

ilustrada ilustríssima



Reforma nefasta

[RESUMO] Economistas e tributaristas questionam em artigo a efetividade da reforma tributária em discussão no Congresso. Os autores levantam questões como o abandono do sistema tributário atual em favor de um modelo ainda pouco estruturado, com alíquotas indefinidas, dependentes da aprovação de lei complementar

Por **Vários autores**

Fotos **Carolina Daffara**
Artista visual

A reforma tributária do consumo, trazida na Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 45, promete fundir cinco tributos: Cofins, PIS, IPI, ICMS e ISS. Seus idealizadores projetavam um sistema que iria promover maior simplicidade, menos burocracia, não cumulatividade plena e migração da tributação para o destino, dando cabo à chamada guerra fiscal.

O substitutivo daquela PEC nega essas pretensões. Ao contrário, parece trilhar a marcha da insensatez, celebrizada na conhecida obra de Barbara Tuchman, que destacou a irracional supremacia das veleidades particulares sobre o interesse coletivo, em importantes episódios da história.

Ele propõe a instituição de dois novos tributos: a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), no âmbito federal, e o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), no subnacional. O primeiro resultaria da fusão de Cofins e PIS, e o segundo derivaria da fusão de ICMS com ISS.

A criação dos novos tributos não ocorreria de imediato. A CBS seria implantada em 2026, com alíquota de 1%. Já a partir de 2027, o Senado definiria sua alíquota, procedendo-se à extinção de Cofins e PIS.

A nova alíquota teria de preservar a arrecadação, sempre em relação a um cenário de referência, que afinal é um conjunto de projeções e dados não verificáveis. O IPI também seria extinto naquele mesmo ano, exceto para os

produtos fabricados na Zona Franca de Manaus. Um imposto "seletivo" seria criado para produtos como o tabaco.

O IBS é ainda mais complexo. Sua implantação só ocorreria em 2029. A partir daí até 2032, haveria uma transição, com redutor anual de 1/5 aplicado sobre as alíquotas do ICMS e do ISS, a serem extintos em 2033.

No período de transição, o Senado fixaria as alíquotas de referência do IBS, de modo a preservar as receitas dos estados e municípios, conforme a mesma lógica do cenário de referência.

Existiriam, portanto, dois tributos com alíquotas indefinidas, a serem fixadas, ano a ano, com risco evidente de erro de estimativa.

Presume-se, em exercício preliminar, que a alíquota resultante dos dois tributos seria de cerca de 30%. Além disso, o Tribunal de Contas da União (TCU) participaria do cálculo das alíquotas de referência para subsidiar as decisões do Senado, no caso do IBS, com base em informações prestadas por um Conselho Federativo pelos entes federados. Dessa forma, tenta-se vender a tese de que ninguém perderia um centavo.

A propósito, qual seria essa alíquota mágica? Ninguém tem a resposta. Não é preciso ser versado em assuntos tributários para antever um agigantamento do contencioso. O diabo, costuma-se dizer, está sempre nos detalhes. Desta vez, porém, parece acomodar-se, sem qualquer pudor, em cada um dos dispositivos do substitutivo da PEC nº 45.

Além da suposta simplificação, outra bandeira hasteada pelos idealizadores da PEC nº 45 era a migração da tributação do consumo para o destino. O substitutivo prevê que essa migração, no IBS, venha a ocorrer em 2033, admitindo-se que o termo inicial de vigência desse imposto seja 2029. Essa mudança, entretanto, já poderia ter sido implementada por mera Resolução do Senado Federal, alterando-se as alíquotas interestaduais vigentes do ICMS (7% ou 12%, cobradas na origem).

A tão deplorada guerra fiscal do ICMS, por inobservância da legislação aplicável, poderia ser enfrentada pela instituição de severas punições: a contribuição beneficiária, mediante pagamento do imposto não pago como acréscimos legais; a entidade federativa responsável, por meio dos impedimentos previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal; e os agentes públicos responsáveis, por enquadramento em improbidade administrativa e em crime contra as finanças públicas, a ser tipificado.

A definição de alíquotas para o IBS é remetida à lei complementar. A boca miúda, ouve-se sempre "ah, na reforma tributária, para tudo que é importante, a resposta está pronta — lei complementar". E você, contribuinte? Alguma preocupação com o aumento da carga tributária em certos setores, como o de ser-

viços, que amargará significativa elevação de impostos?

É racional tal deslocamento de carga tributária em desfavor de setores altamente empregadores de mão de obra, serviços temporários, sociedades profissionais e certas atividades na área de saúde e de educação que não venham a ser incluídas nas listas positivas de futuras e incertas leis complementares?

A imolação do ISS no altar da não cumulatividade é um retrocesso que não esconde a verdadeira intenção de se abocanhar a crescente base tributária dos serviços, para compensar o encolhimento da base industrial. As custas de limitação da competência tributária dos municípios e obstaculizando a descentralização do federalismo fiscal brasileiro.

O artigo 8º do substitutivo determina que lei complementar "poderá prever" regimes diferenciados, com alíquotas equivalentes à metade da alíquota de referência e, em alguns casos, com redução de 100%, respeitada a uniformidade no território nacional e desde que realizados os "ajustes" (aumentos) nas alíquotas de referência, a fim de preservar a arrecadação.

Obviamente, haverá uma grande confusão. Regimes especiais "poderão" instituir alíquotas menores na CBS e no IBS para produtos agropecuários, pesqueiros, florestais e extrativistas vegetais "in natura", serviços de transporte, insumos agropecuários, produ-

A Câmara e o Senado precisam compreender os riscos econômicos, políticos e sociais associados à proposta de reforma tributária apresentada, que já pode ser qualificada como uma das piores da história do país

tos de higiene pessoal, atividades artísticas, medicamentos, serviços de educação e saúde.

Não há dispositivo no texto garantindo que os tributos terão alíquotas reduzidas. E nem que a redução, se concedida, atenda às expectativas, caso a alíquota padrão aumente além do esperado por força do rolê de benefícios distribuídos em série.

Essas reduções deverão ser compensadas, ao mesmo tempo, com majorações na alíquota padrão sobre os demais produtos e serviços. Não há garantia de absolutamente nada, pois tudo dependerá de lei complementar.

O argumento dos defensores desse modelo é que, hoje, com o ICMS, as especificidades criadas por meio de regimes especiais, incentivos e isenções fiscais são muito mais numerosas. Ora, os incentivos do ICMS estão sendo garantidos até 2032.

Além do mais, a prometida extinção demandará dinheiro vivo alocado pela União em um fundo exclusivamente destinado a essa finalidade, que poderá chegar a centenas de bilhões de reais. Trata-se de redobrada insensatez justamente no momento em que a crise fiscal ameaça a economia brasileira.

Não para por aí. Haverá um segundo fundo, destinado ao desenvolvimento regional. Lei complementar disporá sobre os detalhes de ambos. Já se fala em dividir o bolo a partir dos critérios do Fundo de Participação dos Estados (FPE), isso sem contar que haverá certamente uma demanda por aumentos nos valores inicialmente propostos. Além disso, há notícias de que a renegociação da dívida dos estados com a União também teria sido colocada sobre a mesa.

Outra complicação é o chamado "cashback" ou devolução de IBS e de CBS, o que, também, é remetido à definição por lei complementar.

Caso venha a ser utilizado o cadastro único de beneficiários de transferências de renda, é preciso lembrar que serão mais de 90 milhões de

Continua na pág. C9



IMAGINAÇÃO

Por **Élida Graziane Pinto**

Professora da FGV SP e procuradora do Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo

A Constituição; as regras fiscais

A Constituição, promessa civilizatória tão ousoada
Soa programática no Brasil
Lugar de muita desigualdade e pouca eficiência
alocativa,
Sofre uma reforma, uma alteração via ADCT, um limite
fiscal
Toca para o Fundo Social de Emergência
Desce cautelosa no Fundo de Estabilização Fiscal
Pisa na Desvinculação de Receitas da União
Planta bandeirinha no Orçamento da Seguridade Social
Experimenta a redirecionamento das contribuições sociais
Coloniza as receitas vinculadas
Mitiga o financiamento dos direitos à saúde, assistência
e previdência
Esvazia a Seguridade Social.

Seguridade Social fiscalmente mitigada: tão igual o
caos nas contas públicas.
A Constituição continua a não caber no orçamento.
Façamos reformas administrativas, previdenciárias e
fiscais — são limitados os gastos sociais.
Dezenas de Emendas foram aprovadas, renúncias
fiscais foram ampliadas e o tamanho do Estado foi
reduzido
Precariza serviços públicos
Privatiza
Terceiriza
Impõe juros altos
Adia a execução de direitos fundamentais.

Reformas constitucionais aprovadas, que caos
persistente nas contas públicas!
Vamos a outra parte?
Claro — diz o discurso reformista
Ávido pela redução do tamanho do Estado.
Vamos implementar a Lei de Responsabilidade Fiscal.
A Constituição submete-se ao contenciamento para
cumprir a meta de resultado primário,
Vê o visto — é isto?
Idem
Idem
Idem.

A Constituição continuará a extrapolar o orçamento
se não houver um teto-prensa
A Emenda 95 proclama suposta justiça fiscal junto com
injustiça social
Repetir o limite
Repetir a redução linear do Estado
Repetitório.

Outras regras fiscais restam para impor outras
limitações a vinculações constitucionais.
O ordenamento todo vir a restrição de custeio aos
direitos fundamentais.
A Constituição chega ao regime fiscal sustentável e o
teto será trocado pelo "NAF".
Só para rever os pisos em saúde e educação?
Não-vê que a enésima regra fiscal inventa
Bandas de oscilação da despesa primária conforme
proporção da arrecadação.
Põe o pé e:
Mas que chata é a desconstrução dos pisos
constitucionais, falso bastião
Proteção última derrubada.

Restam outras garantias de custeio e responsabilidades
federativas fora
Des-pis da desvincular, desindexar,
des-Obrigar.
Ao acabarem todas
Só resta impor à Constituição
(sobreviver?)
A dificuldade da mais danosa reforma
De si a si mesma:
Alterar sua identidade "cidadã"
Negar a prioridade dos direitos fundamentais
Exclusivamente resguardar custeio às despesas
financeiras
Negar toda e qualquer progressividade à tributação,
ignorando a capacidade contributiva
Incivilizar
Desumanizar
O orçamento público
Invisibilizando em suas próprias inexploradas
entradas
A perene, insuspeitada desigualdade
De uma sociedade escravocrata incapaz de co-existir.

[SOBRE O TEXTO] Poema aborda a relação entre
a Constituição brasileira e as regras fiscais do país,
criando um paralelo com a obra "O Homem
As Viagens", de Carlos Drummond de Andrade

Continuação da pág. C8

pessoas a serem beneficiadas, o que certamente exigirá estruturas burocráticas gigantescas e robustos programas a serem adquiridos pelos contribuintes, especialmente nas atividades de varejo, ambos com custos exorbitantes, sem falar nos riscos de fraudes.

As exceções vão se amontoando no texto, o que resultará em uma complexidade provavelmente bem maior que a de hoje. Uma espécie de monstro de difícil manejo. O que se está propondo não é nada simples.

Já se esperava que a reforma não tocaria no Simples Nacional e na Zona Franca de Manaus. Porém, além deles, propõe-se o chamado regime específico de tributação a ser aplicado não só aos combustíveis, mas também às compras governamentais e aos serviços financeiros.

Cabe perguntar: se o IBS é tão bom, por que todos querem ficar de fora da alíquota de referência? É evidente que aqueles que conseguirem se mobilizar, vão buscar escapar da alíquota geral. Trata-se de um mergulho no escuro de inspiração aventureira.

Os que ganharem, ganharão, e os que perderem talvez venham a ser compensados com recursos da União, a vídua de sempre, o que significa importante aumento de carga tributária ou de endividamento público.

Além da ausência de um diagnóstico amplo, detalhado, consensual e compartilhado sobre a carga tributária, há que se registrar a pretensão de criar um Conselho Federativo, órgão supostamente técnico com competência para editar normas, uniformizar interpretações, arrecadar imposto e distribuí-lo entre estados e municípios.

Trata-se de uma instância poderosa para dirigir a fatia mais importante da tributação do país, hoje equivalente a cerca de 9% do PIB (ICMS e ISS). Seus poderes estão listados no substitutivo e incluem até mesmo a iniciativa para propor projeto de lei complementar relativamente ao

novo imposto subnacional.

É assim que morre uma federação. Os governos estaduais e municipais perderão ingerência sobre sua própria receita. Não é pouco. O Conselho Federativo teria o poder de interferir até na fixação da alíquota do IBS. Em nome da automatização, da centralização, do controle ou de coisas abstratas e pouco explicadas como essas, pretende-se atribuir àquele conselho poderes extravagantes.

A cada ente federativo cabe administrar seus próprios tributos. Isso é parte essencial do pacto federativo, insusceptível de alteração por emenda constitucional. Acrescente-se que essa proteção ao pacto federativo é tão rigorosa que a Constituição veda a possibilidade de deliberação de emenda meramente tendente a ofendê-lo. Trata-se, convém não esquecer, de cláusula pétrea constitucional.

A União aceitará que a CBS tenha sua alíquota definida pelo TCU e pelo Senado? Essa possibilidade encerra um preocupante risco fiscal.

Visando conquistar apoio dos estados, o fundo originalmente proposto foi desmembrado em dois. Não tar os estados exigirão mais recursos da União para custear ambos os fundos, como alertamos. Mais grave, em 2022, os prazos dos incentivos do ICMS talvez venham a ser prorrogados, como tem sido habitual. Definitivamente, essa proposta não será a solução para problemas tão difíceis e recorrentes.

Outro fundo, de desenvolvimento regional, pode se transformar em um segundo FPE, cujos critérios atuais de aplicação estão sendo questionados em ação no Supremo Tribunal Federal, alegando-se possível inconstitucionalidade.

Já está muito claro. Perder-se-á uma fábula de dinheiro, sem qualquer garantia da aplicação do recurso. Destaque-se que, em anos de partilha do IR e do IPI, a desigualdade entre as regiões do país segue elevadíssima.

São necessários novos instrumentos e novas estratégias, além do resgate do plane-

jamento e da capacidade de fixar objetivos e metas nas áreas de infraestrutura e educação. Distribuir recursos a esmo é uma fantasia. A diferença é que, agora, o mesmo canto das sereias serve para atrair os estados, restringir seu poder de tributar e criar um sistema tributário mais complexo.

Engana-se o setor industrial ao imaginar que sua situação melhorará com o avanço desse disparate tributário. O substitutivo, se aprovado como está, só piorará as condições de crescimento econômico, instalando no país uma máquina de ineficiências e complicações para quem produz.

A guerra fiscal segura, mais forte do que nunca, agora financiada por subsídios canalizados diretamente do orçamento da União para as contas dos estados. Pior, o destino, tão aclamado, só seria concretizado em uma década, sendo a transição federativa concluída apenas em 2078!

A Câmara e o Senado precisam compreender os riscos econômicos, políticos e sociais associados a este texto de 22 de junho de 2023, que já pode ser qualificado como uma das piores propostas de reforma tributária da história do país.

Quer-se impor goela abaixo uma solução salvadora, a exemplo de um emplastro Brás Cubas, que a tudo e a todos cura: É engraçado, na preciosa obra de Machado de Assis, porém desadorado quando se projeta para a vida real.

Se aprovada, a tal PEC resultaria, a um só tempo, em seguro aumento de carga tributária para a maioria dos contribuintes e de complexidade para todos. Feriria o princípio federativo constitucional, ao estipular poderes excepcionais para o chamado Conselho Federativo, que, sem exagero, poderia ser visto como um fantasmagórico quarto ente federativo.

Peca-se, por arruamentos fundamentalistas, pelo abandono completo do sistema erigido até aqui. É a lógica do "vamos começar do zero", como se as democracias consolda-

das combinassem com esse tipo de estratégia disruptiva.

Áciencia política ensina que as democracias consolidadas se aperfeiçoam, quando há lideranças técnicas e políticas adequadas ao modelo de avanços incrementais. Demonizar o ICMS e propor um imposto pior, no seu lugar, adianta o quê? Interessa a quem? Os seus problemas são muito conhecidos, e há soluções racionais para cada um deles. Não é preciso jogar fora o bebê junto com a água suja do banho.

Sem dúvida, há urgente necessidade de aprimorar os tributos sobre o consumo, mas não é prudente tratar de forma açodada e displicente assunto tão sério. A proposta em discussão é repudiada pela imensa maioria dos contribuintes, parte dos quais, entretanto, teve sua severa carga tributária mitigada por providencial iniciativa de resgate, o que, por via oblíqua, implica aumentar ainda mais a carga tributária incidente sobre os que não foram resgatados.

Os governantes do país têm de tomar as rédeas das discussões e formular uma proposta sensata e consistente de reforma tributária centrada em iniciativas para, em curto prazo, promover a simplificação e a redução da litigiosidade, mediante projetos de legislação infraconstitucional cujos efeitos seriam imediatos. Reforma tributária já, mas não essa. ←

Marcos Cintra, professor titular de economia da FGV SP e ex-secretário da Receita Federal (2016, governo Bolsonaro); **José Roberto Afonso**, pós-doutor pela Universidade de Lisboa em economia e professor do IDP (Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa); **Fernando Resende**, ex-presidente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (1996-1999), economista e professor na Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, da FGV; **Relpe Salto**, economista-chefe e sócio da Warren Renna, foi secretário da Fazenda e planejante do estado de São Paulo (2022); **Jorge Rachid**, consultor tributário e ex-secretário da Receita Federal (2003-2008, governo Lula; e 2015-2018, governos Dilma e Temer); **Fernando Maciel**, consultor tributário e ex-secretário da Receita Federal (1995-2002, governo FHC); **Selene Peres**, **Peres Nunes**, secretário de Economia do Estado de Goiás