Algumas sugestões para aprimorar a Reforma Tributária

É fácil falar mal do nosso atual sistema tributário, em especial no que se refere à tributação sobre o consumo, que superpõe vários tributos, de diferentes níveis federativos: PIS, Cofins, IPI e Cide (federal), ICMS (estadual) e ISS (municipal). Sei que não existem sistemas perfeitos, mas o nosso deixa muito a desejar nesse âmbito. Outros problemas existem na tributação da propriedade e da renda, mas destes

Estou convencido que a melhor maneira de reformar esse sistema é através de micro-reformas através de leis, sem alterar a Constituição, conforme já escrevi em outra coluna. Também estou convencido que não é suficiente reformar o *sistema tributário* (*receita pública*), sendo necessário também reformar o sistema de *gastos públicos*, que venho denominando de *Reforma Financeira*, sem a qual a *dívida pública* explode, como já está acontecendo.

Todavia, a despeito dessas observações, constata-se que as propostas em curso no Congresso estão avançando, seja a PEC 45 (Câmara), seja a PEC 110 (Senado), que deverão se encontrar em algum ponto durante sua tramitação legislativa, sob pena de uma verdadeira *colisão de trânsito*.

Enfim, se algo irá ser aprovado, como o cenário atual dá a entender, parece-me conveniente apresentar algumas sugestões para serem debatidas visando o possível aperfeiçoamento das propostas em curso. O ponto central das duas propostas (as duas PECs) é criar o IBS – Imposto sobre Bens e Serviços, que se pretende venha a unificar a tributação sobre o consumo no Brasil, centralizando sua arrecadação na União, que redistribuiria parte do montante arrecadado para Estados e Municípios.

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

Há um problema com o *pacto federativo*, que é uma *cláusula pétrea da Constituição* (art. 60, §4º, "a") referente à adoção do IBS já tratei em outra coluna. A fórmula para sua ultrapassagem está na implantação de um *IVA dual*, que seja *plenamente não-cumulativo*. O IPEA – Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas possui um bom estudo nesse sentido (). Desta forma os Estados e Municípios teriam um tributo para chamar de seu, e a União também. Quais dos tributos atuais entrariam nesse pacote *federal* é algo a ser debatido, porém, por mim, colocaria o PIS, a COFINS e a CIDE, mas não o IPI, que possui nítida função regulatória, isto é, extrafiscal, podendo fazer as vezes do *imposto regulatório* que as duas PECs também preveem. No âmbito *estadual* certamente o ICMS teria que fazer parte, bem como o ISS. A não-cumulatividade *plena* deve ser explicitamente detalhada no texto constitucional, em nome da segurança jurídica.

Com a sugestão do *IVA dual*, a questão da *tributação do mercado digital* ficará atendida, e com repeito ao federalismo, cláusula pétrea constitucional. Seria conveniente que tal tributação fosse concentrada na União, em face do caráter *difuso* desse tipo de atividade, cuja fiscalização seria muito difícil se estivesse no âmbito estadual ou municipal.

É justo e necessário permitir que existam alíquotas diferenciadas, sob a lógica da *seletividade*. Afinal, alíquota única, como previsto nas PECs 45 e 110, engessa todo o sistema, uma vez que coloca *do feijão ao avião* no mesmo patamar de tributação, o que é inadequado. A criação de cinco ou seis faixas de tributação sobre o consumo ficaria de bom tamanho.

É importantíssimo analisar que, com o IBS, haverá *fortíssimo aumento da carga tributária para alguns setores*, em especial o de serviços, que engloba atividades como educação e saúde. Se for somado este aumento de tributação sobre o consumo à tributação dos dividendos, pela alteração do Imposto sobre a Renda, o impacto será quase confiscatório. Deve-se ainda considerar na análise deste tópico dois outros pontos: 1) O setor de serviços usa intensivamente mão de obra, a qual não gera créditos na tributação sobre o consumo; logo, a carga tributária será ainda mais fortemente sentida, e haverá o risco de aumento de desemprego, já alto em nosso país. Outros segmentos, como o da construção civil, igualmente usuário de mão de obra intensiva, será fortemente impactado. 2) Muitos serviços são prestados a pessoas físicas, que também não recebem créditos nas operações de consumo, logo, o aumento do custo será exponencial, e sem a possibilidade de repasse em cadeia. A carga tributária atual é de 33% do PIB, e se adotados os parâmetros das PECs, isso seguramente disparará. *Alternativa para debate*: estabelecer desde logo a possibilidade de adoção de um sistema de *crédito presumido* para as empresas que utilizem mão de obra intensiva.

Dois outros pontos que devem ser considerados na análise, que não se revelam integralmente verdadeiros nos discursos apresentados, dizem respeito à *simplificação* e à *segurança jurídica*.

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

A tendência é que, *em muito longo prazo* ocorra *simplificação*, uma vez que existirão menos tributos. Todavia, a *longo (10 anos)*, *médio* e *curto prazo* a *vida das empresas se tornará um inferno*, pois terão que conviver com o sistema atual e o que estiver em implantação gradual. Isto sem falar no risco sempre presente de a nova sistemática, durante sua implantação, se tornar *mais um tributo no sistema* , sem a extinção dos atuais. Logo, é necessário estabelecer salvaguardas contrárias a esse aspecto nos textos normativos em debate.

Outro ponto a ser considerado sobre a *alegada simplificação* é a criação do *Superfisco Nacional* que terá que ser implantado, abrangendo as atuais máquinas arrecadatórias da União, Estados e Municípios. Imagine-se uma empresa do segmento de distribuição de combustíveis, cuja atuação ocorre em todo o território nacional. Um pequeno problema que vier a ocorrer no Município de Cabrobó, em Pernambuco, poderá travar todo o sistema de obtenção de CNDs – Certidão Negativa de Débitos, documento fundamental para sua atividade. Já imaginaram como será a vida empresarial com esta situação?

A *alegada simplificação* também fica colocada em xeque quando se observa toda a questão processual envolvida. Aprovado o IBS da PEC 45, ou o da PEC 110, um auto de infração lavrado pelo *Superfisco Nacional* será impugnado em Brasília? Centralizaremos tudo? Isso vai contra toda a argumentação do Ministro Paulo Guedes, de *descentralização*, que analisei em outra coluna. Acabaremos tendo mais Brasília e menos Brasil.

No que tange à *segurança jurídica* o problema é mais crucial, pois se deve considerar que não basta a aprovação da reforma constitucional, sendo necessária a aprovação de leis complementares, leis ordinárias, decretos, portarias, circulares, instruções normativas, formulários e toda uma plêiade de instrumentos burocráticos que possibilitarão a regulamentação e o pagamento desses tributos. É bastante concreta a possibilidade de surgirem dúvidas e ampla judicialização em face da vasta gama de novos conceitos jurídicos a serem alterados em todo esse conjunto normativo.

Deve-se ainda considerar nos textos normativos em debate no Congresso o que será feito com os *créditos* atualmente existentes *contra os Fiscos*, nas mãos dos contribuintes. Diversos segmentos econômicos possuem uma carteira de créditos a serem compensados. Será reconhecido o direito de compensar os créditos de ICMS contra o futuro IBS? Ou esse valor será *convertido em precatórios*, cujo recebimento no Brasil possui eternas e insuperáveis incertezas? É necessário regular isso nos projetos em tramitação, em prol da *segurança jurídica*.

Os problemas de *simplificação* e de *segurança jurídica* voltam a se cruzar quando se observa os regimes tributários atualmente existentes, pois, como ficarão as *empresas de pequeno porte*, que possuem comando constitucional para receber tratamento favorecido (art. 170, IX)? O *Simples* passará a ser um regime tributário favorecido apenas para fins de Imposto sobre a Renda, uma vez que o IBS possui alíquota única? Isso aponta, mais uma vez, para a adoção de um IVA dual, com múltiplas alíquotas, cosoante acima exposto.

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

Outro ponto que deve ser tratado de forma clara diz respeito à Zona Franca de Manaus, que possui previsão constitucional de tratamento diferenciado até o ano de 2073. Com a unificação de tributos proposta pelo IBS sua vantagem competitiva se restringirá ao Imposto sobre a Renda? É realmente essa a intenção? Seguramente haverá judicialização da matéria.

O fato é que, observando outros países, constata-se que propostas de reforma tributária com alterações tão fortes no sistema econômico, como a que está sendo proposta, levam muitos anos em discussão e planejamento, para só depois ser implantada. Penso que estamos deixando um pouco de lado esta fase inicial, de discussão e planejamento, e acelerando a de implantação, que se iniciará quase que *de imediato*, a despeito dos vários anos para sua completa vigência. As propostas em trâmite no Congresso não apresentaram cabalmente as estimativas de impacto econômico (o que viola o art. 113, ADCT), pois estão confiando que os ajustes ocorrerão no prazo de 10 anos para sua completa implantação. Sei que não se pode parar o país para implantar uma reforma desse tamanho, ocorre que, *ao deixar de lado a fase de planejamento, estamos buscando o estepe no porta luvas* para trocar o pneu com o carro andando, *pois sequer sabemos onde está o pneu-socorro*.

Há, contudo, uma certeza. Aprovada qualquer das propostas em trâmite no Congresso, não faltará trabalho para os tributaristas, tantos são os problemas que se avizinham.

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.