



UNO OU TRINO: OS (POSSÍVEIS) IMPACTOS DA PEC 45/2019 NA DESCENTRALIZAÇÃO FISCAL BRASILEIRA

UNO OR TRIUNE: THE (POSSIBLE) IMPACTS OF THE PEC 45/2019 ON FISCAL DECENTRALIZATION IN BRAZIL

Mateus Ferreira de Almeida Lima¹, Francisco das Chagas Bezerra Neto², Clarice Ribeiro Alves Caiana³, Lindemberg Seixas Alves Filho⁴ e Leandro Nonato da Silva Santos⁵

v. 1/ n. 1 (2019)
Janeiro / Dezembro

Aceito para publicação em
08/10/2019.

¹ Graduando em Direito pela Universidade Federal de Campina Grande – UFCG – Campus Sousa.

² Graduando em Direito pela Universidade Federal de Campina Grande – UFCG – Campus Sousa.

³ Graduanda em Direito pela Universidade Federal de Campina Grande – UFCG – Campus Sousa.

⁴ Graduanda em Matemática pela Universidade Federal de Campina Grande – UFCG – Campus Cajazeiras.

⁵ Enfermeiro pela Universidade Federal de Campina Grande-UFCG-Cajazeiras-PB, Pós-Graduando em Saúde da Família Pela UNILAB. Membro do Grupo de Pesquisa Violência e Saúde-GPVS/UFCG/CNPq.



RESUMO: Durante o transcorrer do tempo, faz-se mister a um sistema jurídico instaurar reformas estruturantes, vista a máxima efetividade do Direito. E, dentre as principais reformas propostas ao ordenamento brasileiro, encontra-se a reforma tributária, representada, sobretudo, pela PEC 45/2019. Diversos pontos são inovadores, como a adoção do Imposto de Valor Agregado (IVA) — renomeado Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) — sobre bens de consumo, nos três âmbitos federais, cuja base provém de outros cinco impostos: IPI, ICMS, ISS, Cofins e PIS; tendo alíquotas específicas para cada ente federativo e abolição de tributos como o Imposto sobre Operação Financeira (IOF). Entretanto, a criação ou abolição desses tributos seria positiva ou negativa para descentralização fiscal proposta na Carta de 1988? Uma dicotomia insolucionável. Apesar das alíquotas seletivas para os três entes federativos (União, Estados e Municípios), a Reforma pretende criar um órgão central, cujo caráter seria fiscalizar tais alíquotas conforme a total. Encontra-se, sendo assim, um paradoxo: entre uno e trino. Baseando-se em tais pressupostos afirmativos, o presente artigo terá um caráter exploratório, tendo a dedução como método e a coleta de dados extraída de documentos, bibliografia e dados retirados de órgãos administrativos.

Palavras-chave: Descentralização; Reforma; Tributos.

ABSTRACT: During the course of time, it is necessary to introduce structural reforms legal system, view the maximum effectiveness of law. And, among the main reforms proposed to the Brazilian land, is the tax reform, represented mainly by PEC 45/2019. Several points are innovative, such as the adoption of the Value Added Tax (VAT) - renamed tax on goods and services (IBS) - on consumer goods, in three areas federal, whose base comes from five other taxes: ICMS, IPI, ISS, PIS and Cofins; having specific rates for each federative entity and abolition of taxes such as the tax on financial operations (IOF). However, the creation or abolition of these taxes would be positive or negative for fiscal decentralisation proposed in the Letter of 1988? A dichotomy insolucionável. In spite of the aliquots sectionals for the

three federative entities (Union, states and municipalities), the reform aims to create a central organ, whose character would supervise such rate as the total. It is, therefore, a paradox: between one and triune. Based on such assumptions affirmative, this article will have an exploratory nature, taking the

deduction as a method and the collection of data extracted from documents, bibliography and data taken from administrative bodies.

Keywords: Decentralisation; Reform; Tributes.

1. INTRODUÇÃO

Durante períodos de crise político-econômica, geralmente, reformas são efetivadas para amenizar/sanar os problemas expostos pelo sistema jurídico, quiçá financeiro. Evidente, pois, depois da estagnação seguida de recessão ocorrida na última década, o cenário de reformas mudaria bastante o cotidiano legislativo, sobretudo, no âmbito previdenciário e fiscal. Incube-se, no referido artigo, expor um dos projetos mais encaminhados, decerto, o mais conhecido na seara fiscal: a PEC 45/2019. Elaborada com o intuito de abolir cinco impostos em todas as esferas federativas, sendo eles o IPI, PIS/CONFIS, ICMS e ISS, cuja incidência é baseada em bens e serviços. Contudo, a falta desses tributos não comprometeria a receita dos referidos entes, gerando, assim fortes impactos na descentralização fiscal proposta pela Carta Magna de 1988? Tal pergunta norteará o presente artigo, pois, como a reforma visa instituir um Imposto sobre Valor Agregado (IVA) no âmbito federal, destinando alíquotas aos Estados e Municípios, pode-se perceber a dicotomia Uno ou Trino (presente no título – o possível é apenas uma ressalva caso a PEC não seja aprovada) como sendo um esclarecimento maior: a reforma tributária proposta pela PEC 45/2019 traria mais benefícios para União e malefícios para os Estados e Municípios?

Para tanto, estrutura-se-á o artigo em três tópicos: o primeiro deles abordará os impostos destinados a extinção pela PEC 45/2019, logo, são obsoletos e fragmentários, tendo como subtópicos os referidos tributos equacionados entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, expondo os fatos geradores, a base de cálculo e a eficiência/arrecadação; o segundo tratará especificamente do texto elaborado pela PEC 45/2019 enaltecendo, sobretudo, o sistema de alíquotas substitutivas dos demais tributos; por fim, o terceiro mostrará uma análise sobre o sistema de tributário da referida ementa constitucional à luz de jurisprudências renomadas. Estabelecida a estrutura, procede-se-á com a metodologia utilizada durante o transcorrer do artigo. O método escolhido fora o dedutivo, tendo em vista a análise do texto constitucional e ementa. Quanto ao procedimento de coleta de dados, utilizou-se o documental, visto o texto constitucional e a doutrina, o estático, presente nos dados relativos à eficiência. Por fim, a conclusão demonstrará os resultados da pesquisa, apresentando os aspectos mais positivos e negativos durante a pesquisa.

2. A COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA DOS ENTES FEDERATIVOS

UNO OU TRINO: OS (POSSÍVEIS) IMPACTOS DA PEC 45/2019 NA DESCENTRALIZAÇÃO FISCAL BRASILEIRA

Conforme o art. 145 da Carta Magna de 1988, cujo caráter estabelece os princípios gerais do Sistema Tributário Nacional, compete a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituir tributos sobre a forma de impostos, taxas ou contribuições de melhoria. Tais atribuições referem-se, sobretudo, ao art. 1 do supracitado texto constitucional onde a República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito. Demais, afirma (MENDES; BRANCO, 2015):

A partilha das receitas, especialmente dos impostos, é uma questão fundamental do pacto federativo brasileiro, assim como de qualquer Estado fiscal que se estruture na forma de federação. Como se sabe, o modelo brasileiro caracteriza-se por processo de sístoles e diástoles do poder financeiro, ora concentrando receitas no ente central, ora diluindo-as entre entes regionais ou locais, com o cenário político vigente em cada momento histórico.

Portanto, a descentralização tributária, nos termos expostos outrora, constitui uma *conditio sine qua non* para o pacto federativo e a estrutura proposta pelo Estado Democrático de Direito. Sendo assim, incumbe-se discutir quais espécies tributárias são facultadas a cada ente federativo e respectivos efeitos.

2.1 União

É mister antes de elucidar as espécies tributárias de cada ente estabelecer a competência dos referidos. Para tanto, anota o art. 147/CF88: competem à União, em Território Federal, os impostos estaduais e, se o Território não for dividido em Municípios, cumulativamente, os impostos municipais; ao Distrito Federal cabem os impostos municipais. Nota-se, dado ao exposto, que o critério para fixação da competência tributária é o território, sendo os efeitos produzidos neste determinado espaço geográfico. Conforme o art. 153 da Carta Constitucional, compete à União instituir os seguintes tributos:

- I - importação de produtos estrangeiros;
- II - exportação, para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados;
- III - renda e proventos de qualquer natureza;
- IV - produtos industrializados;
- V - operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários;
- VI - propriedade territorial rural;
- VII - grandes fortunas, nos termos de lei complementar. (BRASIL, 1988)

Entretanto, para adequar-se melhor a proposta do artigo, tomar-se-á como base apenas o imposto cuja existência esteja sendo ameaçada pela PEC 45/2019. Trata-se do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI).

2.1.1 Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI)

Segundo TORRES (2011) o IPI incide sobre a produção e circulação inicial, caracterizando-se, ao lado do ICMS, que possui maior expecto, como um tributo sobre bens e riquezas. Ou seja, o referido compõe um dos fatos geradores do IBS proposto pela reforma. Demais, assina MACHADO SEGUNDO (2018):

O IPI é seletivo em função da essencialidade dos produtos, vale dizer, suas alíquotas devem ser diferenciadas (mais elevadas ou mais reduzidas) a depender do grau de essencialidade do bem tributado. Produtos essenciais são contemplados com isenções do imposto, com aplicação de “alíquota zero” (que nada mais é que uma isenção concedida pelo Poder Executivo com base na autorização que tem para alterar as alíquotas do imposto), ou com alíquotas reduzidas. Produtos supérfluos, ou nocivos, como é o caso dos cigarros, por sua vez, são tributados por alíquotas bastante elevadas. O IPI é não cumulativo, vale dizer, o montante devido pelo contribuinte deve ser a diferença entre o imposto referente aos produtos saídos do estabelecimento e o pago relativamente aos produtos nele entrados. O saldo verificado, em determinado período, em favor do contribuinte transfere-se para o período ou períodos seguintes.

Sendo assim, incube-se discutir a eficiência do tributo supracitado no tocante a arrecadação. Para tanto, a tabela abaixo expõe os valores arrecadados relativos à 2017 e 2018, conforme o IPCA de dezembro do último ano.

TABELA 1: ARRECADAÇÃO DE IPI – 2017 E 2018 (IPCA – DEZEMBRO 2018) – EM MILHÕES

RECEITAS	2018 [A]	2017 [B]	VAR. (%) [A]/[B]	PARTICIPAÇÃO (%)	
				2018	2017
IPI - TOTAL	55392	50971	8,68	3,75	3,61
I.P.I-FUMO	5221	5382	-2,99	0,35	0,38
I.P.I-BEBIDAS	2550	2988	-14,68	0,17	0,21
I.P.I-AUTOMÓVEIS	4384	4502	-2,63	0,3	0,32
I.P.I-VINCULADO À IMPORTAÇÃO	18262	14765	23,69	1,23	1,05
I.P.I-OUTROS	24976	23333	7,04	1,69	1,65

Fonte: dados extraídos da receita federal com moldagem própria.

Portanto, em vista ao percentual de arrecadação do IPI no âmbito federal, cuja participação na receita pública não é enorme tampouco desprezível, faz-se mister analisar outro tributo, sob espécie de contribuição social: PIS E CONFINS.

2.1.2 Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/PASEP) e Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (CONFINS).

As contribuições caracterizam-se, essencialmente, pelo fato de serem instituídas para atender a finalidades específicas. Conforme o art. 149 da Carta Magna de 1988, tal modalidade fiscal pode ser estabelecida com as seguintes finalidades: custear a seguridade social, atender a outras finalidades de natureza social e interesse de categorias profissionais ou econômicas; intervir no domínio econômico. Neste aspecto, adequam-se o PIS e CONFINS ao custeamento social, sendo o fato

UNO OU TRINO: OS (POSSÍVEIS) IMPACTOS DA PEC 45/2019 NA DESCENTRALIZAÇÃO FISCAL BRASILEIRA

gerador a receita ou o faturamento. Demais, as referidas contribuições possuem caráter dicotômico, ou seja, ora são cumulativas ou não cumulativa. Segundo Machado(2011):

A contribuição sobre o faturamento (COFINS), a partir da Lei nº 10.833/2003, tornou-se *não-cumulativa*. O mesmo ocorreu com a contribuição para o PIS, com o advento da Lei nº 10.637/2002. Diversamente do que ocorre com o ICMS e o IPI, a não cumulatividade das contribuições em comento não alcança indistintamente todos os contribuintes, mas apenas aqueles que se submetem à sistemática de tributação, pelo imposto de renda e pela contribuição social sobre o lucro líquido, do lucro real. Caso o contribuinte preencha os requisitos legais e faça a opção pela sistemática do lucro presumido, no que tange à CSLL e ao IRPJ, submeter-se-á à COFINS e ao PIS de *forma cumulativa*.

Quanto à eficiência de arrecadação fiscal, tais tributos apresentam as seguintes referências:

TABELA 2: ARRECADAÇÃO DE PIS/CONFIS EM 2017 E 2018 (IPCA - DEZEMBRO 2018)

RECEITAS	2018 [A]	2017 [B]	VAR. (%) [A]/[B]	PARTICIPAÇÃO (%)	
				2018	2017
COFINS - CONTRIB. P/ A SEGURIDADE SOCIAL	245.931	230.158	6,85	16,63	16,30
ENTIDADES FINANCEIRAS	18.486	19.646	-5,91	1,25	1,39
DEMAIS EMPRESAS	227.446	210.513	8,04	15,38	14,91
CONTRIBUIÇÃO PARA O PIS/PASEP	65.504	61.505	6,50	4,43	4,36
ENTIDADES FINANCEIRAS	3.060	3.225	-5,11	0,21	0,23
DEMAIS EMPRESAS	62.444	58.280	7,14	4,22	4,13

Fonte: dados extraídos da receita federal com moldagem própria.

Portanto, debatida os tributos referentes a União e sua participação na composição do orçamento, incube destacar o tributo mais importante para saúde fiscal dos Estados Federados: o ICMS.

2.2 ESTADOS E DISTRITO FEDERAL

Dado ao exposto acerca dos tributos cuja competência é fixada em âmbito federal, faz-se necessário expor, através do texto constitucional, a jurisdição fiscal dos Estados e Distrito federal. Conforme o art. 155 da CF/88, compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre:

- I - transmissão causa mortis e doação, de quaisquer bens ou direitos; [ITCMD]
- II - operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior; [ICMS]
- III - propriedade de veículos automotores. [IPVA]

Contudo, apenas o ICMS, dos tributos destacados outrora, faz jus uma análise acurada no tocante à PEC 45/2019, pois, constitui na maior mudança em perspectivas macroeconômicas da referida ementa. Sendo assim, compete uma definição seguida de fato gerador e base de cálculo como feito outrora, porém, destacando a obsolescência deste tributo visto a sua eficiência no tempo.

Segundo SABBAG (2017) o ICMS, imposto estadual, sucessor do antigo Imposto de Vendas e Consignações (IVC), foi instituído pela reforma tributária da EC n. 18/65 e representa cerca de 80% da arrecadação dos Estados. Demais, o tributo é *plurifásico* (incide sobre o valor agregado, obedecendo -se ao princípio da não cumulatividade – art. 155, § 2º, I, CF), *real* (as condições da pessoa são irrelevantes) e proporcional, tendo, predominantemente, um *caráter fiscal*.

Constituem-se fatos geradores: a circulação de mercadorias, o serviço de transporte interestadual e municipal; e serviços de comunicação. Primeiro, conforme assina PAULSEN (2015) operações são negócios jurídicos; circulação é transferência de titularidade, e não apenas movimentação física; mercadorias são bens objeto de comércio. Sendo assim, não constitui fato gerador do ICMS o simples deslocamento de mercadoria de um para outro estabelecimento do mesmo contribuinte. Demais, as transferências patrimoniais decorrentes de integralização de capital ou de cisão, incorporação, fusão ou transformação de empresas não configuram operação de circulação de mercadorias. Segundo, elucida Sabbag (2017) o transporte entre Municípios da mesma unidade federada (intermunicipal) ou entre Estados diferentes (interestadual) representa fato gerador do ICMS, sendo importante destacar: tais prestações não de ser onerosas, pois as prestações de serviços gratuitos não geram incidência. Terceiro, cobrar-se-á ICMS, anota ALEXANDRE (2014, p. 625) sobre prestações onerosas de serviços de comunicação, por qualquer meio, inclusive a geração, a emissão, a recepção, a transmissão, a retransmissão, a repartição e ampliação desses meios de qualquer natureza. Durante a composição da base de cálculo do ICMS, adotar-se-á, segundo Sabbag (2017):

- I. o valor da operação, em se tratando de operação de circulação de mercadoria;
- II. o preço do serviço, em se tratando de transporte (interurbano e interestadual) e de comunicação;
- III. o valor da mercadoria ou bem importado, constante em documento de importação, convertido em moeda nacional pela mesma taxa de câmbio utilizada para cálculo do imposto de importação, e acrescido do IPI, do IOF, do próprio II (Imposto de Importação) e das despesas aduaneiras;

No tocante as alíquotas do ICMS, afirma Torres (2011) que A CF regula minuciosamente as alíquotas do ICMS, distinguindo entre as aplicáveis às operações e prestações *internas* e

UNO OU TRINO: OS (POSSÍVEIS) IMPACTOS DA PEC 45/2019 NA DESCENTRALIZAÇÃO FISCAL BRASILEIRA

interestaduais. A primeira delas refere-se incide sobre os residentes no Estado ou nas operações interestaduais, sendo o consumidor final não-contribuinte no outro Estado. A segunda, definida pelo Senado Federal, rege os negócios jurídicos entre os Estados.

Tendo exposto as principais características do imposto mais importante dos Estados Federativos, quiçá o que apresenta maior grau de arrecadação, incube-se a necessidade de analisar a eficiência. Conforme (AFONSO; LUKIC; CASTRO, 2018), o imposto que mais arrecada no Brasil está ficando obsoleto pelo fato de que tal tributo incide apenas sobre mercadorias em uma economia que é cada vez mais baseada em serviços.

Entre 1996 e 2017, a Carga Tributária Bruta (CTB — definida como a razão entre a arrecadação de tributos e o PIB a preços de mercado, ambos considerados em termos nominais) evoluiu de 23% do PIB para 32,43%. Entretanto, o ICMS em relação à CTB apresentou uma queda em relação ao mesmo período.

TABELA 3: RECEITA TRIBUTÁRIA POR TRIBUTOS E COMPETÊNCIA - 2008 A 2017 - EM % DA ARRECAÇÃO

TRIBUTOS ESTADUAIS	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
ICMS	7,14	6,84	6,9	6,8	6,78	6,81	6,65	6,61	6,6	6,72
IPVA	0,55	0,6	0,55	0,55	0,56	0,55	0,56	0,6	0,62	0,62
ITCD	0,05	0,05	0,06	0,06	0,07	0,08	0,08	0,11	0,12	0,11
CONT. REG. PREV.	0,37	0,34	0,33	0,3	0,32	0,31	0,34	0,36	0,37	0,37
OUTROS	0,43	0,46	0,44	0,45	0,47	0,48	0,47	0,48	0,51	0,52

Fonte: CTB 2017, como elaboração própria

Confirmada a eficiência do referido, resta-se abordar um tributo cuja competência é subsidiária ou residual ao ICMS, mas pertencente a outros entes federados: os municípios. Tal imposto incide sobre os bens de qualquer natureza, sendo chamado de ISS.

2.3 MUNICÍPIOS

Dadas as competências anteriores relativas à União e aos Estados, juntos ao Distrito Federal, expõe-se as prerrogativas fiscais atribuídas aos municípios, conforme o art. 156 da CF/88:

I - propriedade predial e territorial urbana; [IPTU]

II - transmissão "inter vivos", a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição; [ITBI]

III - serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei complementar. [ISS]

Entretanto, para fins de análise, exclui-se os demais imposto para averiguar as características fundamentais e a eficiência de arrecadação do ISS. Conforme Torres, 2011:

O ISS é um imposto residual. Incide sobre os serviços que não estejam essencial e indissolavelmente ligados à circulação de mercadorias, à produção industrial, à circulação de crédito, moeda estrangeira e títulos mobiliários, pois em todos esses fatos econômicos há parcela de trabalho humano.

Demais, acrescenta-se que o ISS não possui fato gerador próprio e a base de cálculo é a própria receita do contribuinte. Tendo em vista tais aspectos, incube-se a necessidade de analisar a eficiência do tributo.

TABELA 4: RECEITA TRIBUTÁRIA POR TRIBUTOS E COMPETÊNCIA - 2008 A 2017 - EM % DA ARRECADAÇÃO

TRIBUTOS MUNICIPAIS	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
ISS	2,40	2,54	2,59	2,63	2,82	2,76	2,93	2,83	2,66	2,65
IPTU	1,32	1,41	1,38	1,35	1,37	1,38	1,45	1,64	1,7	1,81
ITBI	0,41	0,41	0,46	0,5	0,53	0,56	0,57	0,51	0,47	0,47
CONT. REG. PREV.	0,39	0,4	0,4	0,4	0,41	0,44	0,45	0,5	0,52	0,52
OUTROS	0,64	0,7	0,68	0,6	0,66	0,63	0,67	0,76	0,82	0,81

Fonte: CTB – 2017, elaboração própria.

3. O SISTEMA PROPOSTO PELA PEC 45/2019

Pela primeira vez desde a vigência da Constituição de 1988 um projeto de ementa propôs uma alteração tão profunda no sistema tributário nacional. Conforme a justificativa do projeto tem-se como objetivo propor uma ampla reforma do modelo brasileiro de tributação de bens e serviços, através da substituição de cinco tributos atuais por um único imposto sobre bens e serviços (IBS). Para tanto, seriam substituídos cinco impostos nas três esferas, todos eles caracterizados outrora no presente artigo: IPI, PIS/CONFIS, ICMS e ISS. O tributo, segundo o projeto, que entraria em vigor seria um sobre valor agregado, o famosíssimo IVA.

Entretanto, para suprir a demanda fiscal dos entes federados cuja receita não poderia contar com tributos tão importantes, como o ICMS, PIS/CONFIS ou ISS, o projeto propõe alíquotas para

UNO OU TRINO: OS (POSSÍVEIS) IMPACTOS DA PEC 45/2019 NA DESCENTRALIZAÇÃO FISCAL BRASILEIRA

cada ente federativo. Sendo assim, incube-se destacar uma característica que diferencia o IBS dos demais tributos expostos: o ISS é um imposto cumulativo por natureza. A não-cumulatividade do ICMS é frustrada pela não devolução de créditos acumulados e pela existência de uma série de restrições à recuperação de créditos, com destaque para a impossibilidade de tomada de créditos em relação a parte da energia elétrica e dos serviços de telecomunicação. Ou seja, o novo imposto afirma sanar os problemas presentes no ICMS cuja arrecadação tornou-se obsoleta, como destacado na Tabela 3.

Conforme a justificativa do projeto, o imposto terá as características de um bom IVA. Para tanto, incidirá sobre uma base ampla de bens, serviços, intangíveis e direitos é importante, porque o objetivo do imposto é tributar o consumo em todas as suas formas, além disso, em todas as etapas do processo produtivo e a não-cumulatividade plena (também conhecida como “crédito financeiro”) são essenciais para que todo imposto pago nas etapas anteriores da cadeia de produção e comercialização seja recuperado. No tocante à questão federativa, o projeto destaca:

Operacionalmente, o modelo funcionará da seguinte forma. Haverá três alíquotas de referência do IBS – uma federal, uma estadual e uma municipal – que serão calibradas de forma a repor a perda de receita dos tributos que estão sendo substituídos pelo IBS. Pela proposta, as alíquotas de referência serão calculadas pelo Tribunal de Contas da União e aprovadas pelo Senado Federal. Para a União, a alíquota de referência do IBS será aquela que repõe a perda de receita com o PIS, a Cofins e o IPI, descontado o ganho de receita decorrente da criação do imposto seletivo; para os Estados será aquela que repõe a receita do ICMS do conjunto dos Estados; e para os Municípios será a que repõe a receita de ISS do conjunto dos municípios do país. (2019)

Por exemplo, se um município perder 10% referente ao ISS, o IBS terá uma alíquota do mesmo 10% para toda base de incidência.

Demais, a PEC 45/2019 define o destino de cada uma das alíquotas. A União será a soma das alíquotas singulares com as seguintes destinações:

- (i) seguridade social (destinação atual da Cofins);
- (ii) financiamento do programa do seguro-desemprego e do abono salarial (destinação atual de 60% da receita do PIS);
- (iii) financiamento de programas de desenvolvimento econômico (destinação atual de 40% da receita do PIS, transferida ao BNDES);
- (iv) Fundo de Participação dos Estados (destinação atual de 21,5% da receita do IPI);
- (v) Fundo de Participação dos Municípios (destinação atual de 24,5% da receita do IPI);
- (vi) programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (destinação atual de 3% da receita do IPI);
- (vii) transferências aos Estados e ao Distrito Federal, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados (destinação atual de 10% da receita do IPI);
- (viii) manutenção e desenvolvimento do ensino (destinação atual de 18% da receita do IPI, líquida das transferências aos Estados e Municípios).

Quanto aos Estados, seguir-se-á a mesma regra da União, porém, com outras determinações:

- (i) transferência aos municípios do Estado (destinação atual de 25% da receita do ICMS);
- (ii) manutenção e desenvolvimento do ensino (destinação atual de 25% da receita do ICMS, líquida das transferências aos municípios, de que trata o item “i” desta lista);
- (iii) ações e serviços públicos de saúde (destinação atual de 12% da receita do ICMS, líquida das transferências aos municípios, de que trata o item “i” desta lista);
- (iv) outras destinações do ICMS eventualmente previstas na Constituição do Estado; e
- (v) recursos de alocação livre (correspondente à receita do ICMS não vinculada às demais destinações desta lista).

No caso dos Municípios, a alíquota municipal do IBS será composta pela soma de alíquotas singulares vinculadas às seguintes destinações:

- (i) manutenção e desenvolvimento do ensino (destinação atual de 25% da receita do ISS);
- (ii) ações e serviços públicos de saúde (destinação atual de 15% da receita do ISS); (iii) outras destinações do ISS eventualmente previstas na Lei Orgânica do Município; e
- (iv) recursos de alocação livre (correspondente à receita do ISS não vinculada às demais destinações desta lista)

Definidas os pressupostos do novo imposto, far-se-á uma análise da proposta tendo em vista os aspectos descritos no tocante à simplificação e à descentralização fiscal.

4. ANÁLISE DA PEC 45/2019

Conforme fora destacado outrora, a PEC 45/2015 tem o mérito da primazia entre as inúmeras mudanças ocorridas no sistema constitucional tributário, pois, visa eliminar cinco impostos e instaurar um sobre valor agregado. Entretanto, o projeto sofreu duras críticas de juristas como MARTINS et al. ,2019, em que:

Esse caráter centralizador é uma evidência inequívoca da inconstitucionalidade do projeto. De fato, segundo dados do Tesouro Nacional citados no voto do relator da matéria na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) da Câmara, 43% da atual arrecadação dos municípios e 88% das receitas tributárias dos Estados passariam a ser controlados pelo poder central. Tal remanejamento de competências e receitas tributárias não se afina com o pacto federativo. Afinal, tende a enfraquecer a autonomia financeira dos entes descentralizados, com efeitos deletérios sobre a realização de suas atribuições constitucionais, na medida em que eles não estariam autorizados a instituir e arrecadar o IBS, promover a variação de alíquotas em função do setor, do produto ou das circunstâncias econômico-sociais de cada momento.

Demais, uma reforma, neste nível, implicaria também em reformas nas esferas estadual e municipal, visto que, segundo Tendências Consultorias Integrada (2018), apenas 6 estados apresentam situação fiscal “boa” ou “muito boa”. Ou seja, a reforma tributária, principalmente, a PEC 45/2019, possui um alto nível de complexidade. Neste aspecto, assina Martins et al. ,2019:

Ambiciona-se revogar 19 dispositivos e introduzir 141 outros na Constituição. Com isso, quase 40 novos conceitos seriam criados. Nos primeiros dois anos, o sistema seria adaptado na base de “tentativa e erro”. Durante a primeira década, o País conviveria com dois modelos paralelos, o novo e o atual. Os contribuintes prestariam contas aos três níveis de fiscalização existentes e àquele a ser criado para tratar do IBS. Passada a transição inicial, nada garante que o sistema seguiria sem alterações. Por isso, o próprio prazo de 50 anos para Estados e municípios serem reparados pelas perdas resultantes do novo tributo é duvidoso. Afinal, há mais de 15 anos os Estados lutam para que a União compense os prejuízos oriundos da

UNO OU TRINO: OS (POSSÍVEIS) IMPACTOS DA PEC 45/2019 NA DESCENTRALIZAÇÃO FISCAL BRASILEIRA

eliminação do ICMS-Exportação, promovida pela Emenda Constitucional (EC) 42/2003. De resto, admitida a suposta neutralidade arrecadatória do modelo, em termos agregados, as perdas haveriam de ser compensadas com mais carga tributária.

Portanto, tendo em vista a complexidade e a (prévia) inconstitucionalidade da PEC 45/2019, tem-se que a referida reforma não seja a melhor opção para ajustar o atual sistema tributário.

5. CONCLUSÃO

Diante do exposto, afirma-se a obtenção dos resultados esperados para o presente artigo. Para tanto, a PEC 45/2019 teria efeitos negativos sobre a descentralização fiscal, podendo ferir o art. 1º da CF/88, cláusula pétrea do pacto federativo. Embora o projeto “simplifique” a cobrança fragmentaria, visto a redução numérica das leis infraconstitucionais relativas aos tributos de bens e serviços instituídas pelos entes federativos, tem-se a complexidade das alíquotas referentes à receita perdida pela extinção dos impostos.

Demais, conforme destacado, uma reforma no âmbito constitucional acarretaria em outras no âmbito federativo, pois, a situação fiscal dos Estados e Municípios não é satisfatória. E, levando em conta a atual realidade política, o processo demandaria de bastante tempo, quiçá até mesmo impossível. Portanto, embora inovadora, a PEC 45/2019 não é a melhor solução para o sistema tributário nacional, logo, entre o uno e o trino, constitucionalmente, preza-se o trino.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXANDRE, Ricardo. **Direito Tributário**. 11. ed. rev. atual. e ampl. Salvador: ed. JusPodivm, 2017.

FEDERAL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Coordenação de Edições Técnicas, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 8 set. 2019.

FEDERAL. Ementa nº 45, de 4 de abril de 2019. Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário. **PEC 45/2019**. Brasília, 2019. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=6F65C4A74041E53DA8D92E0970397F25.proposicoesWebExterno2?codteor=1728369&filename=PEC+45/2019. Acesso em: 8 set. 2019.

Mateus Ferreira de Almeida Lima, Francisco das Chagas Bezerra Neto, Clarice Ribeiro Alves
Caiana, Leandro Nonato da Silva Santos

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. **Manual de Direito Tributário**. 10. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2018.

MARTINS, Ives Gandra et al. **Onerar mais não é o caminho**. O Estado de S.Paulo, São Paulo, 26 jul. 2019. Disponível em: <https://www.ibet.com.br/onerar-mais-nao-e-o-caminho/>. Acesso em: 8 set. 2019.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 10. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2015.

MINISTÉRIO DA FAZENDA (BR). Receita Federal. Nov. 2018. **Carga Tributária no Brasil - 2017: Análise por Tributo e Base de Incidência**, Brasília, 2018. Disponível em: <http://idg.receita.fazenda.gov.br/noticias/ascom/2018/dezembro/carga-tributaria-bruta-atingiu-32-43-do-pib-em-2017/carga-tributaria-2017-1.pdf>. Acesso em: 8 set. 2019.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA (BR). Receita Federal. Dez. 2018. **RELATÓRIO DE ARRECADAÇÃO DAS RECEITAS FEDERAIS**, Brasília, 2018. Disponível em: <http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/arrecadacao/relatorios-do-resultado-da-arrecadacao/arrecadacao-2018/dezembro2018/notdez18.xlsx>. Acesso em: 8 set. 2019.

PAULSEN, Leandro. **Curso de Direito Tributário Completo**. 8.ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

SABBAG, Eduardo. **Manual de Direito Tributário**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.