de referência dos entes para o período 2019-2026, e cada ente receberá uma parcela da receita distribuída proporcional à participação de sua receita média de referência na receita média de referência de estados e municípios conjuntamente considerados para aquele período. Em suma, a Receita de Transição visaria reproduzir a distribuição percentual do período de referência, reproduzindo, com boa aproximação, a composição atualmente vigente (Primeira Transição) das receitas “velhas” de estados e municípios.

É evidente que este procedimento pode trazer bons resultados sem criar grandes distorções para o período da primeira transição, uma vez que a participação do IBS no financiamento subnacional será baixa inicialmente, atingindo substituição plena dos “velhos” apenas em 2033, e a estrutura das receitas no período de referência, base da distribuição, tenderá a ser bastante próxima daquela em cada ano de 2029 a 2032. Apenas na remota hipótese de um choque regional relevante – um aumento inesperado de receitas ou uma situação de depressão econômica localizada – poderiam advir disparidades maiores. Provavelmente o Seguro Receita poderá atenuar estes efeitos quando negativos, e, em um caso mais grave, sempre estará disponível o governo federal e sua tradição histórica de *bailouts* recorrentes, praticando um uso pragmático da dívida subnacional junto ao Tesouro.

#### AR's na Primeira Transição: receita agregada do IBS versus receitas individuais

Há que lembrar, inicialmente, que a fixação de AR's na Primeira Transição tem objetivo de obter uma receita de IBS que corresponda à perda de receita imposta aos impostos “velhos”: inicialmente 10%, evoluindo para 40% em 2032. O problema relevante aqui é que, mesmo que a alíquota de referência seja calculada com precisão para compensar as reduções – o que, dada a complexidade técnica do procedimento, não é realmente garantido - isto no máximo garantiria a consistência do modelo no agregado porque os cálculos de definição de AR trabalham neste nível. Vale lembrar que a AR não é individual, existem apenas duas AR's para os GSN's – uma para estados e outra para municípios. Uma AR bem definida irá gerar uma arrecadação agregada de IBS-E, por exemplo, que iguale a redução agregada da receita

correspondente a 75% do ICMS mais a receita com os “fundos estaduais”<sup>125</sup>. Do ponto de vista dos entes individuais, contudo, não há como garantir esta correspondência, pois a cobertura da redução não se dará para as “perdas” (reduções) individuais. Isso ocorre porque a dimensão relativa das receitas dos impostos “velhos” depende de cada uma das legislações estaduais (ICMS) e municipais (ISS), e qualquer destes entes aplicando a alíquota de referência do IBS, sendo as definições técnicas deste imposto bastante diferentes, não irá gerar necessariamente para este ente uma receita equivalente. Aqui, mais uma vez, rezamos para que existam simulações feitas pela Equipe sobre a dimensão destas disparidades.....

Por outro lado, é fato que, se a AR estiver calibrada com precisão, e, portanto, a perda agregada for coberta com a receita agregada do IBS, a dotação devolvida ao ente – receita 7 – deverá se aproximar bastante da “perda”, pois decorrerá da composição da receita no período de referência, a qual, dada a proximidade deste período com o período da primeira transição, deve ser muito semelhante. É possível afirmar isto com relação aos estados. Já sobre municípios, é incerto. De qualquer forma – este meu ponto aqui – a Primeira Transição tem grande chance de garantir a preservação dinâmica das receitas subnacionais relativas, com desvios que devem, provavelmente, ser de pequena monta e passíveis de equacionamento com o Seguro Receita.

### Distribuição no longo prazo: consequências do período de referência fixo

As coisas mudam de figura quando olhamos para o restante do período secular estabelecido para a Segunda Transição. De fato, esta metodologia é prevista para operar até 2078, quando a RT “desapareceria”. Como os gráficos pag. 36 demonstram, a participação da Receita de Transição na receita total do IBS será ainda de 50% duas décadas após os “velhos” ICMS e ISS terem sido extintos. Duas décadas, num sistema político federativo tal como o brasileiro, no qual, segundo a famosa frase, “*até o passado é incerto*”, é tempo para enormes rupturas e inversões de rota.

Nesta dimensão temporal, existe a possibilidade de que disparidades em crescimento econômico, e, portanto, em receitas tributárias relativas, se tornem significativas. Vale apontar, inicialmente, que o referido procedimento assume, implicitamente, que a *estrutura de arrecadação de referência*, dada pelo período 2019-2026, compõe uma distribuição ótima, justa e adequada, passível de ser projetada por meio século, tendo efeitos relevantes por pelo menos três décadas. Isto é um completo absurdo. Qualquer que seja o critério implícito assumido, não existe de fato uma estrutura fixa de distribuição que seja adequada, pois, primeiro, diferentes períodos são preferidos por diferentes estados e municípios, porque levam vantagem na distribuição. Segundo, e talvez o mais importante, as economias regionais não evoluem harmonicamente, o mesmo ocorrendo com sua capacidade fiscal. Esta estrutura pode ser tida como estável no curto período da primeira transição, mas, é evidente que quanto maior o período, maiores as possibilidades de ocorrerem disparidades. No entanto, a EC estabeleceu exatamente isto, uma estrutura fixa de distribuição, que o

---

<sup>125</sup> PLP108, art. 127, inciso I, alínea b: contribuições destinadas ao financiamento de fundos estaduais em funcionamento em 30 de abril de 2023 e estabelecidas como condição à aplicação de diferimento, regime especial ou outro tratamento diferenciado relativo ao ICMS.

PLP108 define como sendo o período 2019-2026. Caso o PLP optasse por “descascar o abacaxi”, dando uma interpretação não literal à EC132 e adotando um outro modelo para a Receita de Transição, a matéria teria enorme risco de ser considerada inconstitucional.

Esta solução tem duas características principais:

### Transferências intergovernamentais na distribuição de receitas

Um primeiro aspecto decorre estritamente das regras previstas na metodologia. Aqui vamos remeter o Leitor para nosso gráfico à pag. 38. Usaremos aqui um exemplo relativo aos entes estaduais, mas o mesmo se aplica – com muitas complicações adicionais – aos municípios. Vamos fazer a seguinte proposição, e depois tentaremos fundamentá-la:

*Um estado que seja beneficiado por um crescimento diferenciado de sua receita, por conta de ciclo econômico, - por exemplo um estado do Centro Oeste em um contexto de “boom de commodities” – e que adote em sua política tributária a AR definida pelo Senado, poderá ser um “doador” de receita para os demais estados; um estado que sofra uma crise cíclica que venha a reduzir sua receita tributária perante padrões anteriores e perante a média nacional, e que também adote a AR definida pelo Senado, poderá ser o donatário de receitas geradas por outros estados.*

*Em outras palavras, a metodologia da Reforma, embora não vise e evite qualquer referência a uma técnica de equalização, de fato pode dar origem a um movimento eventualmente equalizador, transferindo receita de estados bem-sucedidos para estados em dificuldades.*

E por que isto pode ocorrer? Recorrendo ao nosso gráfico, o primeiro estado não sofreria qualquer redução na sua Receita Própria Efetiva (processo P2, rec. 3), já que adotou a AR fixada pelo Senado. Isto aumentaria a rec. 3, que é submetida ao rateio perante outros estados, e o procedimento 3 jogaria a receita mais elevada deste estado no processo de rateio P3a, que é um jogo de soma zero. No entanto, a receita 7, que será “devolvida” ao ente, será determinada pela sua participação percentual no período de referência, e, portanto, ele não receberá “de volta” esta receita diferencial. Ela será distribuída entre os demais estados.

O segundo estado não teria qualquer acréscimo na sua Receita Própria Efetiva pelo processo P2, pois utilizou a RA regular do Senado. Portanto, o valor da receita 8, sua contribuição para o rateio interestadual, será provavelmente reduzida perante os percentuais do período de referência, com o que este estado receberá uma receita final aumentada.

É evidente que este efeito é um típico colateral da metodologia, e que pode ser considerado pouco provável durante o período da Primeira Transição. Mas as pretensões semi-seculares tornam sua consideração problemática.

### O caráter fixo do período de referência

O segundo aspecto, este de fato um problema, também um colateral muito mais grave porque seguramente de ocorrência mais provável, decorre de estabelecer por meio século um período de referência

estático para a distribuição da receita. Não preciso enfatizar que, se existe uma variável crucial em todo este processo, está será o processo de distribuição da receita, que se torna muito complexo pelo predomínio do objetivo de aplicar uma transição indolor para o princípio do destino.

Essencial considerar que a dinâmica do sistema tributário “anterior” (o atual, com 27 ICMS’s e milhares de ISS’s soberanos) resultava em crescimentos diferenciados da capacidade fiscal destes entes, garantida pela autonomia, em decorrência tanto da eficiência administrativa de suas máquinas tributárias como, principalmente, das disparidades em crescimento econômico. Para os adeptos de uma visão radical de federalismo, o melhor dos mundos. Basta citar, sem maiores detalhes, a evolução da posição da região Centro Oeste na constelação do PIB brasileiro e da receita de ICMS. *De qualquer forma, a receita de cada governo, para o bem e para o mal, antes decorria de suas próprias condições internas e de suas decisões de política.*

Em franco contraste, o fundamento básico da EC132 é que o imposto se torna quasi-nacional. O agente passivo não se relaciona com o governo estadual, exceto por algumas funções, como a de fiscalização que cabe a este. Ele prestará contas a um órgão nacional, o CG, que se incumbirá da distribuição dos recursos. Eu disse “quasi-nacional” porque persiste a noção de autonomia estadual na fixação das alíquotas padrão, ou seja, alíquotas próprias de cada ente subnacional, a qual vai incidir sobre as transações realizadas em sua jurisdição.

No mesmo sentido, temos que a EC é explícita em dizer que o IBS será cobrado pela soma das alíquotas estadual e municipal. Portanto, continuará existindo na base do sistema uma *noção essencial de “arrecadação estadual”*, que não existiria caso o imposto fosse criado como único, efetivamente nacional. Não importa como seja feita a distribuição, sempre será real que o estado do Paraná, por exemplo, responde por x% da arrecadação de IBS-E e IBS-M em âmbito nacional, porque ele e seus municípios seriam o domicílio dos agentes passivos que geram x% da arrecadação. *No entanto, a EC132 decreta a redução de significado desta noção de “arrecadação própria”, a qual é um resquício inevitável do sistema anterior.*

É evidentemente possível que nas próximas décadas tenhamos eventualmente períodos de grande crescimento econômico, o qual não tem motivos para passar a ser uniforme: nos últimos anos algumas regiões têm se destacado da média nacional em ritmo de crescimento. A própria Equipe vem sempre argumentando que a reforma vai alavancar o crescimento. Não há qualquer motivo para supor que esse crescimento se dará preservando a estrutura das receitas verificada no período de referência (2019-2026). A mim parece que, com certeza nas primeiras décadas deste longo processo, até que a Receita pelo Destino se torne dominante, há o risco muito provável de que taxas de crescimento diferenciadas entre estados e municípios conjuntamente considerados conduzam a uma realocação de receitas que pode ser interpretada como espúria. Vimos acima, em nosso exemplo para 2036, que 84% são distribuídos conforme médias históricas estáticas, estados com taxa de crescimento acima da média podem ter receitas arrecadadas pelo “seu imposto” desviadas para estados com taxa de crescimento menor. Parece ser uma curiosa forma de compartilhar os benefícios do crescimento econômico entre entes, com certeza único entre as federações

existentes. Este efeito irá se reduzindo até se tornar irrelevante, talvez na última década da transição. Nas primeiras décadas, contudo, poderá gerar fortes questionamentos.

O ponto aqui é, portanto, que, *por décadas, a distribuição estará baseada em critérios estáticos que ignoram os efeitos da dinâmica econômica diferenciada. Isto significa que, na medida em que integraliza a participação do IBS, a partir de 2033, a receita dos governos estaduais não vai mais ser determinada por sua política tributária nem pelas características econômicas regionais. Ela será determinada pela distribuição da Receita de Transição, a qual é estática e referida ao período 2019-2026. A menos que o PLP108 seja alterado.*

Por mais sedutor e tecnicamente sofisticado que seja o modelo, a realidade dos fatos se reduz a um ponto essencial: *uma vez eliminados os impostos “velhos”, em 2033, o financiamento estadual será determinado predominantemente pela distribuição da RT do IBS, num horizonte temporal longo no qual políticos e gestores – e suas administrações – irão depender essencialmente desta distribuição.* Podemos respeitar e admirar a construção técnica projetada por meio século, aplaudir seus objetivos, mas.....nosso problema imediato é: como fica o financiamento corrente dos governos estaduais, por exemplo, na primeira década após 2033?

Não há, também neste caso, divulgação de simulações que permitam prever a dimensão dos desvios já no momento inicial da transição. O IBS é estruturalmente distinto do ICMS e ISS, e, portanto, é provável que possam ocorrer disparidades relevantes. É possível alguma avaliação intuitiva no caso dos estados, mas isto é mais difícil no caso dos municípios, dado o número elevado de governos e as fortes disparidades existentes entre algumas centenas de grandes cidades e a grande maioria dos pequenos, o que é potencializado pelas disparidades regionais. Acresça-se o fato de que foram introduzidas alterações estruturais para o rateio da cota parte dos municípios no IBS-E (ver item 3.1.3. abaixo). Isto fica ainda mais nebuloso quando consideramos uma ou duas décadas à frente.

### Existiria uma solução? seria ela de fato necessária?

Não é possível fugir, nas condições atualmente definidas no texto constitucional, do problema de parir um “período de referência”. Alguma previsão por parte da Equipe talvez recomendasse que, lá atrás, na elaboração da EC132, fosse contornado o problema, fugindo de uma exigência taxativa. Não foi. A EC132 é taxativa quanto ao fato de que deve ser definido tal período.

Do que se sabe do processo de elaboração conduzido pela Equipe, houve grandes conflitos no que se refere à escolha deste período, porque cada estado (e seus municípios) têm, obviamente, um “período de preferência”<sup>126</sup>. Grande preocupação também ocorreu com relação à possibilidade do que se chamou “corrida arrecadatória”, comportamento estratégico por parte dos estados aumentando suas alíquotas presentes tendo em vista aumentar sua participação em um eventual período de referência que incluía os anos correntes. Este foi um dos motivos, a meu ver, para se protelar a fixação do período de referência, que

<sup>126</sup> O que é determinado pela posição mais ou menos favorável de cada ente na estrutura de receitas de diversos possíveis períodos.

só veio a ser feita no PLP108, com a escolha de 2019-2026. Agora (junho 2025) podemos esperar que, tão logo se complete a tramitação do PLP108, muitos entes tirarão da gaveta e remeterão para seus legislativos propostas já prontas para aumento de alíquotas ainda este ano, para que passem a valer em 2026. Isto teria o objetivo de ganhar alguma coisa na distribuição do IBS, que dependerá da composição de receita no período de referência. Não há motivos, contudo, para supor, exceto por alguns casos pontuais, que os demais entes irão assistir passivamente a este movimento. Deverão retrucar, alguns agora, talvez a maior parte no próximo ano. Isto deve anular a maior parte dos ganhos potenciais, pois a distribuição do IBS vai ser determinada pela composição percentual das receitas no período de referência. O que seguramente não será anulado é o aumento da carga tributária em alguns pontos percentuais.....

Em suma, a mim parece que a fixação do período de referência para 2019-2026 conduz a dois possíveis desenvolvimentos. Alguns entes mais espertos conseguem construir uma posição vantajosa na estrutura de receita de referência, ou todos ficam espertos e anulam esta vantagem destes alguns. Na segunda hipótese, cresce a carga tributária e se mantém as posições relativas, e seguimos em frente felizes com a reforma. Na primeira hipótese, a consistência política do suposto consenso sobre a solidez da reforma será provavelmente abalada.

Parece evidente que a Equipe se deparou com um *trade of* nesta definição do período de referência. Se o definisse antes do corrente ano – ano X até 2025 - evitaria a “corrida arrecadatória”, mas aumentaria o distanciamento/disparidade, até mesmo para os anos da primeira transição – 2029 a 2033. A solução salomônica pode ter sido equilibrar estes fatores. O período atualmente previsto inclui apenas dois anos “vindouros” (perante 2024) nos oito que compõem o intervalo de referência, o que já mitiga o peso das iniciativas de “corrida arrecadatória”, e pode, de fato, tornar os riscos que apontei acima pouco relevantes. A ver.

### Uma possível solução

A mim parece que a solução lógica nesta situação, se pretendemos manter o modelo das “duas *tranches*” preponderantes, seria tornar a Receita de Transição um fluxo de distribuição apoiado em critérios dinâmicos, e não numa estrutura fixa estática de algum período do passado. E, dadas as suposições do modelo, estes critérios dinâmicos têm que, de alguma forma, emular a distribuição atualmente vigente, aquela que nos acostumamos a chamar eufemisticamente de “sistema híbrido”. Não é origem, não é destino, também não é um imposto uniforme, existem 27 sistemas estaduais e 5600 sistemas municipais. *Como seria possível ao Comitê Gestor, a partir de 2034, distribuir os recursos de forma a garantir alguma continuidade com os resultados de tal “sistema híbrido”, por um método que tenha maior chance de evitar conflitos? Como distribuir recursos de forma a garantir alguma longevidade ao modelo, garantir que em dois ou três anos ele não seja desmontado?*

A dificuldade aqui, e provavelmente o que se evidenciou para a Equipe, é que não dispomos de um critério objetivo, técnico e eficiente de distribuição para aplicar numa dinamização como esta. Adotar nesta distribuição o princípio da origem, que seria totalmente viável dadas as informações de que disporia o CG,

politicamente jamais passaria, e não faria sentido. Distribuir toda a receita pelo princípio do destino é exatamente a situação que o modelo quer evitar, para não criar um choque distributivo nas receitas estaduais. A alternativa, no plano das proposições utópicas, seria lograr uma conquista da qual estamos ainda a anos luz de distância: obter um consenso entre os estados e municípios sobre um critério de distribuição de receita que seja justo e que reduza desigualdades, que se assemelhe aos sistemas de equalização vigentes em federações desenvolvidas. Tal consenso, essencialmente político, permitiria orientar a distribuição de forma justa e eficiente. Note-se que, se a opção tivesse sido por um imposto único compartilhado, eventualmente poderia ter sido possível viabilizar este consenso. Por derradeiro, o profundo caráter conflituoso e individualista vigente na federação brasileira torna totalmente impensável este caminho. Se alguma lei existe nas relações fiscais federativas por aqui nos trópicos, é: ninguém pode nunca perder, qualquer que seja a proposta, ou seja, o *status quo* é, *por princípio, justo e equilibrado*. E, obviamente, este *status quo* é marcado por forte desigualdade.....

Segue-se, portanto, a meu ver, uma possivelmente única possibilidade. Para dinamizar a distribuição da Receita de Transição, é forçoso que o CG desenvolva um algoritmo que busque emular a distribuição atualmente vigente, mas que utilize atributos dinâmicos que garantam sua sobrevivência por pelo menos duas décadas. Sabemos que não é possível reproduzir a parafernália insana de normas e regulamentos estaduais, mas entendo que existe uma superestrutura normativa que se aplica a todos os estados, e que determina as regras e variáveis relevantes para realizar os cálculos que regem a apropriação atual da receita do ICMS. Ela se compõe da peculiar legislação que regula o comércio interestadual do ponto de vista tributário. Eu suponho que estas regras possam ser incorporadas a um algoritmo que utilize as informações que estarão disponíveis para o CG, gerando um sistema que se aproxime do atual apenas em suas estruturas mais básicas. É provável que tal algoritmo, se aplicado à RT em 2034, quando desaparecem os impostos velhos, traria impactos relevantes. Estes impactos poderiam ser modulados ao longo de três ou cinco anos, logrando um novo padrão de distribuição que não seria o estático do período de referência, mas que teria um respaldo conceitual e seria dinâmico.

Supondo que tal método tenha viabilidade técnica, politicamente seria necessário que os estados aceitassem tal arranjo como um *second best*. Seria uma aproximação ao padrão atual. O mérito fundamental desta proposta é que permite ajustar a distribuição conforme a arrecadação de cada estado, mas não por um princípio puro de origem, politicamente inviável, mas por um princípio de origem corrigido, o “sistema híbrido”, que tem legitimidade porque é próximo da sistemática de ICMS vigente por duas ou três décadas. A combinação deste modelo com os fundos de compensação por perdas de receita, eventualmente ampliados, deve dar resiliência ao sistema. Algum comentador astuto apontou para mim que o modelo da EC132 foi montado para evitar que a conta dos ajustamentos caísse sobre o governo federal, garantindo que estados ganhadores financiassem estados perdedores. Talvez seja necessário rever isto, trazendo o GF para o jogo, para o bem da flexibilidade e duração do modelo.

Há uma enorme deficiência nesta proposta, que reside na necessidade de cálculos complexos e polêmicos que irão desaguar, com certeza, no velho problema de “cálculo de perdas” nas transações

interestaduais, que não foi satisfatoriamente resolvido nos últimos 40 anos. Eu me apoio em depoimento de técnicos estaduais que afirmam serem estes cálculos possíveis no ambiente gerado pela reforma, dada a evolução da documentação fiscal e principalmente pela criação do CG. Uma possibilidade que pode também ser explorada é a ampliação do Seguro Receita, que é, na essência, um sistema de equalização. Se fosse fortemente aumentada sua participação na receita, poderia reduzir em grande medida o peso dos critérios rígidos de distribuição.

Isto tudo implica a necessidade de que da EC132 e dos seus PLP's seja removida a indicação de um período fixo como referência, e em seu lugar colocado um critério dinâmico. A lógica da reforma exige que a Receita de Transição seja distribuída garantindo a continuidade da distribuição hoje vigente. O objetivo é que esta parcela da receita seja distribuída preservando o *status quo*, para permitir que a outra parcela, lentamente, leve a distribuição para a sua versão correta, o princípio do destino (*segunda tranche*).

Seria inviável tentar conceber algum sistema de distribuição apoiado em critérios de equidade e equalização, pelo menos no curto prazo. Inclusive porque na concepção teórica da Equipe o Santo Graal é a distribuição pelo destino, a qual ainda não tem qualquer componente equalizador, muito pelo contrário, é estritamente devolutiva<sup>127</sup>. Isto seria perfeitamente aceitável desde que o país contasse com um sistema de equalização moderno e eficiente, através dos fundos de participação, o que não ocorre. Veja-se sobre este ponto a discussão feita abaixo, no item 3.1.3. sobre os municípios.

Seria absurda pretensão minha supor que tal alternativa, que chamo aqui de utópica, não terá sido avaliada em profundidade pela Equipe. A meu ver, não é evidente, do ponto de vista de custo-benefício, a superioridade da solução que foi adotada na Reforma – período de referência fixo, estático – em relação a esta alternativa. O fator fundamental que levou a esta escolha, a meu ver, é o mesmo que comandou a maior parte das escolhas na minha “segunda Dimensão” da Reforma: optamos por procrastinar, não enfrentamos hoje um problema que vai se colocar necessariamente num futuro próximo, muito menor que o desejado prazo semi-secular..... O que nos conduz para o próximo item.

### A “síndrome do futuro longínquo”: é necessária uma solução eficiente agora?

Todo o meu questionamento neste item repousou sobre a suposição de que o período de referência estático é uma deficiência relevante que pode comprometer a resiliência do modelo, se pensado idealmente em sua longa jornada de cinquenta anos, como ir da Terra a Vênus. No entanto, nada no contexto do debate recente indica, para mim, que este problema seja percebido como relevante. Deve haver algo que não estou percebendo, ou não entendendo? Tomara.

Tenho consciência de que a Equipe e sua plêiade de especialistas muito competentes já bateram cabeça intensamente para buscar uma solução para este impasse. Imagino que a precariedade da solução

---

<sup>127</sup> Ou seja, cada ente se apropria rigorosamente da receita que é gerada em sua jurisdição, o que preserva plenamente a desigualdade em capacidade fiscal, que decorre da desigualdade em capacidade econômica.

adotada decorre tanto de obstáculos técnicos como políticos. Acho pouco produtiva a discussão sobre “qual o período de referência é melhor”, que nos foi imposta pelo erro fundamental de prever na EC132 a obrigatoriedade desta metodologia. O fato é que ela não altera o problema fundamental, que é a fixação estática deste período. Se a transição fosse bastante curta (talvez uma década?) talvez esta fosse a melhor solução. Mas não há qualquer bom senso em supor que este rústico arranjo de “período estático de referência” seja politicamente robusto para resistir além deste prazo.

Mas quero deslocar agora o sentido do questionamento. Tudo o que foi argumentado acima refere-se à precariedade da aplicação da metodologia proposta ao longo período futuro entre 2035 e 2077. Ora, notemos que este período só se inicia daqui a uma década, e meia década após o início da primeira transição (2029-2033). A lógica fundamental da escolha de um largo período, e dentro dela a metodologia que estamos discutindo, sempre foi, essencialmente, afastar todos os obstáculos políticos que pudessem problematizar a reforma devido a interesses contrariados dos entes envolvidos. Deste ponto de vista, o que realmente importa – e tem sido logrado – é remover todos os empecilhos que pudessem impedir a implementação do corpo principal da reforma, a criação e consolidação do IVA uniforme, ainda que na versão dual, o que não era o sonho inicial de seus idealizadores. Tudo correndo conforme previsto, este objetivo estará plenamente atingido em 2033 com a completa extinção dos tributos “velhos”, de forma, a meu ver, se não irreversível, de difícil reversibilidade. O modelo de transição federativa escolhido, como vimos discutindo, tem, por sua vez, a meu ver, chance de sobreviver alguns anos além da plena implantação do IBS, talvez até 2040.

Em suma, quero dizer que a metodologia proposta é tão mais problemática quanto mais longo seja o prazo que se queira que ela funcione. Mas o prazo essencial, aquele que consolida tecnicamente o IVA enquanto padrão de tributação, de relacionamento entre fisco e contribuinte, é muito mais curto. *Eu assumo, sendo talvez*

*otimista, que ao fim da Primeira Transição o IVA estará consolidado, com pouca chance para reversão. Os problemas que identificamos se colocam apenas ao nível das relações fiscal-federativas, afetando a distribuição de receitas que serão geradas, neste caso já desde 2029, por um sistema consolidado de tributação moderno e eficiente no que concerne à relação do contribuinte/agente passivo com o fisco.*

Se tudo isto faz sentido, posso concluir que os problemas indicados acima de fato podem ocorrer, mas terão que ser tratados quando surjam. Se fosse um dos participantes da Equipe, não daria maior importância a eles. Teriam que ser tratados sob a ótica de “quando chegar lá veremos o que fazer”. Desconfio que esta seja, em última instância, a percepção da Equipe. O “truque” do período meio-secular de transição afastou os conflitos imediatos e mais evidentes, e deverá viabilizar a consolidação do que realmente importa na reforma. *Esta transição de cinquenta anos até 2077 é, portanto, uma construção no essencial falaciosa, cuja solidez irá durar quando muito até finais da década dos 30, num exercício extremado de otimismo. Mas, quando começar a fazer água, o essencial já terá sido garantido. Então cuidaremos – aqueles dentre nós que estiverem vivos – de encontrar algum acordo que viabilize o sistema.*

*Não acho que esta visão estratégica orientasse sempre a atuação da Equipe, mas sua percepção seguramente teve um papel fundamental em muitas decisões tomadas assim como em outras não-tomadas.....*

A percepção acima nos remete de volta para a diferenciação fundamental feita no início deste estudo, entre duas dimensões da reforma. Todo o arranjo garante, com certeza, o sucesso da primeira dimensão, aquela técnico-tributária. Este sucesso, o que inclui a meu ver a criação do Comitê Gestor do IBS, estabelece um novo contexto para as relações federativas, e permitirá que a segunda dimensão da reforma – principalmente os critérios de distribuição e apropriação das receitas – possa ser reajustada. A consolidação do novo sistema irá impor, de alguma forma, que os entes subnacionais operem uma “reinvenção” de seu papel na estrutura federativa. Neste país, emendas constitucionais cumprem o papel de legislação ordinária, estamos sempre emendando a Constituição quando necessário. Com certeza vai ser este o caso aqui.

### 3.2.3 as alíquotas de referência e a Reforma

Qualquer tentativa de dar um contorno preciso ao conceito de “alíquota de referência” no contexto da Reforma encontra grandes obstáculos. Já de partida, a ideia de estabelecer uma referência para o processo de formação de alíquotas padrão pelos entes, constitucionalmente autônomos, se desloca inexoravelmente para o campo político. Trata-se, de fato, da aceitação, pelos entes, de adesão a um parâmetro fundamental da sua política fiscal que lhes é oferecido pelo Senado. Como argumentei no item 2.5., quando falamos da Primeira Transição, há todas as evidências favoráveis à ideia de que a adesão às AR's pelas políticas tributárias dos entes é, senão garantida, pelo menos muitíssimo provável. Mas, com certeza é um mundo até 2035, e outro mundo pós 2035, dadas as regras atuais nos dispositivos constitucionais.

Esgotada a Primeira Transição, torna-se opaca e confusa a função que “fixação de AR's” pode vir a assumir no processo. Como vimos acima (pag. 50), a opção foi por manter as AR's “congeladas” no valor estabelecido pelo TCU+Senado para 2033. Manter as AR's exige definir que função irão exercer. Na Primeira Transição esta função era, por assim dizer, simples e objetiva: alcançar uma determinada receita de IBS, cuja única condicionalidade era corresponder à redução da receita imposta aos impostos “velhos”. E depois? Qual o possível critério que deveria ser imposto aos procedimentos CG+TCU+Senado, para fixar as AR's?

Após 2035, como resumi acima, existe um único papel ativo a ser exercido pelas AR's: ser parâmetro central na metodologia de distribuição da receita do IBS. Seria talvez possível cogitar de uma segunda função para as AR's: sinalizar um nível desejado de carga tributária para o IVA. Esta alternativa, se foi cogitada em algum momento, claramente foi abandonada. Ela provavelmente colocaria a exigência de uma formulação dinâmica da AR, para que ela atuasse de fato como um instrumento de política fiscal.

A dimensão dos problemas envolvidos na opção de manter as AR's como referência dinâmica no sistema parece ter levado, com muito bom senso, à solução de reduzir seu papel, após a Primeira Transição,

a uma indicação, uma mera referência indireta à necessidade de manter no mínimo constante a carga tributária dos impostos indiretos. Fixar até 2078 as AR's calculadas pelo TCU para o ano de 2033 cumpre, de fato, esta modesta função. O fato crucial, contudo, é que as AR's não são impositivas, permanecerão sempre como indicações a serem ou não adotadas pelos entes. Na medida – não improvável – em que a média das alíquotas padrão se afastar desta AR fixa, ela perde totalmente qualquer efetividade como um indicador da carga tributária desejada.

### O paradoxo de alíquotas uniformes num regime de total autonomia dos entes

Em todos os textos constitucionais da Reforma não existe um único artigo que exija, direta ou indiretamente, que os entes governamentais adotem as AR's em suas políticas tributárias. As regras se limitam a uma afirmação totalmente redundante: os entes, caso assim decidam, poderão assumir a AR proposta em suas políticas tributárias. Sendo que eles têm autonomia, e nenhum valor de alíquota lhes está vedada, difícil entender o propósito desta generosa “autorização”.

Por outro lado, uma leitura fria e objetiva dos textos da Reforma não consegue escapar da conclusão de que existe uma assunção implícita, em cada artigo que, de alguma forma, se refere às AR's, de que a adesão dos entes à AR é senão garantida, muito provável, assumida como condição lógica para o procedimento em questão. Mesmo quando se refere a situações que, com certeza poderiam levar ao afastamento das alíquotas padrão perante a AR, como nos artigos da LC214 onde é normatizada a utilização do Seguro Receita, persiste implicitamente esta suposição: os entes adotando a AR, qualquer desvio será corrigido, se possível, por aportes do Seguro Receita. Mas, se o ente antecipa que sua receita de IBS ficará aquém do que a seu ver deveria, não seria intuitivo que ele iria exercer a autonomia de que dispõe?

O fulcro da questão que se coloca, a partir daí, é: quais os motivos que podem levar a que, em geral, na maioria das situações, os entes alinhem suas políticas tributárias às AR's? Colocando de outra forma, mais esclarecedora, o que levaria os entes a abandonarem sua autonomia e perfilarem suas políticas no que seria uma simulação de alíquota centralmente controlada?

Há, a meu ver, dois contextos em que se pode, de alguma forma, esperar convergência dos entes às AR's. A primeira situação ocorre quando as AR's assumem o papel de informação essencial para que um objetivo coletivo possa ser atingido. Isto ocorre, tipicamente, no período da Primeira Transição, em que as AR's proveem informação que permita atingir arrecadação do IBS equivalente àquela perdida através dos impostos velhos. Já descrevemos esta função nos itens anteriores. Para mim, esta é a função por excelência para a qual a AR foi concebida.

O segundo contexto não é restrito a um período, mas é um atributo geral do novo sistema de imposto uniforme. O IVA uniforme introduz possivelmente uma nova postura por parte dos contribuintes no que se refere à aceitação de diferenciais de alíquotas impostos por seus governantes, particularmente quando estas são fixadas acima da alíquota média do país. No atual sistema, é atenuada qualquer reação de contribuintes a elevação de alíquotas padrão, dada a diversidade de regras, regimes e arranjos tributários contidos nos nossos 27 ICMS's. A população, com muito bom senso, não entende que o país tenha um imposto nacional

chamado ICMS, embora, do ponto de vista formal, isto seja verdade. De fato, a alíquota padrão de cada estado não é objeto de escrutínio e avaliação comparativa perante aquelas de outros estados. No novo sistema, ficará muito facilitado o trabalho de partidos de oposição e da própria imprensa para chamar a atenção quando um ente decide aumentar alíquotas. Não sendo possível fazê-lo seletivamente, para alguns produtos, qualquer elevação terá impacto geral sobre os contribuintes. Disto decorre que existe a possibilidade de se desenvolver uma cultura político-fiscal inovadora, com os contribuintes e opinião pública escrutinando o comportamento do governo, o que irá aumentar, em menor ou maior medida, o custo político de não acompanhar a maioria. A meu ver, este é um fator que criará restrições fortes para busca de receita adicional via alíquotas próprias de IBS. Deve, portanto, contribuir para que os entes tendam a convergir para a alíquota de referência.

No entanto, não é impossível que inovações surjam também no plano das relações políticas intergovernamentais. Desde sempre, a relação horizontal entre estados foi marcada por profundas divisões principalmente regionais, que sempre impediram que estes lograssem consolidar agendas mínimas de cooperação. Em muito raras vezes os estados compareceram com uma agenda comum perante o GF e o Congresso, principalmente quando o tema é tributação e distribuição de recursos. Representativo deste problema é o perfil peculiar assumido pelo CONFAZ desde sua criação, que atua muito amais como uma confraria fechada, não se comunica com a Sociedade Civil.

Nas novas condições, eu vejo como possível que os estados desenvolvam articulações horizontais no que se refere às alíquotas padrão, em casos em que as AR's, por qualquer motivo, não atendam aos interesses de boa parte deles. Neste tema, é evidente que “uma andorinha só não faz verão”, mas um grupo de estados articulados pode contar com condições políticas favoráveis para diferenciar suas alíquotas.

Em suma, se é razoável esperar adesão colaborativa dos entes durante a Primeira Transição, com o coletivo se impondo sobre eventuais recalcitrantes, tudo é muito incerto após 2035. Vejamos este ponto.

### A função das AR's após 2034

Indiquei acima quais as funções que serão exigidas das AR's no período pós-2035. Vou retomar a análise lá feita, agora priorizando a situação das AR's. Temos dois temas aqui: a desordem normativa que afeta, de diversas formas, o valor das AR's, e seu papel principal no longo prazo, de ser parâmetro da distribuição de receitas.

No primeiro tema, como mostrei no item 3.2.1 (pag. 101), temos quatro procedimentos/dispositivos que resultam em definição de valores para as AR's, todos eles incidindo sobre o período 2033-35: a regra original de cálculo de AR, que se origina na EC132, a “checagem 30-35” e os dois procedimentos de “checagem/avaliação” que foram introduzidos na LC 214.

Resumindo o problema, e indo ao detalhes da legislação, temos a seguinte sucessão de regras contidas na EC132 e na LC214:

1- A EC132, citada acima, exige que qualquer modificação na legislação federal que afete o imposto deve levar a uma revisão (ajuste) nas AR's vigentes.

2- os arts. 359 e 365 da LC214 regulam a fixação das AR's para 2033.

3- art. 366 fixa as alíquotas de 2034 e 2035 iguais à de 2033.

4- os arts. 368 e 369 da LC214 ("checagem 30-35") exigem que as AR's para 2035 sejam reduzidas se a checagem realizada em 2029 e 2034 constatare que a receita base calculada seja maior que o teto de referência.

5- O art. 475 da LC214 – a "trava 26.5%" – envolve um mecanismo de ajuste que afeta as regras da carga tributária, portanto, acionam o dispositivo acima da EC132, levando portanto, a outra especificação de AR.

Em suma, temos neste período crucial do andamento da reforma, na saída da Primeira Transição, um verdadeiro "circo" competitivo entre prováveis diferentes valores de alíquotas de referência, com frequente indefinição sobre qual delas deve prevalecer. Já analisei acima, nas pags 101 a 108, como "provavelmente" deve funcionar este esquisito aparato regulatório. Ninguém com um mínimo de bom senso pode esperar que isto possa vir a se realizar. Emendas constitucionais necessariamente terão que colocar ordem no picadeiro. Temos ainda algum tempo para isto.

Também mostrei, naquelas páginas, que, a persistirem as regras atuais, as AR's a partir de 2036 estarão fixadas permanentemente em 26,5%. Se é esperado que as AR's cumpram algum papel de orientação da formação de alíquotas padrão, isto não se efetivará nestas condições. Já no momento em que foi fixada pelo Congresso este valor era irreal. O próprio GF, diante das ampliações de benefícios introduzidas pela Câmara, já tinha feito seus cálculos e chegado, conforme depoimentos, ao valor de aprox. 28% para a alíquota do IVA que preservasse o nível das receitas. Estas estimativas, oportunamente, não foram divulgadas. Mantidas estas regras, a AR pós 2035 deverá ser solenemente ignorada pelos entes.

### **AR-IBS como parâmetro distributivo: aceleração do princípio do destino?**

É nos dispositivos concebidos para a distribuição das receitas de IBS que encontramos a única função relevante para as AR's após 2035. Meu item 2.4. pag. 37 acima mostra com clareza este papel fundamental das AR's subnacionais. Ele se inicia em 2027, e é parte relevante da Primeira Transição. Nesta fase, as AR's atuam, portanto, em duas funções: fazem o balisamento para a formação das alíquotas padrão – o que se esgota em 2033 - e comandam a distribuição da receita individual dos entes, o que prosseguirá em princípio até 2078, quando a Receita de Transição desaparece e a distribuição será feita pelo princípio do destino pleno.

A partir de 2033, uma vez completada a eliminação dos impostos "velhos", as AR's perdem o sólido fundamento metodológico que lhes permitiu regular esta transição. A Reforma reconhece este fato ao

“congelar” a AR em seu valor de 2033<sup>128</sup>. Mas ela continua sendo um parâmetro fundamental para a distribuição das receitas no processo de viabilização progressiva do princípio do destino. *Mas, já nesse momento, perderá qualquer sentido de “referência”, e se tornará o que deve ser de fato, apenas um parâmetro arbitrário (uma vez que não há definição metodológica para sua fixação) fixado pelo Senado de forma repetitiva.*

O ponto crucial, portanto, a meu ver, é que, a partir de 2034, deixa de existir um critério bem definido que deva orientar a atuação do Senado na definição das AR's, pois as AR's para este ano devem reproduzir aquela definida para 2033, e isto se repete para os anos seguintes. Persiste apenas a exigência de ser tomada como referência para a retenção da Receita de Transição. Isto significa, em outras palavras, que o papel das AR's do IBS a partir de 2036 será essencialmente o de regular o ritmo em que o princípio do destino será implementado. Elas irão regular a aplicação do percentual, em cada ano, que dá origem à Receita de Transição (p.e., de 84% em 2036). Se determinado ente estiver praticando alíquota própria de 27%, e a AR é fixada em 23%, os 4% serão subtraídos para a obtenção da “receita com base na AR” (processo 3 no gráfico pag. 38). Os 84% da retenção em 2036 serão aplicados a esta receita “ajustada”. Os 4% são excluídos da distribuição que se baseia no período de referência, e são incluídos na receita recebida pelo ente, com o que aumenta proporcionalmente a parcela residual a ser distribuída pelo destino ao respectivo ente. *Em outras palavras, se a AR for fixada em valor inferior ao da média das alíquotas padrão dos entes, aumenta a parcela da receita de cada ente que será distribuída pelo princípio do destino.*

É fato que o PLP108 estabeleceu AR's fixas a partir de 2035. Se eu estiver certo em minha interpretação, esta fixação se converterá para 26.5% a partir de 2035. Estes dispositivos são frágeis, e muito provavelmente, a meu ver, devem vir a ser derrubados para garantir flexibilidade ao processo essencial da reforma, que é a implementação do princípio do destino. Uma vez eliminada a fixação constitucional das AR's, seria possível que após 2035 o sistema TCU+Senado continuasse fixando AR's de forma a viabilizar (acelerar ou retardar) a implementação do princípio do destino. Tenho certeza que, do ponto de vista da Equipe, tem grande interesse a possibilidade de acelerar o processo da Segunda Transição. Ela foi definida num excessivamente longo prazo para anular os obstáculos políticos imediatos, no que foi bem sucedida. Eventualmente, alguns anos após 2034, o quadro político pode ser distinto e uma aceleração do processo possa ser viável. Talvez fosse uma boa ideia fazer uso deste recurso, já que hoje não temos uma boa visão do desenvolvimento futuro do sistema, mas ao longo do tempo a avaliação pode apontar para a conveniência de uma aceleração do processo.

Vale apontar também que uma eventual aceleração deste processo poderia ser uma forma de abreviar uma solução para o problema que indicamos no item 3.2.2. acima: o período de referência fixo para a distribuição.

---

<sup>128</sup> Pelas regras atuais, este “congelamento” só poderá ser alterado, eventualmente, com resultado da “avaliação 30-35”, mas a partir de 2036 não sofre mais alterações.

### 3.2.4. O novo IVA no sistema de distribuição intergovernamental de receita

Já registramos na Parte 1 que uma reforma de grande porte sempre envolve uma opção difícil quanto à amplitude que se estabelece para ela. É óbvio que não existe a “reforma geral das coisas tributárias”, portanto, é forçoso escolher o que atingimos com as medidas e o que deixamos de fora. Neste sentido, temos uma avaliação adicional a fazer: *implicações da distribuição das receitas de um imposto único ou dual, bem como do Imposto Seletivo – IS, para atender as destinações específicas de parcelas ou da receita total dos tributos “velhos”*.

O problema decorre de que os principais impostos indiretos atuais, principalmente os federais, são submetidos a critérios constitucionais de rateio e vinculações de suas receitas. Quando a reforma elimina o IPI, o PIS e a COFINS, por exemplo, estará atingindo fluxos de recursos federais que financiam não somente governos subnacionais, mas também programas importantes de gastos federais. Estender a reforma para a alocação destes fluxos tornaria provavelmente o problema inadmissível. Assim, a decisão competente tomada pela Equipe pode ser resumida numa regra simples: *todas as destinações vinculadas de receita dos tributos eliminados seriam reproduzidas, com as mesmas regras, por parcelas dos novos tributos criados*. O caso dissonante é a cota parte do ICMS. Embora a dimensão continue em 25% quando se transmuta para cota-parte do IBS estadual, este caso específico foi o único onde a reforma ousou avançar e remodelar as regras que determinam a distribuição destes fluxos entre municípios. Em todos os demais casos, sem exceção, o procedimento foi simplesmente não afetar, de forma alguma, a estrutura de vinculações hoje vigente sobre os tributos afetados. Em suma: todos os tributos objetos da reforma estão, no sistema atual, submetidos a restrições de alocação destinadas, conforme o caso, a fundos constitucionais (FPE, FPM, IPI-Exportação, Fundos Regionais, cota-parte municipal do ICMS, Educação/Fundeb, Saúde/SUS, Seguridade Social, BNDES, seguro-desemprego e outros). Em sendo todos eles substituídos pelos novos tributos, a conversão neutra exige - o que foi feito - que a EC imponha vinculações sobre frações destes dois tributos, para emular a destinação anteriormente existente.

Na versão original da PEC 45 em 2019 havia a ideia de criar as chamadas “alíquotas singulares”, que seriam sub-alíquotas do IBS (único) correspondendo a cada uma das vinculações atualmente existentes sobre os tributos que seriam eliminados. Estas subdivisões do IBS seriam formuladas com base na participação de cada vinculação atualmente existente na estrutura de arrecadação no momento inicial, e não na aplicação direta da vinculação constitucional.

A PEC45-A, em 2023, dá um passo atrás, abandona as “alíquotas singulares” juntamente com o imposto único, e trata de preservar explicitamente todas as vinculações previamente existentes, que passam a incidir sobre os tributos substitutos. Por sua vez, a EC132 tratou cuidadosamente de alterar cada dispositivo de vinculação existente na atual Constituição para que as vinculações incidissem sem

modificações sobre o IBS e a CBS. Conforme EC132, art. 7º, a partir de 2027, a União compensará eventual redução no montante dos valores entregues a título de FPE, FPM, FPEX e “fundos regionais” em razão da substituição da arrecadação do IPI pela arrecadação do IS, nos termos de lei complementar, o que veio a se consubstanciar nos arts. 477 e ss. da LC214, dispondo sobre o método de cálculo para identificar eventual compensação (positiva ou negativa) para diferenças entre os dois aportes. Já a cobertura das vinculações hoje incidentes sobre PIS/COFINS foi mais simples, traduzida em percentuais da receita da CBS. Tudo somado, a ideia é que a receita da CBS possa cobrir o financiamento dos diversos fundos e programas afetados. Note o leitor que a EC132 contém cansativos dispositivos que não tem rigorosamente nenhuma alteração de mérito, tratam-se que meras adequações necessárias ao texto constitucional (“nova redação” - NR e remissões).

*Isto, contudo, apenas afasta a objeção maior, mas desconsidera outro problema relevante, o aumento da rigidez orçamentária.* No sistema atual, as vinculações incidem sobre cada um dos tributos. Portanto, obviamente, a receita gerada por cada vinculação oscila juntamente com a receita total daquele imposto. A solução adotada na EC132 foi transferir estas vinculações, incidentes sobre ICMS, ISS, IPI, PIS, COFINS etc. para o IBS, CBS e IS. De fato, esta seria a única solução juridicamente consistente. Isto essencialmente reproduziria as vinculações que antes incidiam sobre os velhos tributos, inclusive em termos de valores resultantes, mas apenas durante a primeira transição, que é submetida ao cálculo das duas checagens da carga tributária, com os tributos “velhos” não podendo arrecadar mais do que com os “novos”. Porém, após 2035 é possível que a receita dos “novos” aumente e provoque aumento proporcional nos valores resultantes da aplicação dos percentuais das vinculações. Em decorrência, levaria a uma elevação adicional da rigidez orçamentária/ engessamento da tributação de consumo, pois todas as vinculações passariam a oscilar junto com a receita total do IBS, CBS e IS. Tomando o exemplo do IPI, que tem diversas vinculações, durante largo período recente sua participação na receita tributária vem se reduzindo. Com isso, as dotações geradas pelas suas vinculações se reduziram também, em relação a outras bases tributárias. Se fizermos a conversão destas vinculações específicas para uma matriz de vinculações da CBS e do IS, congelaremos estas participações, o que enrijece sobremaneira o orçamento. Isto é grave porque a estrutura de vinculações tributárias ficou intencionalmente fora do alcance da reforma (ver introdução), embora seja componente essencial e problemático da tributação de consumo. *Não precisamos de medidas que aumentem a rigidez desta já densa teia de vinculações que virtualmente elimina o papel do orçamento fiscal como centro dinâmico de alocação de curto prazo das receitas.*

Esta rigidez estava atenuada no modelo anterior porque ela incidia sobre vários tributos. O problema é mais relevante no âmbito federal, porque IPI, COFINS e PIS têm vinculações diversas. BNDES, seguro-desemprego, por exemplo, passarão a ser percentagens fixas da enorme receita federal da CBS.

Para colocar este problema numa perspectiva mais ampla, ele decorre de uma opção – infelizmente razoável e necessária – de limitar o escopo de uma reforma que é fiscal, mas foi reduzida à reforma tributária, não se propondo a discutir mais amplamente o sistema de partilha de recursos na federação. Exceto pela interferência na cota parte do antigo ICMS, que passou a ser cota-parte do IBS estadual com novas regras,

a reforma não alterou nenhum outro componente daquele sistema. Este sistema, cujos principais componentes são os fundos de participação, mantém-se ainda hoje com os fundamentos conceituais precários contidos em sua regulamentação original – EC 18/1965.

## Parte 4 – Exíguas observações finais

Como já coloquei no início deste trabalho, sou um federalista, não um tributarista. Meu conhecimento sobre tributação é apenas o necessário para viabilizar a análise dos sistemas federativos. Portanto, não cabe aqui qualquer avaliação minha sobre as especificidades técnicas do IBS-CBS, de seus regimes especiais e os procedimentos administrativos que confrontam fisco a contribuinte. Pouco ou nada poderia acrescentar de útil. Neste âmbito – que corresponde à primeira dimensão da reforma, tal como propus na Introdução deste estudo – minhas únicas observações referem-se à contraposição imposto único x imposto dual, de que tratei no item 3.1.1, assim como algumas observações sobre imposto seletivo. Mesmo nestas, minha preocupação fica limitada às relações federativas, à distribuição de poderes entre esferas de governo.

Necessário afirmar, contudo, dadas estas limitações, minha convicção não especializada sobre um trabalho técnico de superior qualidade executado pela Equipe e todos os que a auxiliaram, naquele âmbito da “primeira dimensão da reforma”. Ainda que, como coloquei acima, haja muitos motivos para questionar esta prática brasileira de “legislar constitucionalmente”, deixando pouco ou nada para o âmbito mais flexível da lei ordinária, não posso resistir à visão pragmática de que esta abordagem curto-prazista previne conflitos e reduz o espaço para que modificações pontuais deformem a lógica proposta em bases técnico-acadêmicas.

Adotei uma abordagem prolixa neste ensaio, o que reflete antes de mais nada minhas propensões mais básicas, mas também, neste caso, se justifica por ele se contrapor ao total hermetismo envolvido tanto na construção de emendas e leis complementares como na precária e limitada comunicação que a Equipe estabeleceu com a Sociedade Civil ao longo do processo. Isto, associado à complexidade de certos aspectos da metodologia, me leva a supor que, mesmo nos meios técnicos especializados, existem poucos observadores que dominem plenamente toda a metodologia.

Assim sendo, vou abrir mão, neste item, de resumos e sínteses dos argumentos, supondo que a construção de cada item principalmente na Parte 3 já é suficiente para indicar as conclusões. Me reservo apenas o direito de uma observação de ordem mais geral, que sintetiza a visão geral que perpassou todo o ensaio em suas três partes.

### A “síndrome do prazo longínquo”: agruras do prazo secular

Iniciei este trabalho referindo uma “janela de oportunidade” única que foi propiciada pelo inusitado consenso que se estabeleceu pelo trabalho político brilhante realizado pela Equipe, aqui notadamente pelo núcleo do C.CiF. A meu ver, elemento essencial deste trabalho foi a ousada ideia de separar a Reforma em duas etapas, que, *grosso modo*, coincidem com as duas dimensões que propus no início deste estudo. A primeira dimensão, composta pelas normas técnicas do novo imposto e pela “Primeira Transição”, só poderia

navegar com tranquilidade em sua trajetória política se todos os obstáculos envolvidos nas relações federativas fossem de alguma forma amortecidos. A Equipe ofereceu, portanto, aos agentes envolvidos, uma generosa proposta de procrastinação, estendendo processos sensíveis do ponto de vista federativo – minha segunda dimensão - por um inusitado período de meio século. Parece evidente que estas propostas foram alegremente aceitas pelos governos subnacionais. Os processos previstos na primeira dimensão tem um prazo curto e bem definido para serem complementados -até 2033-2035 – e, de certa forma, o que garante este objetivo é um prazo semi-secular para os processos previstos na segunda dimensão. Se for possível criar no Guinness uma categoria para reformas institucionais mais longas, já faturamos a posição, sem qualquer dúvida. Mas o prêmio deve ser previsto para “intenções de reforma”.....

O principal resultado disto, a meu ver com alta probabilidade de sucesso, será que, transcorrida a Primeira Transição (tal como defini neste trabalho), a estrutura técnico-tributária do novo IVA deve estar consolidada. A Equipe terá garantido um período suficiente para que a estrutura do novo sistema, do ponto de vista da relação fisco-contribuinte, seja assimilada e consolidada. Eu demarco este resultado com a eliminação dos velhos impostos, após cinco anos de transição.

Fosse o país um Estado Unitário, estaria então encerrada a Reforma. No entanto, a necessidade de um prazo mais longo decorreu, principalmente, de um objetivo do qual a Equipe corretamente nunca abriu mão: a implementação do princípio do destino nas relações tributárias federativas do IVA. Tendo o ICMS nascido, em 1965, centrado na lógica fortemente desigual do princípio da origem, que se ajustava aos interesses dos grandes estados exportadores, percorreu uma agoniada trajetória ao longo das quatro décadas seguintes, aproximando-se do princípio do destino sem nunca lograr completamente o objetivo. Pode-se dizer, a meu ver, que este é um dos problemas centrais na evolução das relações intergovernamentais desde o final dos anos sessenta, o que deu origem ao atual sistema, um esdrúxulo mecanismo híbrido origem-destino, que pode ser totalmente substituído ao longo da reforma, se ela for bem-sucedida também na segunda dimensão que propus.

Quando alguém se dispuser a escrever a história das tentativas anteriores de reforma do IVA no Brasil, irá constatar que a maior parte dos motivos para seu fracasso sistemático decorreu dos conflitos federativos, principalmente no que se refere às modificações na apropriação da receita de algum novo IVA que fosse proposto. E estes conflitos sempre se cristalizaram no problema da transição para o princípio de destino.

No entanto, persiste ainda a pertinência de uma pergunta: o que justifica um prazo tão longo, semi-secular? Se admitirmos, por muito razoável, a premissa de que quanto maior o prazo mais as regras do modelo estarão sujeitas às intempéries do sistema político brasileiro (onde, como bem disse o professor Bacha, “até o passado é incerto”), seria talvez razoável supor que a Equipe buscasse definir um prazo o menor possível para viabilizar aquele grande objetivo? Dentre todos os debates políticos que ocorreram no processo da Reforma, este é, com certeza, o mais nebuloso, pois não há qualquer informação aberta sobre estes processos.

Em respeito à inteligência e competência da Equipe, ninguém pode, em sã consciência, supor que ela acredite na durabilidade de arranjos distributivos por décadas, particularmente num sistema político como o brasileiro. Em um acesso de otimismo exagerado, eu, pessoalmente, entendo que antes de 2035 emendas constitucionais reformularão vários aspectos das normas vigentes para as relações federativas no trato do IVA.

Isto deverá ocorrer primeiro sobre opções tecnicamente frágeis - mas as politicamente possíveis quando foram feitas - como no caso das regras de distribuição da receita (ver item 3.2.1 acima). Depois, vai ocorrer nas opções em que claramente a Equipe viu reduzido seu poder de controle sobre o processo, sendo forçada a aceitar arranjos confusos e contraditórios, tal como na inserção de processos de avaliação supostamente orientados para manutenção da carga tributária (ver item 3.2.1). Eu não vejo como possa ser mantido o “jabuti” inserido no art. 475 da LC214 – “a trava” - e que ninguém teve coragem de eliminar na tramitação do PLP68.

Talvez fosse possível, em alguns casos, negociar para impedir a criação de anomalias evidentes. A mim parece, contudo, que dois fatores impediram esta opção. Primeiro, o talvez enorme custo político de confrontar certas posições que ganharam força no Parlamento, e evitar a consequente protelação da aprovação da LC214. Segundo, pela minha percepção intuitiva de observador *outsider*, a opção pelo prazo semi-secular está seguramente combinada à percepção, por parte da Equipe, de que muitos dispositivos são de fato provisórios e seguramente serão objeto de revisão em poucos anos.

O longo prazo de cinquenta anos, tal como regulado nas normas atuais, é, portanto, de fato uma construção fantasiosa, na nossa atual prática de *fake News*, que contorna obstáculos políticos no curto prazo, mas que vai exigir, a médio prazo, que eles sejam enfrentados. Mas, como apontei no estudo, quando tudo isto acontecer o fundamental provavelmente estará consolidado, o IVA estará criado, e o que entendo ser o objetivo da Equipe, plenamente atingido. O resto ajustamos da melhor forma possível e sem camisas de força constitucionais, pois nunca hesitamos um minuto em alterar a Carta Magna.

“o caminho se faz ao caminhar“ .....

## Bibliografia

ABRUCIO, F.L. Os Barões da Federação. Revista Lua Nova no. 33, 1994.

BARATTO, G. & COSTAMILAN, P.M. B. Cota-parte dos municípios no ICMS: critérios de partilha. in FORUM FISCAL DOS ESTADOS BRASILEIROS, Caderno no. 6 – Transferências Intergovernamentais na Federação Brasileira – Avaliação e Alternativas de Reforma, Brasília, 2007.

- BIRD, R. M., and GENDRON, P., "Dual VATs and Cross-Border Trade: Two Problems, One Solution?" *International Tax and Public Finance*, Vol. 5 (1998), pp. 429-42.
- CASTILHO, F.R.C. Federalismo Fiscal e Repartição do ICMS: o Critério do Valor Adicionado. Tese de Doutorado, Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2013.
- CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE. Federal Excise Taxes: Background and General Analysis, 2021.
- DE SANTIS, E. & MACHADO, N. coords. Imposto sobre bens e serviços: Centro de Cidadania Fiscal. Max Limonad, Serie Tributação & Desenvolvimento, 2023.
- GOBETTI, S. et alii. Impactos Redistributivos (na Federação) da Reforma Tributária. Carta de Conjuntura IPEA 59 nota 17 2º. Trimestre 2023.
- HESSE, K. A Força Normativa da Constituição. In Konrad Hesse – Temas Fundamentais do Direito Constitucional, Editora Saraiva, Serie IDP – Instituto Brasiliense de Direito Público, 2009.
- LEAL, V.N. Coronelismo, Enxada e Voto – o Município e o Regime Representativo no Brasil. Companhia das Letras, São Paulo, 7ª edição 2012. Publicação original 1948.
- NUNES, F.S. et al. Informação técnica Reforma Tributária. Consultoria Legislativa, sem data.
- PRADO, S. Conceitos, Modelos e Experiências de harmonização tributária. In PRADO, S. (coord.) *Harmonização Tributária – Cadernos do Fórum Fiscal no. 3, Fórum fiscal dos Estados, Brasília, 2006.*
- PRADO, S. (2006a) Imposto sobre Valor Adicionado – Modelos e Experiências de Harmonização. *Cadernos Fórum fiscal no. 3, Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros, Brasília, dezembro 2006.*
- PRADO, S. (2006b) Equalização e Federalismo fiscal – uma análise Comparada (Alemanha, Índia, Canadá e Austrália). *Konrad Adenauer Stiftung, Rio de Janeiro, 464 pags., ISBN 85-7504-098-7, 2006.*
- PRADO, S. FPE – Equalização Estadual no Brasil – Alternativas e Simulações para Reforma. *Publicação IDP/FGV Projetos, ISBN 978.85.64878.07.5, 2012.*
- PRADO, S. (2013a) Cinco Ensaios sobre Federalismo e a Federação Brasileira. Tese de Doutorado, Instituto de Economia da UNICAMP, Campinas, 2013.
- PRADO, S. (2013b) "A "Federação Inconclusa": o papel dos governos estaduais na Federação brasileira". Publicado em REZENDE, F. (org,) *O Federalismo Brasileiro em Seu Labirinto*, FGV Editora, Rio de Janeiro, ISBN: 978-85-225-1394-9, 2013.
- TCU, Relatório de avaliação da Proposta de Emenda à Constituição 45/2019, a PEC da Reforma Tributária, setembro 2023.
- [https://portal.tcu.gov.br/data/files/1D/47/FD/FC/F0CDA8108DD885A8F18818A8/Relatorio-GrupodeTrabalho-ReformaTributaria\\_web%201\\_.pdf](https://portal.tcu.gov.br/data/files/1D/47/FD/FC/F0CDA8108DD885A8F18818A8/Relatorio-GrupodeTrabalho-ReformaTributaria_web%201_.pdf)

