

Aspectos financeiros da reforma tributária aprovada na Câmara

Muito já foi escrito sobre a PEC 45, mesmo sobre sua versão "A", decorrente de sua aprovação na Câmara e enviada ao Senado. Usualmente o foco dos textos, inclusive os meus, têm sido aspectos da relação entre o bolso do contribuinte e o Fisco.



Fernando Facury Scaff
professor e tributarista

Este texto segue outro caminho. Analiso em breves linhas alguns dos

impactos referentes ao direito financeiro decorrentes do texto aprovado na Câmara — trato das relações *internas* no Poder Público. A troca dos atuais cinco tributos (IPI, PIS, Cofins, ICMS e ISS) por quatro novos (IBS, CBS, Imposto Seletivo e contribuição estadual do artigo 20 do Projeto) poderá ocasionar distúrbios das relações financeiras, isto é, nas relações de *poder*.

Iniciemos pelas *vinculações* da arrecadação aos direitos sociais. Como é sabido, o artigo 167, IV permite que haja vinculação da arrecadação de alguns impostos para financiamento da saúde e da educação.

O financiamento da *saúde* é assegurado, dentre outras fontes, pela destinação de 12% da receita com o ICMS e de 15% da receita com o ISS (CF: artigo 198, §2º, II e III, e §3º, I; Lei Complementar 141/12: artigo 6º e 7º). Embora não exista nenhum estudo de impacto econômico apresentado pelos formuladores da PEC 45 à sociedade, é necessário observar se a troca dos tributos, com base mais ampla, corresponderá ao que atualmente vem sendo destinado ao financiamento da saúde, sob pena de enfraquecer o sistema. Uma análise econômica das disposições constantes da PEC 45-A deve ser efetuada a fim de subsidiar as decisões a serem tomadas quanto à aprovação do projeto.

O financiamento da educação é assegurado, dentre outras fontes, pela aplicação de 18% da União e de 25% de estados e municípios, de suas receitas resultantes de impostos (CF: artigo 212). A situação neste ponto é diversa, pois é mencionada a "receita de impostos", logo, transformando o ICMS e o ISS no IBS, não haverá impacto direto na vinculação existente — embora possa existir em face do montante atualmente destinado à essa atividade.

Todavia, seria uma oportunidade ímpar para a União ampliar sua participação no financiamento desse direito fundamental, transformando a CBS, que é batizada de "contribuição" em um "imposto", o que ampliaria a base de incidência dos recursos para a educação. Bastaria denominar no âmbito do IVA dual o que está grafado como CBS para IBS-U ("U", de União) e o "outro" passaria a ser IBS-E/M (de Estados e Municípios). Isso seguramente reforçaria as transferências de recursos para essa finalidade. Registre-se que a PEC 45-A garante recursos ao Fundeb (20% — artigo 202-A, II), o que não invalida a preocupação aqui referida.

Outro aspecto preocupante sobre o financiamento da educação encontra-se em alguns estados — mencionarei apenas o de São Paulo, no qual há mais de 30 anos tem sido assegurado às universidades estaduais paulistas o percentual de 9,57% do ICMS. Acabando o ICMS, como ficará assegurada a autonomia financeira dessas instituições, cuja importância é conhecida de todos? Haverá uma lacuna jurídica, que deve ser analisada desde logo, alterando a essa vinculação para o IBS, o que pode ser feito diretamente na Constituição Federal, de forma a abranger todos os estados que se encontram em situação semelhante.

Mudemos agora o foco para as questões *federativas*.

A receita dos atuais Fundos Constitucionais (FPE e FPM — CF: artigo 159, I) irá murchar, pois o IPI será extinto, surgindo em seu lugar o IS — Imposto Seletivo. É prevista a substituição de um tributo pelo outro, mas quem garante a equivalência dos valores, já que nenhuma projeção econômica foi apresentada? Essa é a grande lacuna econômica de todo o Projeto.

O que acima referi *não possui nenhuma correlação* com os Fundos que estão previstos na PEC 45-A, que são: 1) o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (artigo 159-A), o 2) Fundo de Sustentabilidade e Diversificação Econômica do Estado do Amazonas (artigo 92-B, §2º), 3) o redesenhado Fundo de Combate à Pobreza, (art. 82); 4) o Fundo de Compensação de Benefícios Fiscais ou Financeiros-fiscais (artigo 12) e a esdrúxula permissão de que os Estados possam criar contribuições, em substituição aos pseudofundos estaduais para investimento em obras de infraestrutura e habitação (artigo 20).

Na verdade, os fundos a serem criados visam compensar os Estados em razão das alterações ocasionadas pela Reforma Tributária, em especial pela mudança da cobrança da origem para o destino, envolvendo também a questão dos incentivos fiscais já concedidos.

Um aspecto importante sobre o tema é a criação do Conselho Federativo do Imposto sobre Bens e Serviços (artigo 156-B), que será uma "entidade pública sob regime especial" (o que quer que seja isso...) que cria uma espécie de *quarto nível federativo-fiscal* em nosso país. Basta conferir algumas das competências atribuídas pela norma: regulamentar o IBS, uniformizar a interpretação e a legislação do IBS, e "*dirimir as questões suscitadas no âmbito do contencioso administrativo tributário entre o sujeito passivo e a administração tributária*". São competências amplas demais para um Conselho cuja operacionalização está sendo desenhada de forma muito complexa, em sua *composição* e em sua forma de *deliberação*.

A *composição* desse Conselho Federativo terá 27 representantes dos Estados e do DF e 27 representantes dos mais de 5.500 municípios, sendo que 14 serão escolhidos pelos votos de cada município, e 13 "*com base nos votos de cada município ponderados pelas respectivas populações*" (artigo 156-B, §3º, II, "b").

As *deliberações* desse Conselho Federativo, de 54 representantes serão aprovadas se obtiverem *cumulativamente* os votos da maioria do conjunto de Estados e do DF e também daqueles que correspondam a mais de 60% da população do país. E, em relação ao conjunto de municípios (e novamente o DF), da maioria de seus representantes (artigo 156-B, §4º).

Essa redação poderá dar margem a inúmeras confusões, pois mistura critérios federativos (uma unidade federada igual a um voto) com critérios demográficos (alguns entes federados terão mais peso que outros, em face da população), criando uma espécie de *poder de veto* em favor dos estados mais populosos. Considerando a vastidão de suas competências, vale a pena rever tais critérios de votação a fim de dar maior isonomia na federação, hoje desequilibrada, e que assim permanecerá. Além disso, como se trata de um único tributo para a arrecadação dos dois níveis de entes federativos (estados e municípios), qual a razão de dividir em grupos estanques? Isso segue a lógica atual, na qual existe um tributo dos estados (ICMS) e outro dos municípios (ISS).

Nesse sentido, vale a pena olhar a solução que foi adotada pelo artigo 2º da Lei Complementar 160/17, que foi amplamente exitosa. Nela constava a seguinte fórmula para aprovação de deliberações: obtenção de votos favoráveis de, no mínimo, dois terços das unidades federadas e um terço das unidades federadas integrantes de cada uma das cinco regiões do País. Esse desenho jurídico deve ser adaptado à ideia pretendida, mas parece muito mais adequada às deliberações federativas do que a proposta da PEC 45-A. Não se deve esquecer que a Lei Complementar 160/17 era uma norma temporária (e não permanente) e apenas para os Estados, o que gera diferenças práticas e conceituais que devem ser consideradas.

Não vou me deter na questão do *pacto federativo*, cláusula pétrea constitucional, que sairá abalado caso venha a ser mantida a fórmula da PEC 45-A, uma vez que grande parte do poder será deslocado para esse *Conselhão*, reduzindo fortemente a autonomia dos estados e municípios brasileiros — sem contar a existência do voto duplo para o DF. Tanto isso é verdadeiro que diversos Estados patrocinaram a introdução do artigo 20 na PEC 45-A, que lhes dá poderes para tributar através de *contribuições* — inclusive as exportações —, o que se torna uma *brecha* no sistema proposto e uma *alternativa* de fuga à camisa de força arrecadatória do IBS — aliás, os municípios não ficarão com *nem um trocado* desse montante?

Outro ponto a ser observado diz respeito ao controle externo desse Conselho Federativo. Para se ter uma ideia da confusão proposta: será exercido pelo Poder Legislativo de cada ente federativo, com o auxílio dos Tribunais de Contas correspondentes, que atuarão "de forma coordenada" (artigo 156-B, IV). Quero ver quem coordenará essa atividade de controle — muito cacique para poucos índios...

Enfim, existem vários aspectos financeiros que ultrapassam os tributários nessa PEC 45-A, que também devem ser objeto de detida atenção por parte do Senado.

Recomendação final: não se deve ter pressa na aprovação desse texto, pois a transição está prevista para ocorrer durante dez anos. Logo, será (mais) um erro ter pressa hoje, para corrigir eventuais erros durante dez anos. Vamos sair do *eterno imprevisto*, característica de nosso país nas últimas décadas e presente em toda essa discussão da reforma tributária.

Date Created

18/07/2023