



# Reforma Tributária

Análise pós-votação da Câmara

## Reforma Tributária

Assunto

Principais pontos da PEC 45/2019

## Histórico da participação de SC e dos demais Estados na Reforma Tributária

Foi aprovada pelo plenário da Câmara dos Deputados, em dois turnos, no último dia 7 de julho, a Proposta de Emenda à Constituição nº 45, de 2019, que trata da Reforma Tributária. Santa Catarina e os demais Estados participaram ativamente das discussões do novo modelo normativo de transição para o modelo de Imposto sobre Valor Agregado (IVA) e das regras de transição que têm como objetivo unificar impostos e simplificar e modernizar o sistema tributário brasileiro.

Tal participação se deu no âmbito do **Grupo de Trabalho (GT) nº 47** do Conselho Nacional de Política Fazendária (**Confaz**) e nas diversas reuniões do Comitê Nacional de Secretários de Fazenda, Finanças, Receita ou Tributação dos Estados e do Distrito Federal (**Comsefaz**) e do Consórcio de Integração Sul e Sudeste (**Cosud**).

Como resultado das discussões e deliberações dos representantes de cada Estado no âmbito do GT 47 do CONFAZ, foram elaboradas diversas **propostas de adaptação do texto** e todo o conteúdo foi submetido à apreciação do comitê dos secretários fazendários, que votaram pela alteração ou manutenção de proposta da União em conformidade com o melhor interesse das respectivas regiões, respeitando as particularidades de cada ente federativo.

Em relação às **regiões Sul e Sudeste**, foram promovidos encontros do Cosud com o objetivo de adotar posição firme quanto a alguns pontos apontados no Comsefaz, com destaque para as propostas de definição na Constituição de critérios de repartição para o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR), estabelecimento de critérios de governança no Conselho Federativo com representatividade regional, período de transição federativa num prazo menor que 50 anos, início concomitante do IBS e CBS e atribuição de competência aos Estados e Municípios de tributação sobre o Imposto Seletivo (que substituiria o IPI).

Questão importante para SC, aprovada no plenário da Câmara dos Deputados, foi o texto do Substitutivo PRLP nº 3 à PEC 45 com ressalva apenas da **norma prevista no art. 19 do PRLP**, rejeitada nos termos do Destaque nº 27. O referido destaque tratava da prorrogação de benefícios fiscais até 2032 relativos a tributos federais às empresas (fabricação de automóveis, máquinas agrícolas, etc.) que se instalaram nas regiões Norte, Nordeste e Centro-oeste. Com a supressão do art. 19, os referidos benefícios fiscais não foram prorrogados até 2032 e a vigência se encerra em 2025.

- Posição do Estado de Santa Catarina frente à proposta de Reforma Tributária

O Governo de Santa Catarina expressou, em diversos momentos e em manifestações públicas do Governador do Estado e do secretário de Estado Fazenda, a necessidade de aprovação de uma Reforma Tributária que, pela via da simplificação do sistema tributário, garantisse maior segurança jurídica para o Estado e, principalmente, para os contribuintes.

Nesse sentido, no âmbito de discussão da reforma, **o Estado sempre se posicionou favorável aos princípios balizadores da PEC:** base ampla (mercadorias e serviços), legislação única, redução do número de alíquotas, regimes especiais de tributação para os setores sensíveis economicamente para o País, desoneração dos investimentos e das operações destinadas ao exterior (prática mundial de não exportação de tributo, melhorando a competitividade dos nossos produtos na cadeia mundial) e não aumento da carga tributária, para citar os principais.

E nem poderia ser diferente, já que o conjunto de medidas, além de nivelar o sistema tributário às melhores práticas mundiais, possibilitará uma significativa melhora no ambiente de negócios, implicando diretamente no aumento da renda da população.

Entretanto, tal simplificação não pode significar perda de autonomia do Estado na condução de sua política tributária. Com efeito, a fonte de financiamento do Estado advém, essencialmente, de recursos próprios, arrecadados por meio dos tributos estaduais.

Como é de conhecimento público, atualmente a participação de SC nos fundos constitucionais de desenvolvimento e de redistribuição de impostos federais (FPE) se dá em nível que não reflete a importância econômica do Estado.

Por outro lado, há que se destacar que a população catarinense contribui enormemente para o desenvolvimento do Brasil, cabendo registrar **que a cada R\$ 100 em impostos federais** arrecadados em Santa Catarina, **somente R\$ 20 retornam** na forma de investimentos da União para os catarinenses.

Ocorre que a proposta de reforma em tramitação no Congresso, embora avance significativamente na simplificação do sistema tributário, implica em perda significativa da autonomia do Estado em favor da União. A competência relativa a um determinado tributo não está relacionada apenas à questão da arrecadação, mas, também, ao pleno poder de legislar sobre ele.

Foi nesse contexto que o Governo de Santa Catarina, de forma direta na Câmara, por intermédio do Comsefaz e do Cosud, trabalhou no sentido de ajustar o texto, buscando garantir

que a administração do novo imposto (IBS) fosse tarefa compartilhada, exclusiva dos Estados e dos Municípios. Não tem qualquer lógica que o tributo de maior importância para o Estado e os Municípios seja regulado por leis federais.

A propósito, práticas recentes por parte do Congresso têm demonstrado dessintonia entre as decisões daquela Casa Legislativa com a necessidade de equilíbrio das finanças estaduais e municipais.

Dentro desse cenário, em razão do não atendimento das principais reivindicações dos Estados, é que, a despeito de simplificar o sistema tributário, é **temerário avaliar proposta que ponha em risco a autonomia do Estado**, na medida em que ela, a considerar o texto atual aprovado pela Câmara, (a) implica certa complexidade ao sistema por prever, por exemplo, a manutenção concomitante de dois impostos (ICMS e IBS) até 2032, (b) deixa de fixar em seu próprio texto critérios de governança do Conselho Federativo e de distribuição dos fundos por ela criados, e não menos importante, (c) atribui à Lei Complementar Federal parte significativa das regras necessárias à administração do IBS, deixando os Estados e Municípios, detentores deste imposto, a mercê de regras fixadas pelo Congresso Nacional.

De fato, a proposta avança, mas peca ao centralizar as decisões acerca da fixação do IBS no Congresso Nacional, por meio de Lei Complementar Federal, concentrando ainda mais poder na União.

- Pontos importantes destacados por SC acerca da Reforma

#### **1 - FUNDO DE COMPENSAÇÃO DOS BENEFÍCIOS FISCAIS**

**PONTO DE ATENÇÃO** - SC questionou o valor e os critérios de repartição desses recursos. Acredita-se que os R\$160 bilhões previstos na PEC não serão suficientes.

Os critérios de distribuição dos recursos na proposta original ficaram a cargo da Lei Complementar Federal, mas o próprio texto constitucional previa que somente seriam compensados os benefícios fiscais onerosos, com prazo certo e sob condição, conforme avaliação feita pela União. Isso colocava os Estados numa situação de insegurança, pois a dependência de avaliação de um terceiro, que tem interesse direto em reduzir os repasses, colocaria em risco a efetividade da compensação. Isso porque muitos benefícios fiscais de ICMS concedidos para atração de empresas não exigiam uma contrapartida de investimentos pelas beneficiárias, apenas uma contribuição aos fundos estaduais.

**SUGESTÃO** - SC propôs que o IBS entrasse em vigor em 2033, coincidindo com o fim dos benefícios do ICMS. Nesta hipótese, não seria necessário criar o fundo.

Para a hipótese de ser mantido o fundo, SC entendeu que o critério de distribuição não devia depender de análise da União e que deveria ocorrer por meio da comprovação de que a renúncia fiscal a ser compensada resultou de benefício convalidado, por exemplo. Para mitigar riscos, a proposta era de que os critérios para apuração dos prejuízos e principais aspectos procedimentais fossem trazidos na própria Constituição, e não por Lei Complementar.

#### RESULTADO

O pleito de início da vigência do IBS apenas em 2033, sem transição, não foi atendido, ficando mantido em 2029. Ademais, ficou definido que Lei Complementar Federal estabelecerá os critérios e limites para apuração das perdas, assim como definirá os procedimentos de análise, pela União, dos requisitos para habilitação à compensação. **Essa situação gera insegurança para o Estado**, que ficará sujeito a um critério ainda incerto e possivelmente insatisfatório. Deixar a cargo da União a análise da habilitação à compensação diminui a objetividade do tema e coloca o Estado numa condição de dependência ao que ficar decidido pela União do que se interpreta como sendo “benefício oneroso”.

Quanto ao montante do fundo, ficou definido que a União deverá complementar os recursos na hipótese de estes serem insuficientes. Apesar de, aparentemente, se mostrar uma boa medida, é grande o receio de que a compensação prevista não se concretize, restando aos Estados arcar com o prejuízo. Exemplo é a experiência recente que os Estados tiveram com a Lei Complementar 194, que previa a compensação por parte da União das perdas ocorridas em 2022 com a redução das alíquotas de ICMS de 25% para 17% para combustíveis, energia elétrica, telecomunicações e transportes. Os Estados somente começaram a receber efetivamente os recursos um ano depois e num montante pouco superior à metade do valor. Como o texto aprovado manteve a previsão de que a União é quem irá decidir o que são considerados benefícios onerosos passíveis de compensação, há grande chance de vermos repetida a experiência da LC 194, caso os recursos se mostrem insuficientes.

## 2 - GOVERNANÇA DO CONSELHO FEDERATIVO

**PONTO DE ATENÇÃO** - Havia questionamentos sobre como serão aprovadas as deliberações do Conselho Federativo. O texto original delegou à Lei Complementar Federal definir os critérios, sendo que os Estados do Norte e Nordeste, por exemplo, defendem que seja por maioria simples, o que prejudicaria os Estados com menor representatividade.

**SUGESTÕES** - SC sugeriu que, para ser aprovada no Conselho Federativo, a deliberação deveria ter o voto favorável de pelo menos um Estado de cada região, o que na prática garantiria o peso regional.

#### RESULTADO

Apesar de o texto aprovado ter trazido algum avanço no tema em relação à proposta original, não foi atendido o pedido de representatividade regional. Ficou estabelecido que as decisões do Conselho serão tomadas por voto da maioria absoluta dos seus representantes, desde que correspondam a mais de 60% da população do país. Em teoria, a região Sul fica fragilizada no aspecto da governança do Conselho, haja vista que possui somente três Estados e representa apenas 14,74% da população.

### **3 - FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL (FNDR)**

**PONTO DE ATENÇÃO** - Tendo em vista que o FNDR passará a ser praticamente a única forma que os Estados terão para atrair novos investimentos, SC questionava a insuficiência do valor de R\$ 40 bilhões e os critérios de repartição desses recursos, uma vez que os governos estaduais não terão autonomia para conceder incentivos fiscais para atrair investimentos.

**SUGESTÃO** - O Governo do Estado defendeu o aumento do fundo **para R\$ 75 bilhões** (pleito defendido junto ao Comsefaz) e a inclusão de critérios econômicos na repartição dos recursos do FNDR. Salientou, ainda, a importância de que a definição fosse incluída na PEC e não definida posteriormente em Lei Complementar.

#### RESULTADO

Pedido não atendido. Os valores foram mantidos em R\$ 40 bilhões e os critérios de definição serão objeto de futura Lei Complementar.

Historicamente, Santa Catarina sempre teve participação irrisória no recebimento de recursos distribuídos por fundos nacionais, a exemplo do Fundo de Participação dos Estados (FPE). Apesar de SC representar 4,6% do PIB e 3,7% em termos populacionais, recebe apenas 1,27% dos recursos previstos no FPE. A tendência é de que a não inclusão de critérios econômicos no texto constitucional para distribuição dos recursos do FNDR faça com que o cenário se repita e mais uma vez SC saia prejudicada.

#### **4 - OCUPAÇÃO DA BASE**

**PONTO DE ATENÇÃO** - O IBS e a CBS terão base tributária idêntica. Caso a CBS seja instituída primeiro, é grande o risco de ter uma alíquota mais elevada, reduzindo a margem de tributação dos Estados e Municípios para o IBS.

**SUGESTÃO** - SC defendeu que a instituição desses tributos fosse realizada ao mesmo tempo.

##### **RESULTADO**

Embora tenha ficado definido que CBS e IBS serão instituídos conjuntamente em 2026, houve uma alteração de texto significativa, que pode prejudicar os Estados.

Na redação anterior, as alíquotas do IBS e da CBS seriam fixadas de acordo com os critérios dispostos no art. 129 do ADCT, que previa que a alíquota seria aquela correspondente a um valor que não resultasse em majoração da carga tributária. Todavia, a redação aprovada retirou a vinculação da CBS àqueles critérios. Na prática, isso dá mais liberdade à União para fixação da alíquota, que poderá fixá-la em montante mais elevado, voltando ao problema da ocupação da base de cálculo.

#### **5 - TRANSIÇÃO FEDERATIVA DO IBS**

**PONTO DE ATENÇÃO** - A transição federativa do IBS ocorrerá, nos termos da PEC, em 50 anos. A tributação migra para o destino neste período, de forma gradual. Durante esse prazo, a arrecadação do IBS será compartilhada com todos os entes, de forma a assegurar um deslocamento suave da arrecadação. Dessa forma, parcela do IBS pertencente a determinado Estado, cobrado de sua população, será destinado a outro Estado.

Além dessa imposição, é preciso ter em mente que eventual esforço arrecadatário do Estado não se traduzirá, de imediato (pelo menos nos primeiros anos da reforma), em aumento direto de arrecadação.

**SUGESTÃO** - SC defendeu a redução do prazo de 50 para 20 anos.

##### **RESULTADO**

O pedido não foi contemplado pelo texto final da reforma, que manteve em 50 anos o prazo de transição federativa.