

Ricardo Almeida: A reforma tributária e os municípios

Por que os municípios resistem às Propostas de Emenda Constitucional (PECs) nº 45 e 110, que pretendem implementar um IVA único federal (IBS) ou "duplo" (IVA-Dual) com competência da União? Os principais motivos:



1) Autonomia tributária (e não apenas financeira)

Municípios buscam manutenção da autonomia tributária que lhes foi assegurada desde a Emenda Constitucional nº 18/1965, e reforçada pela Constituição de 1988 para fazer face ao aumento de responsabilidades administrativas. Autonomia tributária é muito mais do que autonomia financeira ou garantia (formal de) partilha de arrecadações centrais ou estaduais. A autonomia envolve também a política tributária de isenções e incentivos, que garante a escolha de setores a serem beneficiados (dentro do piso constitucional de 2%) de acordo com as vocações e projetos sócio-econômicos de cada municipalidade, além da criatividade fiscalizatória local [\[1\]](#). Uma parcela de alíquota de um imposto de competência de terceiros anula completamente essa face elementar da autonomia tributária, rebaixando a dignidade federativa dos municípios brasileiros e afrontando a cláusula pétrea do federalismo, no seu pilar fiscal-tributário;

2) Dois IVAs (IVA-dual) não simplificam nem mesmo as tipologias de incidência tributária sobre o consumo no Brasil

Na tentativa de angariar o apoio dos estados, os defensores das PECs 45 e 110 agora propõem criar dois IVAs, e não apenas um. O primeiro seria federal, substituindo o IPI e PIS/Cofins, e o segundo, estadual, englobando o ICMS e o ISSQN (atualmente dos municípios). Ou seja, praticamente troca seis por meia dúzia. Com efeito, o PIS/Cofins já é, na prática, um tributo único, apurado com os mesmos critérios, havendo diferenças apenas em relação aos códigos de receita informados no seu recolhimento aos cofres federais. Por sua vez, o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) é um imposto há muito abandonado pela União, que incide sobre poucas atividades industriais, assemelhando-se a um imposto especial de consumo. Como quase 90% dos CNPJs do país estão no Simples Nacional, entre os quais se inscrevem milhares de micro e pequenos produtores industriais, a alteração do IPI interessa a menos de 3% das empresas nacionais e, em relação ao PIB, atinge poucos segmentos industriais, que são fiscalizados de modo diferenciado, por serem grandes contribuintes. Portanto, a proposta do IVA-dual troca três tributos por dois impostos, o que não representa qualquer simplificação, diante da introdução de inúmeras regras novas (e desconhecidas), com toda a sua complexidade, não servindo sequer como simplificação das tipologias de incidência sobre o consumo. Quanto as alegadas dificuldades de conflitos entre o ICMS e o ISSQN, elas foram resolvidas pelas dezenas de julgamentos proferidos pelo Supremo Tribunal Federal, que reconheceu o papel da lei complementar nacional, especialmente da LC 116/2003.



como o instrumento por excelência para prevenir e dirimir conflitos de competência no federalismo fiscal brasileiro, pacificando a matéria.

3) Modelo de repasses é manipulativo e rebaixa, na sua aplicação concreta, a autonomia municipal

No Brasil, o modelo de repasses ou de repartilhas tributárias tem um histórico de problemas e trapaças protagonizadas pelas esferas federal e estadual contra os municípios. Basta lembrar de algumas:

1. a) Não repasse deliberado e autocrático de parcelas da arrecadação:
 1. 1. Condicionamento ou bloqueios pelo não cumprimento de metas ou critérios de responsabilidade fiscal, manejados pela Superintendência do Tesouro Nacional, e alteradas ao sabor do legislador federal, inclusive por Medidas Provisórias.
 2. 2. Condicionamento ou bloqueios de repasses em razão de dívidas com a outra esfera federativa (exemplo Cauc – Cadastro Único de Convênios com a União, que se tornou o pesadelo de todo administrador municipal) ou pela não obtenção de certidões negativas, inclusive de empresas ou entidades das administrações indiretas municipais;
 3. 3. Como acontece em relação aos montantes arrecadados em dívida ativa da União e dos estados relativamente ao Imposto de Renda (IR), ao Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e ao Imposto sobre Operações Relativa à Circulação de Mercadorias (ICMS), pois nunca são integrados ao Fundo de Participação dos Municípios (e ao FPE dos estados) e, no caso do ICMS, à base de cálculo do IPM para a distribuição da cota parte do ICMS;
 4. 4. Como aconteceu em relação à cota-parte do estado de MG para os municípios mineiros;

4) Impacto de um imposto central com alíquota elevada no preço das compras municipais

O impacto de um imposto ou dois impostos novos (IVA/IBS ou IVA-Dual) com alíquota elevada (25, 30% ou maior) sobre as compras de bens e serviços pelos municípios vai aumentar os gastos dos orçamentos municipais em valores estimados entre 26 a 32 bilhões por ano [\[2\]](#), para além dos cerca de 170 bilhões de reais (estimados) que os municípios já pagam de IPI, PIS/Cofins e ICMS embutidos nas suas aquisições de produtos, mercadorias e serviços atualmente. A proposta leva a subversão do federalismo fiscal descentralizador de receitas e competências, prevista pelo Constituinte de 1988, agredindo frontalmente a cláusula pétreia da forma federativa de Estado, prevista no artigo 60, IV, §1º da Carta de 1988;

5) Massacre do setor de serviços e das classes médias: aumento da demanda de serviços públicos municipais

As PECs 45 e 110 massacraram o setor de serviços, sob a pecha de que "são pouco tributados no Brasil". O aumento de alíquota média (de 9%, 14%, 18%, a depender do segmento econômico de serviços), irá afetá-los violentamente com a triplicação da carga tributária, especialmente dos que não são tomadores de créditos de bens ou serviços. Esse encarecimento fará a classe média (empobrecida ou não capaz de contratar serviços privados majorados) demandar crescentemente os serviços públicos municipais, notadamente os de educação, saúde e assistência social, agravando a crise de financiamento dos municípios brasileiros.

6) Modelo fracassado de não-cumulatividade. Sistema proposto ignora os desafios da economia digital

A complexidade do regime de não-cumulatividade do IVA já é conhecido no Brasil e no mundo, sendo um dos motivos pelos quais os EUA não adotam o modelo, preferindo um imposto monofásico nas



vendas ao consumidor — mesmo sendo um país de dimensões territoriais e complexidade econômica maiores que as do Brasil. A alegação de que o modelo IVA da Europa é velho, não explica porque os países que adotaram o "moderno" IVA-Dual, como a Índia [3] e o Canadá [4] (país que tem elevada taxa de conformidade dos contribuintes no pagamento de tributos e uma alíquota de IVA de 5%) experimentam uma série de fraudes e problemas graves, como a "*Carousel Fraud*" e o "*Missing Trader Intra Community (MTIC)*" — velhos conhecidos do nosso ICMS (o IVA dos Estados, um dos pioneiros no mundo), como "passeio de nota fiscal", "notas frias" e "calçadas". Na Europa o "*tax gap*" (diferença entre o que se deveria arrecadar e o que é arrecadado) chega ultrapassa os 30% em países como a Itália, chegando a mais de 50% em países do Leste Europeu, que adotaram o IVA nos últimos 30 anos. A gravidade deste fato está silenciosamente admitida pelas PECs, ao tentarem enjeitar o modelo mediante a exigência de prévio recolhimento do IBS na etapa anterior da cadeia de circulação de bens e serviços, para só então o contribuinte possa se creditar desta parcela do imposto — o que contraria ontologicamente os modelos "modernos" de IVA. Ou seja, as PECs não resolvem esse "*trade off*" crucial: evitar evasão e sonegação *versus* garantir um modelo de creditamento amplo, efetivamente não-cumulativo. Como se não bastasse tudo isso, as PECs ainda preveem uma série de exceções à tomada de créditos pelas empresas, reproduzindo o modelo de exclusões que gera uma montanha de litígios no ICMS e no PIS/Cofins (sobre conceito de insumos). O Brasil conhece a tributação plurifásica, não-cumulativa há décadas, e procurou corrigir os seus graves problemas de várias formas, especialmente por meio da substituição tributária no ICMS ou com a efetiva monofasia na indústria ou na importação de determinados produtos. Por que então insistir no fracasso, como aponto em artigo publicado no Revista Brasileira de Direito Público [5]?

7) Um salto no escuro: ausência de proposta de regulamentação (projeto de lei complementar) e de instrumentos e sistemas eletrônicos de fiscalização

As PECs 45 e 110 trazem quase duzentos novos dispositivos para o corpo da Constituição brasileira. Entretanto, não estão acompanhadas de qualquer proposta de regulamentação por lei complementar, especialmente de critérios de não-cumulatividade, dos procedimentos fiscais dos contribuintes e de instrumentos eletrônicos de fiscalização das administrações tributárias. Esse cenário lobriga temor e incerteza, reforçando, ainda, a incapacidade do modelo proposto de fazer frente aos desafios da economia digital. No caso do IVA-Dual, custa crer que os Estados terão capacidade de fiscalizar serviços digitais, quando hoje sequer conseguem fiscalizar o e-commerce de bens tangíveis, atualmente devido "no destino" da venda (após a transição da EC 87/2015). Por outro lado, os municípios terão que multiplicar os seus quadros de fiscalização para cobrar um imposto sobre serviços e sobre bens tangíveis. Tudo, portanto, a exigir um esforço de adaptação de Fiscos e contribuintes que levaria décadas.

8. Créditos apenas para a contratação de pessoas jurídicas prestadoras de serviços. destruição em massa de empregos: estímulo à pejotização e à informalidade. Demolição de um dos pilares de financiamento da Previdência Social

As PECs 45 e 110 ameaçam a contratação de empregados pelo regime da CLT e o correspondente financiamento da Previdência e Assistência Social, ao admitirem créditos tributários apenas de pessoas jurídicas prestadoras de serviços pessoas para fins de dedução do IVA devido pelas empresas contraentes. Sem dedução proporcional ou correspondente dos encargos das folhas de salários, a nova dinâmica da tributação do consumo (alíquota elevada + créditos só de PJs) irá extirpar de vez o interesse das empresas na contratação de empregados formais (CLT), para buscar a contratação de PJs (remunerações elevadas e médias) e informais (remunerações mais baixas) estes ainda que por meio de



empresas do Simples Nacional ou de MEIs (que são inadimplentes tributários contumazes);

9) Erosão do princípio da seletividade. Justiça fiscal pela via das despesas (e não das receitas — *tax spendings*): afronta à economicidade, risco de captura, populismo fiscal e desprezo pelas classes médias

As PECs proscovem a seletividade do sistema tributário brasileiro, procurando adotar uma alíquota única ou poucas faixas de alíquotas, ignorando a importância da tributação do consumo como captura de capacidade contributiva e promotora de justiça fiscal. A realização de Justiça Fiscal por meio de despesas públicas, com o uso de programas sugestivamente batizados como "*cashback* do povo", afrontam a técnica do "tax spending" (que desonera os bens essenciais e onera os supérfluos na tributação — "*up stream*" tributário), preferindo aumentar gravemente os custos de transação administrativa pelo giro do ciclo "cobrar-arrecadar-orçamentar-liquidar-gastar" e os riscos de captura dos recursos na tramitação orçamentária, por vinculações constitucionais, legais ou político-parlamentares! Por fim, a política de auxílios ou vouchers para os "pobres" enfrenta dúvidas quanto aos critérios, custos de gestão, erros e fraudes nos cadastros. Por fim, e não menos importante, o modelo revela um completo desprezo pelas classes médias, que são consumidoras de serviços privados, não terão direito a "*cashback* do povo" — até que se tornem suficientemente miseráveis —, enquanto os ricos e super-ricos jamais serão abalados por esse modelo de pretensa justiça tributária.

No próximo artigo explico a PEC 46/2022, que veicula as propostas do projeto Simplifica Já!, construído a muitas mãos com diversos setores privados e entidades municipalistas.

[1] Como expliquei melhor no artigo "Municípios e Reforma Tributária", disponível em www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-da-abdf/municipios-e-reforma-tributaria-04112019, visitado em 16 de março de 2023.

[2] Estudos técnicos da Associação Brasileira das Secretarias de Finanças das Capitais (Abrasf). Disponível em www.abrasf.org.br/arquivos/files/NT_CONJUNTA_DOC_ABRASF_ARACAJU.pdf, visitado em 16 de março de 2023.

[3] Vide o artigo do Professor Arindan Das-Gupta: "Some problems with the Indian Goods and Services Tax", disponível em https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3303202, visitado em 16 de março de 2023. E notícias: <https://indianexpress.com/article/cities/chandigarh/vat-scam-supreme-court-stays-high-court-order-on-47-excise-notices-7076411/>, <https://www.indiatoday.in/crime/story/delhi-news-three-arrested-vat-fraud-tax-evasion-fake-bank-accounts-demonetisation-1952260-2022-05-21>

[4] <https://www.canada.ca/en/revenue-agency/campaigns/tax-evasion-no-borders.html>, <https://www.accountancydaily.co/canadauk-swoop-ps30m-carousel-tax-fraud> e muitas outras notícias.

[5] "Reforma tributária e o IVA (Imposto sobre o Valor Adicionado): vale insistir no fracasso? Revista



Brasileira de Direito Municipal. Editora Fórum, Belo Horizonte, v.19, nº 70, out./dez. 2018

Date Created
22/03/2023