

O VOO CEGO DA REFORMA FISCAL

A tão sonhada simplificação vai muito além de algumas fusões de tributos

Coluna Fiscal – JOTA – 20.7.2023

<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/o-voo-cego-da-reforma-fiscal-20072023>

Começo este texto já justificando o título¹, que faz referência à “reforma fiscal” e não “tributária”, para corrigir um equívoco que tem prejudicado até mesmo as discussões em torno do tema. A alteração no sistema tributário constitucional envolve questões da maior relevância no âmbito tributário, dadas propostas de novos tributos e regras que vão alterar profundamente a relação entre os fiscos e os contribuintes. No entanto, maior ainda é a importância do aspecto financeiro da reforma, com as alterações no âmbito do federalismo fiscal, afetando as relações financeiras entre os fiscos em nosso sistema federativo, que não recebe a merecida e proporcional atenção. Essas relações têm sempre um impacto mais significativo em reformas dessa natureza, pois a mudança nas finanças públicas dos entes federados é fundamental para o sucesso ou insucesso das novas regras.

Uma simples fusão de tributos de competências diferentes entre os entes federados altera completamente o desenho das finanças públicas na federação brasileira. Como ficará a gestão do(s) novo(s) tributo(s)?

1 Em 20.12.2023 foi publicada a Emenda Constitucional 132, que instituiu a reforma fiscal.

A destinação e partilha dos recursos arrecadados? Os novos valores do resultado final dessa nova estrutura fiscal federativa? O impacto delas nas finanças de todos os entes federados? Perguntas cujas respostas são essenciais para que se possa avaliar a qualidade de uma proposta de reforma e suas perspectivas de sucesso e aperfeiçoamento do sistema.

Esse é um tema que não tem como ser mais atual e oportuno, dada a relevância para toda a sociedade brasileira, está ocupando a agenda nacional com maior intensidade já há algum tempo, e continuará ainda pelos próximos meses – talvez até décadas, dadas as características das regras que estão em debate.

A pequena dimensão deste texto não permite analisar nem avaliar com profundidade o conteúdo da proposta, razão pela qual alguns cortes limitadores da abordagem serão necessários.

De início, um recorte para os aspectos mais diretamente ligados ao Direito Financeiro, cujas preocupações, nesse caso, concentram-se nas relações de federalismo fiscal e respectiva estrutura proposta do novo desenho das finanças públicas na federação.

A reforma em andamento peca por não responder satisfatoriamente a nenhuma das questões acima formuladas, o que é imprescindível para qualquer início de avaliação.

Um dos grandes problemas em reformas amplas, como a proposta de emenda constitucional (PEC 45/2019) referente ao tema, tendo sido recentemente aprovada em dois turnos pela Câmara dos Deputados², é justamente a dificuldade, quase intransponível, de satisfazer os interesses dos entes da federação envolvidos, que não aceitam perdas de recursos, e seus representantes no Congresso Nacional estão atentos para defender a saúde financeira dos estados e municípios de seus representados.

Dessa vez, surpreendentemente, essa dificuldade foi transposta com relativa facilidade, uma vez que, sem sequer haver resposta segura às questões fundamentais para fazer essa avaliação, houve aprovação com folga do texto, cujo conteúdo sequer era de conhecimento da maior parte dos votantes, uma vez que a versão final do texto longo e complexo foi divulgada poucas horas antes da votação. Um açodamento que não

2 “Câmara aprova reforma tributária em dois turnos; texto vai ao Senado” (*Câmara dos Deputados*, 7.7.2023 – <https://www.camara.leg.br/noticias/978334-camara-aprova-reforma-tributaria-em-dois-turnos-texto-vai-ao-senado/>).

se justifica em tema dessa relevância, e permite especular que os vários bilhões de reais em emendas parlamentares liberadas nos dias de votação tenham sido decisivos para convencê-los do acerto e da qualidade da proposta votada³.

Como principal ponto da proposta está a unificação de alguns tributos. Unificação evidencia uma simplificação, mas não necessariamente isso se concretiza, uma vez que, mantidas as mesmas ou semelhantes regras, fatos geradores, bases de cálculo, obrigações acessórias e inúmeras outras particularidades, a complexidade poderá ser mantida ou até aumentada. “O diabo mora nos detalhes”, diz o provérbio alemão.

É sempre bom lembrar que os impostos e contribuições representam uma parcela, que pode ser considerada até pequena, das complicações a que está sujeito todo contribuinte. Taxas e exações de diversas naturezas, oriundas de várias esferas federativas, representam a maior parte do inferno tributário que se abate sobre empreendedores, consumidores e cidadãos em geral, evidenciando que a tão sonhada simplificação vai muito além de algumas fusões de tributos.

Simplificação também não importa em redução alguma da carga tributária, pois o que se aventa não é uma extinção de tributos, mas unificações, com a incorporação, em regra, de fatos geradores de mais de um tributo em outros.

Haverá ainda convivência de dois sistemas tributários paralelos durante o período de efetivação da reforma tributária, que pode chegar a cinquenta anos (2029 a 2078), e causará uma evidente e forte complexidade tributária por longo período, colocando abaixo qualquer argumento de simplificação por todo esse tempo.

A aludida reforma prevê a extinção do IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados) e a instituição de um novo tributo, a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), no âmbito federal, resultante da fusão entre a COFINS (Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social) e o PIS (Programa de Integração Social).

Propõe-se ainda a criação do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), pela fusão do ICMS (atualmente um imposto de competência estadual,

3 “Lula libera R\$ 5,3 bilhões em emendas Pix em meio a votação da reforma tributária” (*Estadão*, 6.7.2023 – <https://www.estadao.com.br/politica/reforma-tributaria-lula-libera-r-53-bilhoes-em-emendas-pix-em-meio-a-votacoes-no-congresso/>).

partilhado com os municípios) com o ISS (imposto municipal), conforme a nova redação do art. 156-A da Constituição.

Seguramente um dos mais polêmicos e complexos pontos da reforma sob o ponto de vista federativo.

O ICMS é um complexo imposto de competência estadual, partilhado com os municípios na forma do art. 158, IV e parágrafo único, da Constituição; o ISS, um imposto de competência municipal. Evidente que a junção de ambos evitará uma multiplicidade legislativa, mas que terá o alto preço de reduzir fortemente a autonomia dos respectivos entes da federação, que perderão boa parte da capacidade de ter esse instrumento de política fiscal como meio para atender seus interesses, ainda que adotada a proposta de uma versão “dual”, com parcela da gestão do novo tributo sendo mantida nos entes subnacionais. O lado positivo que se pode extrair é a diminuição da guerra fiscal. No entanto, guerra fiscal é ruim enquanto predatória, mas não se exercida na forma de competição fiscal saudável, útil para promover investimentos e gerar economia de tributos para os contribuintes. Há que ponderar o custo-benefício dessa centralização.

Pior ainda é a redivisão do montante da arrecadação tributária advinda dessa fusão, que terá de contemplar os milhares de entes federados que ficaram sem os tributos, mas dependem de suas receitas para manter sua administração e as políticas públicas pelas quais são responsáveis. Recompor essa arrecadação em valores próximos aos originais é evidentemente, em um caso de centralização como esse, tarefa não difícil, mas impossível, restando saber quais as consequências das distorções que serão causadas com a implementação do novo sistema. Como solução para essa questão, remete-se à lei complementar a definição e apresentam-se critérios que importam em uma transição de cinquenta anos!

Não se pode esquecer que a principal fonte de recursos da grande parte dos estados e municípios são o FPE (Fundo de Participação dos Estados) e o FPM (Fundo de Participação dos Municípios), em cuja composição entra o IPI, a ser extinto, o que exigirá a recomposição desses valores. A alternativa de compensação pelo novo imposto seletivo a ser criado sobre a produção, comercialização ou importação de bens e serviços prejudiciais à saúde e ao meio ambiente (conforme nova redação do art. 153, VIII) é a promessa que consta do art. 7º do texto em discussão, a ser feita a partir de 2027, nos termos do referido artigo e da lei complementar.

Enorme incerteza existe com relação a item fundamental para se conhecer a proposta, que seria a alíquota a ser adotada para o novo imposto, que, no parecer do substitutivo aprovado, é referida como “aquela necessária para manter a arrecadação atual dos tributos substituídos”, sem que se mencione qual possa vir a ser, o que tem gerado especulações de toda sorte.

Releva destacar ainda que haverá a criação de um “Conselho Federativo” (art. 156-B da Constituição, segundo a proposta), com competência legislativa e administrativa sobre referido imposto, na forma de uma entidade pública com autonomia e independência, a ser regulamentada posteriormente em lei complementar. Um enorme poder a um órgão ainda não conhecido, sem regras de composição e funcionamento, e que terá poderes próprios do Legislativo e Executivo dos entes federados, sem que tenham sido eleitos pelo voto.

Vê-se já haver forte resistência de governadores contra a reforma, ao se conscientizarem das inconsistências do texto em discussão e das possibilidades de serem seus estados prejudicados, além da incerteza existente⁴. Manifestações que deveriam estar sendo feitas e discutidas antes da aprovação da proposta em primeiro turno na Câmara dos Deputados, e não agora, o que só demonstra o inaceitável déficit de debates a respeito do tema, e a injustificável velocidade com que está tramitando.

As distorções do sistema federativo pretendem ser mitigadas pela criação de fundos, como o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional, “com o objetivo de reduzir desigualdades regionais e de estimular a manutenção de empreendimentos nas regiões menos desenvolvidas, que deixarão de contar com benefícios fiscais dos tributos extintos” – porém, com critérios a serem definidos em lei complementar. Ou seja, com a aprovação da reforma, não se saberá ainda como funcionará o referido fundo.

Alterações propostas nos tributos sobre a propriedade e a renda, como ITCMD (Imposto estadual sobre a transmissão *causa mortis* e doação), IPVA (Imposto estadual sobre veículos automotores) e IPTU

4 “Jornais destacam resistência dos governadores à reforma tributária” (*Antagonista*, 4.7.2023 – https://oantagonista.uol.com.br/brasil/jornais-destacam-resistencia-dos-governadores-a-reforma-tributaria/?utm_medium=email&_hsmi=265000219&_hse%E2%80%A6).

(Imposto municipal sobre a propriedade predial e territorial urbana), sob o argumento de melhor se adequar à capacidade contributiva, terão medidas que indicam claramente aumento na carga tributária.

Aliás, não se vê na proposta perspectiva de redução da carga tributária, o que é um grave problema, uma vez que, em um país cuja tributação reconhecidamente supera os limites razoáveis, qualquer aumento tende a produzir efeitos negativos na economia.

Em se tocando na questão de redução na carga tributária, outro problema grave e difícil de ser enfrentado está no conjunto de renúncias fiscais e tratamentos diferenciados de diversas naturezas, que se pretende reduzir ao máximo. Contudo, o que se vê são vários deles sendo mantidos já no texto da reforma em andamento, avolumando-se pressões para que outros sejam incluídos nas discussões que se seguem, deixando sérias dúvidas sobre o sucesso dessa iniciativa, que pode se transformar em mera tentativa.

Há evidentemente muito o que escrever e debater a respeito. O que deveria estar ocorrendo antes, e não durante o apressado avanço legislativo da proposta de emenda constitucional. Certamente justificará outros textos.

Do exposto e analisado até o momento, há uma única certeza: haverá forte concentração do poder financeiro – e por consequência do poder político – no governo central, o que, se não aniquilar de vez a federação brasileira, que já tem se mostrado bastante frágil, vai enfraquecê-la ainda mais. Isso não se coaduna com nosso Estado Democrático de Direito, que tem no princípio federativo um de seus pilares, conforme expresso no primeiro artigo de nossa Constituição.

Embora não seja uma certeza, mas uma elevada probabilidade, é do aumento da carga tributária, com pouca ou nenhuma perspectiva de redução. Nada animador para o que se espera de uma reforma que tenha por objetivo promover o desenvolvimento nacional.

O que sobra são incertezas.

Inúmeros textos agora publicados, após a aprovação da primeira fase da reforma, altamente divergentes entre si, mostram a falta de convergência entre os estudiosos, criando um ambiente de alta insegurança, sempre extremamente prejudicial aos agentes econômicos.

A incerteza sobre os desdobramentos da proposta, bem como a perspectiva de abertura de espaço para aumento de gastos sem o correspondente crescimento da produção, geram sérias dúvidas sobre a garantia de responsabilidade na gestão fiscal após a consolidação das novas regras.

A falta dessas informações e da segurança quanto a esses aspectos fundamentais da nova estrutura fiscal do país deixa todos na condição de passageiros de um voo cego, em que a confiança nos comandantes passa a ser a única alternativa – o que não é nada razoável em se tratando dos rumos de um país como o nosso.

