

## Cleriston Santos: A reforma tributária tira dinheiro das cidades?

Os prefeitos das cidades temem perder dinheiro com as propostas de reforma tributária pautadas no Congresso Nacional. O receio foi manifestado pela Frente Nacional de Prefeitos (FNP) ao ministro da Fazenda, Fernando Haddad, em reunião ocorrida no dia 7 de março de 2023. A frente de prefeitos representa os gestores das capitais dos estados, bem como das cidades com mais de 80 mil habitantes. Os brasileiros.



Afinal, será que esses prefeitos têm razão? E quanto aos

prefeitos das cidades pequenas? Será que realmente haverá uma diminuição nos recursos destinados às prefeituras, especialmente as menores?

Para responder às perguntas acima, é necessário avaliar três aspectos: os dados históricos de arrecadação do principal tributo municipal — Imposto sobre Serviços (ISS) —, a legislação existente e a previsão de arrecadação para as prefeituras com as propostas parlamentares em discussão. Sem levar em conta esses pilares, qualquer afirmação nesse sentido não terá sustentação técnica.

Em 30 de julho de 2020, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) divulgou uma nota técnica que concluiu que há baixo esforço fiscal de alguns municípios brasileiros, o que significa que alguns gestores não promovem políticas fiscais para cobrar os devedores de impostos.

O Brasil conta com 5.568 cidades, entre as quais, há prefeituras que não fazem o dever de casa para ter mais dinheiro em caixa. *"Os dados indicam, ainda, que 1.193 dos 1.252 municípios brasileiros com menos de 5 mil habitantes em 2019, de acordo com IBGE (2019), tiveram arrecadações de impostos municipais abaixo de 10% das respectivas receitas totais em todos os anos de 2015 até 2019"*, disse o Ipea em 2020.

Mas isso não se aplica só às cidades com população abaixo de 5.000 habitantes. As cidades com até 50 mil moradores, em 73% dos casos observados, entre 2015 e 2019, tiveram desempenho abaixo do esperado no que diz respeito a fazer o "dever de casa" para aumentar sua arrecadação e ter maior autonomia financeira frente aos repasses dos governos federal e estadual.

Inclusive existem municípios que sequer contam com auditores fiscais e uma tecnologia adequada para cobrar e fiscalizar a arrecadação de impostos, evidenciando que alguns prefeitos não possuem interesse em exercer a competência tributária constitucional garantida.

O receio da Frente Nacional de Prefeitos, talvez, se aplique à realidade dos municípios com população acima de 80 mil habitantes. Mas para chegar à tal conclusão é preciso analisar os dados e olhar a estimativa de arrecadação que a proposta de reforma tributária poderá gerar.

As duas principais propostas parlamentares em trâmite (PEC 45/2019 e 110/2019), que o governo Lula tem endossado por meio da equipe econômica, objetivam unir todos os impostos sobre consumo em apenas um, o IBS (imposto sobre bens e serviços).

Há diferenças entre as duas propostas. A PEC 110, por exemplo, extingue nove tributos (IPI, IOF, PIS/Pasep, Cofins, Salário-Educação, Cide-Combustíveis, todos federais, ICMS estadual e o ISS municipal) e cria o IBS estadual e mais um imposto seletivo federal. Já a PEC 45 extingue cinco tributos (ISS, ICMS, IPI, PIS e Cofins) e cria o IBS nacional e um imposto seletivo federal.

Outra diferença entre as propostas é que a PEC 45 não permite a concessão de benefícios fiscais, enquanto a PEC 110 permite desonerações fiscais, desde que seja por meio de lei complementar aprovada pelo Legislativo. Não é demais lembrar que benefício fiscal é motivo central da famigerada "guerra fiscal" entre estados, assim como entre municípios. Esse expediente é usado para atrair empresas para os seus territórios, promovendo uma verdadeira batalha entre os entes federativos.

Hoje, o ISS tem uma alíquota de 2% a 5% cobrado pela prestação de serviços constante em extensa lista de atividades sujeitas ao imposto. O imposto incide sobre serviços que podem variar a depender do município, isto é, há mais de 5.000 listas ao redor do Brasil. O que torna ainda mais complexa a legislação fiscal brasileira, e, em consequência, o cumprimento das obrigações tributárias por parte dos contribuintes.

No que tange à arrecadação com Imposto sobre Serviços, é fundamental analisar as informações disponíveis acerca do ingresso de dinheiro nos caixas dos municípios. De acordo com dados do Ipea, entre 2015 e 2019, os 5.568 municípios, unidos, arrecadaram mais de R\$ 336 bilhões com ISS.

Comparar essa arrecadação do modelo atual do ISS com a expectativa de receita com o imposto sobre bens e serviços (IBS) previsto na reforma tributária é tarefa central para o debate.

A estimativa de arrecadação é necessária para saber o impacto das mudanças no sistema tributário sobre serviços do país. Os projetos de emenda constitucional preveem a definição de alíquota do imposto uniforme para todos os bens e serviços, cuja formação se dá pela soma de "subalíquotas" fixadas pelo governo federal, estadual e municipal. Considerando as declarações recentes do secretário da reforma tributária do Ministério da Fazenda, Bernard Appy, em que afirma que o IBS proposto terá alíquotas de 9% para União, 14% para estados e 2% para municípios, totalizando 25%.

As alíquotas incidirão sobre uma base de cálculo maior. Os municípios atualmente cobram ISS apenas sobre a prestação de serviços. A reforma, nos moldes em que está no Legislativo, prevê pagamento de IBS para os municípios não só sobre a prestação de serviços, como também sobre bens. Observa-se, portanto, uma base de incidência mais alargada.

Levando em conta os dados abertos da Receita Federal (2015 a 2019), referentes à arrecadação do PIS/Pasep, tributo federal que recai sobre o faturamento das empresas, incluídos bens e serviços, bem como os dados do IBGE, para o mesmo período, referentes à receita operacional líquida das empresas nacionais, verifica-se um faturamento total de aproximadamente R\$ 42 trilhões.

Considerando apenas o percentual que cabe aos municípios (2%), sem considerar os eventuais benefícios fiscais, e tendo em conta a alíquota uniforme incidente sobre a venda de bens e serviços (base de cálculo do novo IBS), as prefeituras do país teriam receitas de aproximadamente R\$ 838 bilhões. Essa estimativa baseia-se no faturamento para os anos de 2015 a 2019 das empresas. O valor representa mais que o dobro do montante arrecadado pelas cidades nos mesmos anos comparativos.

Além de dobrar a arrecadação, as administrações municipais teriam redução de custos na manutenção de sistemas informatizados. Isso porque há estruturas tecnológicas obsoletas, ineficientes e sem qualquer integração com as demais administrações tributárias do país, o que acaba por encarecer a cobrança e fiscalização de impostos, além de diminuir a eficácia dos esforços arrecadatórios.

Evidente que município do porte de São Paulo, que responde por grande parte da arrecadação atual de ISS do país, pode se queixar da reforma por receio de perda de receita.

Contudo, não é demais lembrar que, até 2016, o ISS era arrecadado no município de origem da prestadora de serviço, o que beneficiava cidades como São Paulo, com número significativo de empresas de vários setores econômicos. Devido às mudanças recentes, a arrecadação cabe aos municípios onde situa o consumidor final, isto é, no destino. Nesse contexto, mitigam-se as críticas dos prefeitos das grandes cidades, os quais sustentariam que a reforma tributária promoveria uma queda de receita municipal.

Há outras nuances contidas nas propostas de reforma tributária mencionadas acima. A exemplo, tem-se a reformulação do pacto federativo na divisão de recursos federais e estaduais. O que pode levar a repartição de receitas tributárias do país com os municípios para patamares mais alto do que é hoje. Inclusive, a PEC 110 prevê aumento na destinação do Imposto de Renda para os estados e municípios, elevando as receitas municipais.

Portanto, em virtude desses dados, da legislação atual do ISS e da estimativa de arrecadação proposta, os prefeitos não têm com que se preocupar quando o assunto é perda de dinheiro ou de sua autonomia financeira, ainda mais para os prefeitos das cidades pequenas.

Isso porque estima-se que a arrecadação total dobrará de tamanho. No tocante à autonomia política sobre o imposto, também não haverá prejuízos, pois os prefeitos terão assentos nas decisões do comitê gestor nacional do IBS ou poderão definir suas "subalíquotas" uniformes como entender melhor para sua população.

Então, caros prefeitos, não temam a simplificação tributária que a reforma poderá trazer para o sistema tributário brasileiro!

**Date Created**

10/04/2023