

GOVERNO DO ESTADO  
DO ESPÍRITO SANTO



# REFORMA TRIBUTÁRIA

Propostas do Estado do Espírito Santo

Vitória  
*19 de junho de 2023*

# PROPOSTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO – REFORMA TRIBUTÁRIA

Vitória/ES, 19 de junho de 2023

**À Sua Excelência o Senhor  
BERNARD APPY  
Secretário Extraordinário da Reforma Tributária**

## I – CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Há décadas se reclama, no Brasil, a realização de uma ampla reforma tributária, capaz de refundar as bases do sistema tributário consagrado pela Constituição Federal de 1988. Conquanto registradas múltiplas alterações na legislação tributária e mesmo no texto constitucional nos últimos 30 anos, nenhuma delas tocou nos eixos estruturantes do atual modelo, cujas disfuncionalidades insuflam, hoje, os esforços pela sua renovação. Após frustradas tentativas de promover transformações de largo alcance em legislaturas pretéritas, o tema tornou a ocupar o centro do debate político e, numa conjuntura que se mostra particularmente propícia à sua aprovação, são fortes os indicativos de que a reforma tributária, enfim, se despojará do rótulo de eterna promessa na realidade brasileira.

Não é tarefa hercúlea enumerar as anomalias do sistema atual *vis à vis* as melhores práticas internacionais e os consensos alicerçados na literatura especializada. Nesse sentido, embora multifacetadas as propostas de reforma tributária já cogitadas, são objeto de consenso os motivos que inspiraram as suas formulações. Em todos os quadrantes do espectro ideológico, avolumam-se críticas – quase insuscetíveis de contestação – a acentuar os traços de regressividade, cumulatividade e complexidade do sistema tributário nacional, além da sua potência erosiva ao pacto federativo, vícios que se têm mostrado letais ao mister de edificar um modelo eficiente e moderno, habilitado a operar como um indutor do crescimento econômico sem prejuízo à eficácia arrecadatória.

Essas razões levam o Estado do Espírito Santo a não se opor, peremptoriamente, à realização de uma reforma tributária. Reconhece-se a sua relevância enquanto instrumento de estímulo ao desenvolvimento e de redução das desigualdades sociais. No entanto, transformações da magnitude das que estão postas, hoje, na ordem do dia demandam diligência, diálogo e maduras reflexões antes de serem efetivadas. Está em causa, em todo o rigor da palavra, a *refundação* dos alicerces de um modelo de tributação do consumo que vigora há mais de 50 anos, ao qual se foram acomodando as relações federativas até a consecução de um ponto de equilíbrio, que qualifica o estado de coisas atual.

Um federalismo de extraordinária complexidade como o brasileiro faz com que quase todas as mudanças provoquem efeitos em cascata, irradiando-se pelas três esferas federativas, principalmente quando vinculadas à matéria de arrecadação e repartição de receitas. Igual consideração é cabível em relação aos segmentos econômicos, plano em que se projetam perspectivas colidentes e, por vezes, inconciliáveis, máxime associadas à distribuição da carga tributária. Equacionar esses interesses e contradições – federativos e setoriais – traduz o principal desafio para viabilizar a aprovação da reforma tributária.

Ao Estado do Espírito Santo mostram-se dignos de encômios os esforços para implementação do modelo de Imposto sobre Valor Agregado (IVA), consensualmente reconhecido como o mais evoluído e eficiente formato de tributação do consumo na atualidade. Nesse passo, põem-se os signatários deste documento de acordo com os princípios gerais da reforma tributária, quais sejam, instituição de um (i) IVA dual (Contribuição sobre Bens e Serviços – CBS e Imposto sobre Bens e Serviços – IBS); (ii) não-cumulativo; (iii) com base de incidência ampla; (iv) regido pelo princípio do destino; (v) sujeito ao modelo de arrecadação centralizada e (vi) acompanhado de políticas fiscais compensatórias, como a devolução do imposto a famílias de baixa renda, na forma de um “*cashback* popular”.

Doutra parte, julga-se que têm sido negligenciadas algumas questões políticas importantes, as quais se podem converter em entraves à tramitação mais célere da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) que cristaliza o texto final da reforma tributária. No domínio da transição dos tributos, por exemplo, parecem subestimados os efeitos da extinção prematura (leia-se: antes de 31 de dezembro de 2032) dos incentivos fiscais e financeiros relativos ao ICMS convalidados nos termos da Lei Complementar nº 160/2017, problemática que pode legar aos Estados da Federação passivos tributários de bilionário patamar, como se abordará adiante. É, também, preciso dispensar especial cuidado aos chamados “Estados perdedores”, isto é, às unidades federativas que experimentarão os maiores desfalques arrecadatórios com a reestruturação do sistema de tributação do consumo.

Desperta atenção, nessa conjuntura, a situação do Estado do Espírito Santo, um dos mais prejudicados pela incorporação de novos parâmetros de exação fiscal das operações com bens e serviços, precipuamente a migração para o princípio do destino. Estudos apresentados no âmbito do Comitê Nacional de Secretários de Fazenda, Finanças, Receita ou Tributação dos Estados e do Distrito Federal – COMSEFAZ estimaram perdas arrecadatórias anuais da ordem de R\$ 3,5 bilhões, correspondentes a cerca de 20% do atual patamar da arrecadação estadual. Com efeito, por se tratar de um Estado eminentemente produtor, com baixa densidade demográfica, de mercado consumidor reduzido e cujo poder de atração de investimentos se queda hipotecado às políticas de concessão de incentivos fiscais, aos capixabas se impõe um horizonte de preocupações com o porvir em caso de aprovação da reforma tributária.

Em xeque está, por conseguinte, a sustentabilidade fiscal e financeira dos entes federativos no tempo, motivo pelo qual devem ser redobradas as atenções com os períodos de transição, visando a assegurar terra firme para a tomada de decisões. Com as pertinentes cautelas, poder-se-á garantir que as dores do parto do novo modelo não se transfigurarão em sequelas perenes para os Estados investidos em posições menos favoráveis, o que atenuará as resistências federativas e propiciará o avanço da reforma.

Sem embargo de todas as adversidades pontuadas acima, se devidamente posto em seus eixos, não se nega que o novo modelo em gestação no Congresso Nacional representa notável avanço no propósito de modernizar o sistema tributário brasileiro, que se sintonizará às mais exitosas práticas internacionais no âmbito da tributação do consumo. Os desafios, todavia, ainda são inúmeros e é preciso lapidar, como dito, as regulações versadas sobre pontos sensíveis, aos quais concernem as propostas veiculadas neste documento. Por mais consolidadas que se afigurem nas experiências de outros países, as fórmulas de estruturação fiscal de um Estado (*lato sensu*) nunca se revelam passíveis de instantânea replicação noutras configurações institucionais, socioeconômicas e geográficas. É preciso um esmerado labor de adaptá-las às complexidades de um país de dimensões continentais e repleto de singularidades regionais como o Brasil, sob pena de o homérico esforço de realização de uma reforma tributária degradingolar em desequilíbrios ainda maiores do que aqueles que se pretende combater.

## II – PROPOSTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

São sete as propostas formalizadas no presente documento, parte delas de autoria do Estado do Espírito Santo e parte de formulação conjunta no âmbito do COMSEFAZ. Ei-las:

### 1) Preservação do ICMS e dos incentivos fiscais e financeiros até 31 de dezembro de 2032 e migração para o IBS em 2033

As PEC's 45 e 110, em tramitação no Congresso Nacional, ao disciplinarem a transição dos tributos, preveem regramentos ancorados na redução progressiva das alíquotas do ICMS até a sua extinção, acompanhada da diminuição, em igual medida, dos incentivos fiscais e financeiros referentes ao imposto. Esse modelo de transição implicará, provavelmente, o perecimento dos benefícios antes de 31 de dezembro de 2032, data limite de vigência dos incentivos convalidados nos termos da Lei Complementar nº 160/2017 e do Convênio ICMS nº 190/2017.

Semelhante regulação põe em xeque, sobretudo no período da transição, o ponto de equilíbrio encontrado pelos Estados num grande concerto federativo que, após exaustivos esforços de pacificação, logrou êxito em mitigar a ambiência de guerra fiscal no Brasil. Também sob a ótica dos contribuintes se mostra lesivo o modelo proposto, haja vista que a abolição dos incentivos antes do termo pactuado nacionalmente ensejará grave insegurança jurídica, a prejudicar a efetivação ou a continuidade de investimentos em diversas regiões do país.

Há de se rememorar, nesse ponto, que os Tribunais Superiores já pacificaram o entendimento segundo o qual, *“À luz do art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal, os benefícios fiscais concedidos por prazo certo e em função de determinadas condições não podem ser revogados ou modificados por legislação superveniente, sob pena de violação do direito adquirido e do princípio constitucional da segurança jurídica”* (STJ, REsp 1.310.341/AM). Por isso, é válida a advertência de que os incentivos outorgados sob condição onerosa respondem por larga medida dos favores fiscais reinstituídos pelos Estados com supedâneo na Lei Complementar nº 160/2017, os quais se quedam acobertados pela tutela constitucional do direito adquirido. Se abolidos precocemente, originar-se-á às empresas beneficiárias direito a compensação, podendo acarretar passivos bilionários a serem suportados pelos Estados concedentes.

São essas as razões que conduzem o Estado do Espírito Santo a propor um modelo alternativo de transição dos tributos. Fundamenta-se a sistemática ora sugerida em postergar a instituição do IBS para 2033, mantendo-se hígidos o ICMS e os incentivos a ele associados até 31 de dezembro de 2032, sem as reduções gradativas inicialmente cogitadas. Noutros termos, busca-se preservar o *status quo* da tributação estadual (e municipal) do consumo até o ano de 2032, de modo a propiciar uma inauguração do ciclo do IBS em estado puro, sem a necessidade de transições baseadas na atenuação paulatina das alíquotas do ICMS e na obliteração sincrônica dos benefícios fiscais e financeiros convalidados.

As vantagens da proposta são inúmeras:

- Suaviza ainda mais a transição para os Estados, que passam a dispor de 9 anos para se adaptarem a uma radical alteração do sistema de tributação do consumo, da qual resultará a extinção do imposto que constitui, hoje, a sua principal fonte arrecadatória (ICMS);

- Garante a subsistência dos incentivos fiscais e financeiros reinstituídos na forma da Lei Complementar nº 160/2017 e, por conseguinte, o respeito aos contratos celebrados;
- Dirime a preocupação com a compensação das empresas que titularizam benefícios fiscais e financeiros de ICMS;
- Elimina o risco fiscal dos Estados de virem a suportar passivos bilionários decorrentes da extinção extemporânea dos incentivos, no seio de uma indesejada multiplicação do contencioso judicial entre Fiscos e contribuintes;
- Atenua o risco de a redução prematura dos incentivos precipitar uma evasão de empresas beneficiárias instaladas em localidades menos desenvolvidas, circunstância que poderia antecipar/maximizar as perdas de diversos Estados e agravar as desigualdades regionais;
- Assegura largas margens de previsibilidade e segurança jurídica para Estados e contribuintes no mister de organização financeira e planejamento das atividades econômicas;
- Soluciona as controvérsias relacionadas à destinação dos recursos do Fundo de Desenvolvimento Regional (FDR) para compensar as empresas beneficiárias dos incentivos de ICMS, superando divergências acerca do possível desvio das finalidades do Fundo, de quais benefícios devem ser objeto de reparação e dos valores estimados para a consecução desse propósito (além da divisão dos ônus de custeio dos ressarcimentos entre a União e os próprios Estados);
- Suprime as dificuldades atinentes à coexistência dos modelos (ICMS/ISS e IBS) durante a transição, que hoje tem repellido importantes núcleos de apoio à reforma tributária em razão do aumento – ainda que temporário – da complexidade do sistema e dos custos de conformidade.

Sob tais fundamentos, entende o Estado do Espírito Santo que a presente proposta exprime o modelo de transição dos tributos mais apto a equacionar os interesses dos entes federativos e dos contribuintes até a instituição e plena vigência do IBS.

## **2) Transição federativa de 23 anos e instituição de seguro-receita para atenuação dos prejuízos experimentados pelos “Estados perdedores”**

Uma das regulações mais importantes para viabilizar politicamente a reforma tributária relaciona-se à temática da transição federativa, mais precisamente à distribuição das receitas entre os Estados, o Distrito Federal e os Municípios até a definitiva consagração da nova arquitetura de tributação do consumo. Como são de elevada magnitude as transformações em curso, por implicarem uma remodelação das bases do sistema tributário, é preciso desenvolver mecanismos que previnam quedas bruscas de arrecadação e consequentes desequilíbrios fiscais dos entes federados.

A matéria da transição federativa, entretanto, revela-se pouco permeável à construção de consensos, sobretudo em razão da fratura entre “Estados ganhadores” e “Estados perdedores”, decorrente da migração para o princípio do destino, quadro que multiplica os interesses em colidência e, em igual medida, as propostas oferecidas a deliberação.

No âmbito do COMSEFAZ, o Estado de Mato Grosso tem capitaneado a formulação de uma proposta de transição federativa matizada pelo objetivo de equacionar as contradições de perspectivas explicitadas pelos Estados a partir de suas realidades locais. Dos modelos de transição até aqui sugeridos no debate público, aquele idealizado pelo Estado do Mato Grosso credencia-se como o mais hábil a equilibrar os interesses dos entes subnacionais no plano da repartição de receitas e da cobertura das perdas, motivo pelo qual o Estado do Espírito Santo vem endossá-la nesta oportunidade.

Na proposta, projeta-se uma transição federativa de 23 anos aliada à vigência do que se convencionou designar de “seguro-receita”, ferramenta que deverá resguardar os “Estados perdedores” do 16º ao 45º ano subsequentes à instituição do novo imposto. Antes de minuciar os seus termos, impõe-se salientar as premissas do modelo, a saber, (i) manutenção do ICMS e dos incentivos a ele vinculados até 2032 e (ii) início do ciclo do IBS somente a partir de 2033. Significa dizer que a sistemática de transição federativa ora apresentada pressupõe a acolhida da proposta de transição dos tributos exposta no tópico anterior, cujo fundamento remete à preservação da plena higidez do ICMS e dos benefícios até 31 de dezembro de 2032, data limite de vigência pactuada nacionalmente nos termos da Lei Complementar nº 160/2017 e do Convênio ICMS nº 190/2017, com todas as vantagens alhures enumeradas.

Retomando-se o fio da exposição, o primeiro eixo do modelo proposto, como antecipado, consiste em assegurar uma transição federativa que se prolongue por 23 anos, em sistemática assemelhada à que veiculou originalmente a PEC 45. Prevê-se a retenção, no primeiro ano, de 95% da receita total do IBS para distribuição proporcional à participação de cada unidade federativa na receita do ICMS, com repartição dos 5% restantes segundo o princípio do destino. Nos 22 anos subsequentes, o percentual de retenção do produto da arrecadação do IBS vai sendo progressivamente reduzido até que se consume a migração integral para a tributação no destino, a partir do 24º ano de transição. Propõe-se que a atenuação gradativa dos percentuais de retenção se subordine às seguintes razões:

- 1% ao ano (5 anos);
- 2% ao ano (5 anos);
- 3% ao ano (10 anos);
- 4% ao ano (2 anos);
- Transição completa para o destino a partir do 24º ano.

O segundo eixo do modelo encontra no seguro-receita o seu alicerce, figura, aliás, já prevista na PEC 110 como mecanismo de compensação aos entes federados cujo coeficiente de participação na receita total seja mais afetado pela migração do ICMS e do ISS para o IBS. Estipula-se a atuação do seguro-receita no interregno compreendido entre o 16º e o 45º ano da transição, sempre financiado por uma parcela da receita total do IBS, a qual variará nos seguintes moldes:

- Do 16º ao 21º ano: seguro-receita calculado apenas no montante suficiente para cobrir as perdas dos entes subnacionais (considerando-se que, nesse período, as perdas serão menores que 3% do IBS);

- Do 22º ao 45º ano: seguro-receita correspondente a 3% da receita total do total do IBS (ponderando-se que, a partir do 22º ano, as perdas serão maiores que o seguro).

Relevante assinalar que o êxito desse modelo supõe uma segregação do seguro-receita em fundos distintos, que obedeçam à proporção de 2/3 dos recursos para os Estados e 1/3 para os Municípios. Alternativa diversa – e até mais recomendável – consiste em elevar o percentual do seguro-receita de 3% para 5% do produto da arrecadação do IBS, montante que permitirá partilhar os recursos em frações iguais para Estados e Municípios (2,5% para cada qual). Adverte-se, nesse passo, que eventual proposição de parcela da receita do IBS em patamar inferior aos percentuais assinalados acima não garantirá a robustez de que necessita o seguro para amortecer, em suficiente medida, os desfalques arrecadatórios dos Estados e, assim, aperfeiçoar os mecanismos de transição.

Crê-se que essa proposta se afigura a mais equânime para uma transição federativa segura e gradual, porque favorece tanto os “Estados perdedores” quanto os “Estados ganhadores”: sob a ótica dos primeiros, a combinação de uma transição de 23 anos com um seguro-receita a amparar a compensação de perdas até o 45º ano após a instituição do IBS logra protegê-los de desequilíbrios fiscais e financeiros, inclusive no longo prazo; na perspectiva dos segundos, o modelo antecipa a migração para o destino – em comparação com as demais propostas em deliberação – e catalisa os seus ganhos com a nova sistemática de tributação do consumo. É nessa harmonização dos interesses que se pode descobrir, com efeito, o justo equilíbrio para alavancar, sob o ângulo federativo, a reforma tributária.

### **3) Instituição de um Fundo de Compensação autônomo para reparação integral das empresas beneficiárias de incentivos fiscais e financeiros do ICMS**

No último substitutivo da PEC 110, previu-se que, até 2032, os recursos do FDR recebidos pelos Estados e pelo Distrito Federal serão aplicados prioritariamente na manutenção da competitividade das empresas que receberam incentivos fiscais ou financeiro relativos ao ICMS, desde que convalidados nos termos da Lei Complementar nº 160/2017. O texto esclarece que a aplicação dos recursos nesses moldes tem por objetivo compensar as empresas em decorrência da redução das alíquotas do ICMS e dos benefícios fiscais, segundo preceituado no modelo de transição dos tributos em sete anos, eleito na PEC 110. A fonte de financiamento do FDR consta delineada na proposta, a saber, percentual do produto da arrecadação do IBS destinado a cada ente da Federação, não superior a 5% nem inferior a 3%.

Caso não prosperem as propostas de postergação da vigência do ICMS e dos benefícios fiscais até 31 de dezembro de 2032 e de transição federativa em 23 anos (aliada a um robusto seguro-receita a amparar os Estados perdedores até o 45º ano de transição), entende-se oportuno e necessário revisitar o regramento consagrado na PEC 110, relacionado à reparação das empresas prejudicadas pela extinção prematura dos incentivos. Tem-se que a destinação dos recursos do FDR para tal mister acaba distorcendo as finalidades que movem a sua instituição, ademais de não se coadunar com as atividades que matricularão a alocação de seus recursos, quais sejam, (i) fomento a atividades produtivas com elevado potencial de geração de emprego e renda; (ii) estudos, projetos e obras de infraestrutura; (iii) inovação/difusão de tecnologias e (iv) conservação do meio ambiente.

Em suma, entende-se que a compensação das empresas que titularizam benefícios convalidados e a execução de políticas de desenvolvimento regional traduzem desideratos distintos em suas substâncias, motivo pelo qual a utilização dos recursos de um mesmo fundo para concretizar a ambos não se afigura alternativa recomendável. Essa hibridização de desígnios, com efeito, não afiança a solução definitiva de nenhum dos dois problemas: (i) não há garantia de que os recursos do FDR serão suficientes para reparar integralmente as empresas afetadas e (ii) a sua destinação prioritária, até 2032, para minimizar as perdas relacionadas ao perecimento precoce dos incentivos fiscais e financeiros de ICMS implicará um atraso de quase uma década para a alavancagem das políticas de desenvolvimento regional.

Essas razões recomendam a formulação de uma proposta alternativa, consubstanciada na instituição de um Fundo de Compensação autônomo, vocacionado, com foros de exclusividade, a compensar integralmente as empresas que hoje detêm incentivos condicionados e por prazo certo, que se quedarão extintos extemporaneamente. Esse Fundo seria temporário (vigeria até 31 de dezembro de 2032) e seria totalmente desvinculado do FDR, inclusive em seus mecanismos de financiamento: na sugestão ora apresentada, defende-se que o Fundo de Compensação seja custeado por percentual do produto da arrecadação da CBS, o qual deverá ser suficiente para assegurar que os Estados promovam a reparação integral das empresas prejudicadas no período de transição. Eis a redação sugerida:

Art. XX. Lei Complementar instituirá Fundo de Compensação com o objetivo de assegurar, até 2032, a manutenção da competitividade das empresas que receberam incentivos fiscais ou financeiro-fiscais relativos ao imposto de que trata o art. 155, II, da Constituição Federal, que tenham sido reconhecidos nos termos da Lei Complementar nº 160, de 7 de agosto de 2017.

§ 1º Os recursos do Fundo de Compensação se destinarão, exclusivamente, a compensar as empresas a que se refere o caput em decorrência da redução dos incentivos fiscais ou financeiros-fiscais relativos ao imposto de que trata o art. 155, II, da Constituição Federal, nos termos do art. 9º desta Emenda Constitucional.

§ 2º O Fundo de Compensação será financiado por percentual do produto da arrecadação da contribuição a que se refere o art. 195, V, da Constituição Federal, o qual deverá ser suficiente para assegurar que os Estados promovam a compensação integral das empresas.

§ 3º A lei complementar que instituir o Fundo de Compensação estabelecerá critérios para a distribuição dos seus recursos entre os Estados.

Regulações mais minuciosas do Fundo de Compensação, a exemplo dos critérios de distribuição dos seus recursos, são remetidas à futura lei complementar dedicada a instituí-lo, como indica o § 3º da minuta. O fato é que, além de solucionar a questão da compensação total das perdas decorrentes da extinção dos benefícios antes de 2032, a proposta de criação de um fundo autônomo para tal escopo viabilizará o início da implementação das políticas de desenvolvimento regional, possivelmente, já na fase inicial do ciclo do IBS, de modo a catalisar as iniciativas e os investimentos que serão regidos pelo objetivo de induzir o crescimento socioeconômico e de reduzir as desigualdades regionais.



#### **4) Financiamento integral do Fundo de Desenvolvimento Regional (FDR) pela União e fixação de critérios equânimes de distribuição dos recursos**

No texto da PEC 110, propõe-se a criação de Fundo de Desenvolvimento Regional (FDR) com o objetivo de reduzir as desigualdades regionais, a ser financiado por percentual do produto da arrecadação do IBS destinado a cada ente da Federação, não superior a 5% nem inferior a 3%. O dispositivo da PEC incumbe a lei complementar que instituirá o FDR de definir os critérios para alocação dos recursos e para sua distribuição entre Estados, Distrito Federal e Municípios, observada a destinação de no mínimo 30% do montante para os Municípios e 10% para investimentos em infraestrutura nos Estados de origem de produtos primários destinados à exportação. Esclarece-se, ademais, que caberá aos entes federativos beneficiários a decisão quanto ao emprego dos recursos recebidos do FDR.

Sabe-se que as fontes de financiamento do FDR e os critérios de distribuição de seus recursos constituem um dos pontos mais sensíveis nas deliberações parlamentares acerca da reforma tributária. O custeio do Fundo, exclusivamente, por percentual do produto da arrecadação do IBS, como alinhado nas propostas iniciais, não atende aos Estados porque pode ocasionar o agravamento das perdas que muitos deles experimentarão com a mudança da modelo de tributação sobre o consumo, especialmente a migração do princípio da origem para o do destino. Por isso, os entes subnacionais deduzem reivindicação justificada: por se tratar da pessoa política mais potente no conjunto da federação brasileira, impõe-se transferir o ônus do financiamento do FDR para a União, considerando-se ser este um dos principais nós a serem desatados para viabilizar politicamente a aprovação da reforma tributária.

Paralelamente, é preciso idealizar critérios racionais de distribuição dos recursos do FDR, que obedçam ao imperativo constitucional de redução das desigualdades regionais e privilegiem os Estados que, além de disporem de menor poderio econômico-financeiro, se quedarão prejudicados pela refundação do sistema de tributação do consumo, como é o caso do Estado do Espírito Santo. São variados os critérios que podem ser utilizados para tal distribuição: PIB *per capita*, renda *per capita*, população relativa, dentre outros indicadores socioeconômicos. Em qualquer caso, devem ser asseguradas fatias do FDR inversamente proporcionais à pujança econômica dos entes subnacionais e aos ganhos por eles obtidos com a adoção do princípio do destino.

Nesse passo, propõe o Estado do Espírito Santo que o FDR seja financiado exclusivamente por um percentual do produto da arrecadação da CBS e, sob o ângulo da distribuição dos recursos, que sejam adotados critérios equânimes e racionais, de sorte que nenhum Estado situado em quadrantes desfavoráveis na geografia do desenvolvimento nacional acabe privado de aportes suficientes para galvanizar as suas políticas de expansão produtiva e crescimento regional.

#### **5) Alíquotas múltiplas e autonomia federativa para fixá-las de maneira diferenciada**

Sabe-se existir na literatura especializada uma ampla convergência no sentido de que as versões ideais do IVA operam com alíquotas uniformes. De fato, não se pode negar os ganhos em termos de simplificação propiciados por esse modelo, mas é sempre preciso verificar a sua congruência com a realidade socioeconômica e política em que se pretende implementá-lo.

No caso brasileiro, a sistemática da alíquota uniforme revela-se refratária tanto ao modelo de federalismo que por aqui triunfou quanto ao quadro de uma economia profundamente diversificada, que se projeta em acentuadas disparidades regionais. Um sistema tributário edificado em semelhante contexto deve conservar o atributo da autonomia federativa para que os entes subnacionais disponham da faculdade de definir alíquotas diferenciadas em conformidade com a natureza dos bens e serviços sujeitos à exação do IVA. Trata-se, em última análise, de assegurar as condições para que Estados e Municípios desenvolvam políticas fiscais de acordo com as conjunturas econômicas e possam compatibilizar a tributação do consumo às singularidades setoriais e regionais observadas em seus territórios.

Outro efeito colateral do modelo de alíquota uniforme consiste no esvaziamento do princípio constitucional da seletividade enquanto vetor de estruturação da legislação tributária. Sem pluralidade de alíquotas, acaba-se por conferir tratamento tributário idêntico ao consumo suntuário e à aquisição de produtos essenciais, por exemplo, fator que não deixa de provocar distorções em matéria de justiça fiscal, ainda que parcialmente mitigadas por mecanismos compensatórios como a devolução do imposto a famílias de baixa renda (*cashback*). Num país como o Brasil, fustigado historicamente pelo flagelo das desigualdades sociais, a efetivação do princípio da seletividade no plano da tributação do consumo é providência indispensável, mormente sob o imperativo constitucional de conferir à ordem tributária feições convergentes com o ideal de uma sociedade livre, justa e solidária.

Nesse sentido, propõe o Estado do Espírito Santo que as alíquotas do IBS sejam escalonadas em cinco faixas, a serem definidas em lei complementar, garantindo-se aos Estados e Municípios autonomia, mediante edição de leis específicas, para atribuí-las de maneira diferenciada aos bens e serviços mercanciados em seus territórios. Essa sistemática, além de preservar a maleabilidade indispensável à implementação de uma ordem tributária extensiva a contextos regionais multifacetados, abre passagem para a execução de políticas fiscais pelos entes subnacionais sem os riscos de revitalização da guerra fiscal (neutralizada pelo princípio do destino), em linha com o modelo de federalismo de terceiro grau, incorporado como cláusula pétrea pela Carta Republicana de 1988.

## **6) Crédito outorgado para as indústrias estabelecidas nos Estados das Regiões Norte, Nordeste, Centro-Oeste e no Estado do Espírito Santo**

Não se ignora que o modelo de IVA, em sua clássica formulação, apresenta fortes resistências a incentivos fiscais e regimes favorecidos de tributação, por encontrar na homogeneidade do sistema tributário um de seus predicados fundamentais. Em países de menor extensão territorial e não atravessados por assimetrias socioeconômicas acentuadas, essa formatação revela-se mesmo ideal, dada a sua aptidão para prevenir distorções de mercado e desequilíbrios na distribuição da carga tributária global. Não é este, porém, o caso do Brasil, cujas exorbitantes inequidades regionais tendem a se reproduzir se não mobilizados mecanismos de compensação e de equilíbrio das atividades econômicas, os quais se fazem indispensáveis mesmo numa arquitetura de tributação do consumo lastreada na figura do IVA.

Nessa medida, o Estado do Espírito Santo subscreve mais uma das propostas apresentadas pelo Estado do Mato Grosso na órbita do COMSEFAZ, consubstanciada na concessão, em operações interestaduais com produtos industrializados, realizadas por indústrias estabelecidas nos estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e no estado do Espírito Santo, de crédito outorgado de 5% incidente sobre o valor da operação, a ser deduzido do imposto devido à unidade federativa de destino.

A justificativa e a finalidade da proposição são evidentes: potencializar a competitividade dos Estados e Regiões mais vulneráveis do ponto de vista socioeconômico (vários deles severamente prejudicados pela adoção do princípio do destino), evitando que os projetos de reindustrialização do país se desenvolvam de maneira concentrada nos grandes polos do eixo Sul-Sudeste (excetuado, obviamente, o Estado do Espírito Santo), os quais já dispõem, na generalidade dos casos, de indicadores socioeconômicos mais favoráveis. Semelhante previsão se afigura necessária porque o poder de atração de investimentos para essas regiões menos desenvolvidas esteve condicionado, nas últimas décadas, às políticas tributárias centradas na concessão de incentivos fiscais e financeiros, paradigma em vias de ser superado pela implementação do modelo de IVA.

Desse modo, a instituição, com envergadura constitucional, de uma hipótese de crédito outorgado de pequena margem, restrito a operações interestaduais efetuadas por indústrias, assoma como ferramenta relevante não somente para assegurar a competitividade futura dos Estados beneficiados, mas também para prevenir a evasão de empresas já instaladas nessas localidades quando perecerem os benefícios fiscais e financeiros relativos ao ICMS. Eis os termos cogitados para consolidar a proposição:

Art. XX. Nas operações interestaduais com produtos industrializados, realizadas por indústrias estabelecidas nos estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e no estado do Espírito Santo, será concedido crédito outorgado de 5% (cinco por cento) incidente sobre o valor da operação, a ser deduzido do imposto devido à unidade federativa de destino.

Oportuno registrar, afinal, que a proposta aqui ventilada não flerta com o risco de revigoração da guerra fiscal, haja vista que – ademais da incorporação do princípio do destino, principal antídoto para remediá-la – os demais regramentos da PEC a ser votada interditarão (supõe-se) a criação de outros incentivos fiscais, circunstância que poderia estimular novos ciclos de concorrência interna entre as unidades federadas. Esse quadro denota, com efeito, que a concessão de crédito presumido em prol apenas de indústrias sediadas em Estados de menor poderio econômico ostentará foro de excepcionalidade no conjunto da reforma tributária, amoldando-se ao imperativo constitucional de combate às desigualdades regionais sem abrir margens para a recomposição de cenários de conflagração federativa.

## **7) Vedação de apuração e recolhimento do IBS pelo Simples Nacional nas operações e prestações interestaduais**

As versões finais das PEC's 45 e 110 exprimem sólidas convergências no plano da regulação do Simples Nacional, regime mantido incólume em ambas propostas. Em linhas gerais, confere-se aos optantes do Simples a faculdade de efetuar o pagamento do IBS pelo regime unificado ou de recolhê-lo em separado, consoante a disciplina do regime normal de tributação. No primeiro caso, não será admitida a apropriação de créditos pela empresa, embora se permita a transferência de créditos aos seus adquirentes em montante equivalente ao cobrado no âmbito do Simples Nacional; no segundo caso, ao optar pela apuração e pagamento segregados, o contribuinte poderá tomar e transferir normalmente os créditos do IBS em suas operações e prestações, sob regência do princípio da não-cumulatividade plena.

Nas deliberações realizadas na alçada do COMSEFAZ, ponderou-se a importância da criação de uma regra protetiva dos comércios locais face à expansão do *e-commerce*, que tem provocado impactos de

eleva monta ao setor varejista de muitos Estados. A proposta exurgida dessas reflexões foi a de vedar a apuração e o recolhimento do IBS pelo Simples Nacional nas operações e prestações interestaduais, como forma de fortalecer os varejos domésticos. Projetou-se, então, com endosso do Estado do Espírito Santo, a inclusão de um parágrafo ao art. 146 da Constituição Federal, esboçado nestes moldes:

Art. 146, CFRB [...]

[...]

§ Xº É vedada a aplicação do tratamento diferenciado de que trata o inciso III, “d”, do caput deste artigo, relativamente ao imposto a que se refere o art. 156-A, nas operações e prestações interestaduais, em relação às quais será observada a legislação aplicável às demais pessoas jurídicas.

Vale-se desta ocasião o Estado do Espírito Santo para formalizar a proposta explanada acima, ressaltando a importância de se tutelar a competitividade dos comércios varejistas locais, *vis à vis* a substantiva contribuição ofertada pelo segmento não apenas em termos arrecadatórios, mas também no plano da geração de emprego e renda.

### III - CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pelas propostas e fundamentos delineados na presente, oferece o Estado do Espírito Santo suas contribuições para o debate democrático acerca da reforma tributária, postulando que sejam cuidadosamente apreciados por Vossa Excelência, a fim de que se possa edificar um novo sistema tributário, alinhado com as melhores práticas internacionais e consonante com as particularidades do Brasil, capaz de posicionar o país nos trilhos do desenvolvimento econômico em favor da sociedade brasileira.

Com as saudações de estilo e registrando nossos votos de elevada estima e distinta consideração, subcrevemo-nos.

**JOSÉ RENATO CASAGRANDE**  
Governador

**RICARDO DE REZENDE FERRAÇO**  
Vice-Governador

**MARCELO ALTOÉ**  
Secretário de Estado da Fazenda

**MARCELO SANTOS**  
Presidente da Assembleia Legislativa do ES