

## Opinião: Novo critério da distribuição do IBS dos municípios

O Brasil possui uma rica história que tem profundas influências no atual arranjo federativo, notadamente quando se consideram aspectos como a distribuição do ICMS, ISS e a cota-parte destinada aos municípios. Durante muitos anos, o sistema tributário caracterizou-se por um desequilíbrio notável, em que a arrecadação de impostos sobre o consumo, de maneira quase exclusiva na origem, gerou distorções significativas. Essas distorções se tornaram ainda mais acentuadas com a crescente expansão das vendas



O cenário era claro: estados e municípios mais populosos

frequentemente se viam em desvantagem frente aos estados produtores ou àqueles onde as empresas e indústrias tinham suas sedes, exacerbando assim as disparidades regionais. Essa questão tem sido debatida por mais de três décadas. Parecia, então, que uma reforma tributária poderia finalmente solucionar essa desigualdade, trazendo uma mudança substancial ao direcionar toda a arrecadação para o destino, em vez de mantê-la predominantemente na origem, como era o caso do IBS, que compreende tanto o ICMS quanto o ISS, bem como a cota-parte destinada aos municípios [\[2\]](#).

Há um estudo do Ipea que norteia essa mudança. Mas um único estudo norteando a mudança dos critérios não pareceu ser a melhor opção para uma decisão acertada. A partir dessa consideração, ainda que com pouco tempo disponível, um grupo de tributaristas e economistas de diversas instituições no Brasil, incluindo professores de mestrado e doutorado se debruçaram por algumas semanas para compreender se a modificação pretendida iria realmente produzir o que se esperava, maior justiça no equilíbrio do pacto federativo.

O resultado foi de que aquela solução aparentemente, simples, de mudar toda a arrecadação e os mecanismos de equalização para o destino e para os entes mais populosos, escondia armadilhas que podem ameaçar o equilíbrio do pacto federativo, comprometendo o desenvolvimento do nosso país.

O estudo analisou dois cenários possíveis, um considerando dados do Siconfi e outro considerando dados das Secretarias Estaduais de Fazenda. A pesquisa revelou a necessidade de encontrar, um caminho do meio. A concentração da arrecadação na origem pode causar distorções, enquanto a concentração da arrecadação no destino pode agravar ainda mais essas distorções, afetando os municípios produtores.



É fundamental descobrir um caminho intermediário. Nesse sentido, considerando que a construção do IBS, proposto no texto da reforma tributária, implica na arrecadação no destino, uma possível solução seria a aplicação de critérios de equalização para os entes federativos que acrescentam valor por meio de sua produção. O Valor Adicionado Fiscal, que já existe há pelo menos 40 anos, se mostra adequado para desempenhar essa função.

Não restam dúvidas que a atual versão da reforma tributária apresentada no relatório disponibilizado na Comissão de Constituição e Justiça do Senado, representa um marco importante para o Brasil, mas, como em qualquer transformação, acarreta consequências variadas, inclusive, no desenho da federação e não atende ao interesse do desenvolvimento do país, ferindo interesses, principalmente de municípios

Dentre as modificações, há uma que diz respeito exatamente às políticas públicas, qual seja: a modificação do parágrafo único do artigo 158 e essa modificação deriva de duas importantes alterações. A primeira é a extinção do Valor Adicionado Fiscal, que representa para os municípios produtores um percentual proporcional à sua respectiva participação no bolo da arrecadação. A outra é a extinção do critério de distribuição feito por lei estadual, que impacta nas escolhas regionais para privilegiar políticas públicas referentes à educação, saúde e proteção ao meio ambiente, por exemplo.

A partir dessa premissa, foi realizado um estudo, com tributaristas de diversas instituições para compreender os efeitos específicos dessa reforma sobre os municípios e explorar alternativas que preservem os benefícios do projeto, ao mesmo tempo em que atenuem seus impactos negativos sobre as administrações municipais. A pesquisa se concentrou no projeto aprovado pela Câmara dos Deputados, que atualmente está em pauta para discussão no Senado, e teve o relatório divulgado na CCJ no Senado na tarde do dia 25 de outubro de 2023, com votação prevista a primeira quinzena de novembro.

O resultado, em todos os cenários estudados, aponta para um impacto significativo na política regional de desenvolvimento local, isso porque atualmente, o VAF assume uma relevância singular nas receitas municipais, constituindo-se em um dos principais fatores de sustentabilidade financeira para as prefeituras.

O cálculo do VAF leva em consideração o valor adicionado às operações de circulação de mercadorias e a prestação de serviços, refletindo diretamente a atividade econômica local. Assim, o Valor Adicionado Fiscal (VAF) emerge como um elemento-chave na distribuição do ICMS aos municípios brasileiros, extrapolando sua dimensão meramente fiscal para se tornar um instrumento de fomento ao crescimento e desenvolvimento local.

Hoje os estados gozam de certo grau de liberdade para definir os parâmetros referentes à distribuição do ICMS, podendo criar instrumentos de incentivos para o desenvolvimento econômico e de políticas públicas de acordo com sua realidade e suas necessidades regionais e locais. Ressalta-se que, por força da Constituição, todas as leis estaduais utilizam 65%, no mínimo, para o VAF e 10%, no mínimo, para o critério educacional, neste caso, aqueles estados que regulamentaram a EC 108/2020.



Essa liberdade de cada estado definir os parâmetros reflete não apenas a diversidade e as particularidades de cada estado, mas também a consideração primordial da questão populacional. Todos os estados, de maneira unânime, adotaram o critério populacional para a distribuição de recursos, ainda que não preponderante, equilibrando-o com outros critérios específicos de suas regiões.

Por exemplo, no Ceará, o foco em saúde e meio ambiente evidencia o compromisso com o bem-estar da população e a preservação do ecossistema local. Minas Gerais adota uma abordagem abrangente, considerando uma variedade de critérios, desde educação até recursos hídricos, refletindo o compromisso do estado com o desenvolvimento abrangente e sustentável. Em Goiás, o índice ecológico demonstra a preocupação com a conservação do meio ambiente, ao passo que se impulsiona o progresso econômico.

Em Rondônia, a distribuição do ICMS considera o índice de população, de território, de produção agropecuária, de unidade de conservação e o fixo, buscando promover um crescimento econômico e social sustentável. No Paraná, a alocação do ICMS leva em conta o VAF, a produção agropecuária, a população rural, o fator ambiental e de área e o igualitário, bem como as propriedades rurais, refletindo o compromisso do estado com o desenvolvimento econômico e a sustentabilidade rural.

A distribuição das receitas com base em critério per capita, que é o efeito da distribuição por população, resulta em uma equalização per capita, sem vinculação com indicadores mais específicos, é por si só ineficiente.

Por outro lado, o critério que leva em conta as necessidades fiscais, i.e., as despesas e custos efetivos (aí incluídos os de investimento) tende a ser mais eficiente, porque aloca mais recursos para as jurisdições que maiores necessidade e custos. Assim, municípios que detêm necessidades permanentes e muitas vezes crescentes de despesas por conta dos parques industriais e mesmo as zonas de preservação ecológica, embora com população baixa em relação a outros municípios, apresentam demandas por recursos que destoam do critério per capita "puro". Isso significa que as necessidades desses municípios são influenciadas pela atividade produtiva, indo além da mera consideração da população residente.

A solução seria equalizar os fatores de distribuição, de forma a minimizar os efeitos negativos da distribuição da cota-parte do IBS pelo critério da população, sem desconsiderar o critério, mas dando prevalência ao VAF, e também 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. Esta forma de distribuição traduz uma melhor equalização dos critérios, sem desconsiderar o tradicional e eficiente critério do valor adicionado fiscal (VAF).

Nesse contexto, apesar de se considerar o avanço significativo para o Brasil, urge revisar algumas das propostas constantes da PEC 45/2019, especialmente no tocante à extinção do Valor Adicionado Fiscal, evitando a desestruturação dos pequenos e médios municípios que produzem, geram riqueza, emprego e equidade para suas populações, sua região e, conseqüentemente, para o Brasil. A redistribuição e equalização da parcela do IBS considerando o VAF coaduna com o princípio constitucional do desenvolvimento regional e aprimora a discussão sobre a reforma tributária.



Clique [aqui](#) para ler o relatório na íntegra

[1] As ideias, premissas, conclusões e observações contidas no presente ensaio e no estudo que o acompanha não traduzem ou representam as opiniões das várias instituições nas quais os autores trabalham como professores, advogados e julgadores, ou como membros e assessores.

[2] Esta nota de pesquisa teve a colaboração de Aline Guiotti, Daniel Felzke Feitosa, Frederico Medeiros, Marjorie Madoz, João Pedro Gimenes Maier de Carvalho e Wesley Rocha.

**Date Created**

27/10/2023

**Author**

redacao-conjur