

**OS MUNICÍPIOS FRENTE ÀS MUDANÇAS DA
PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO
DA REFORMA TRIBUTÁRIA
(PEC Nº45/2019)**

François E. J. de Bremaeker

Maricá, fevereiro de 2023

**OS MUNICÍPIOS FRENTE ÀS MUDANÇAS DA
PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO
DA REFORMA TRIBUTÁRIA
(PEC Nº45/2019)**

François E. J. de Bremaeker

Economista e Geógrafo

Gestor do Observatório de Informações Municipais

Membro do Núcleo de Estudos Urbanos da Associação Comercial de São Paulo

Presidente do Conselho Municipal do Ambiente de Paraíba do Sul (RJ) de 2012 a 2019

(bremaeker@gmail.com)

A Proposta de Emenda à Constituição (PEC nº 45/2019), tem como objetivo reformar o modelo brasileiro de tributação de bens e serviços, através da substituição de cinco tributos atuais por um único Imposto sobre Bens e Serviços (IBS).

Os tributos que serão substituídos pelo IBS são:

- o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), de competência federal;
- o Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), de competência estadual;
- o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), de competência municipal;
- a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), de competência federal; e,
- a Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS), de competência federal.

A proposta em tramitação no Congresso Nacional afeta os Municípios de três formas:

- na incorporação do ISS ao novo imposto;
- na transferência do ICMS; e
- na transferência do FPM.

Objetivo do estudo

O objetivo é verificar os possíveis impactos sobre as finanças municipais com as mudanças promovidas pela PEC nº 45/2019.

O presente estudo apresentará algumas dúvidas quanto à garantia de que os Municípios não venham a ser prejudicados com a reforma tributária, contando com regras eficientes, definidas por um Comitê Gestor constituído por representantes das três esferas de governo.

A sistemática de cobrança do IBS

A arrecadação do IBS e a distribuição da receita entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios será gerida por um Comitê Gestor Nacional, que será composto por representantes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, reforçando o caráter federativo do imposto. A fiscalização do IBS será feita de forma coordenada pelos fiscos das três esferas de governo, com base em critérios estabelecidos pelo Comitê Gestor Nacional.

Ao extinguir-se a possibilidade de qualquer concessão de benefícios fiscais no âmbito do IBS, extingue-se também a guerra fiscal do ICMS e do ISS. Segundo a justificativa da PEC nº 45/2019, para promover o desenvolvimento regional, em substituição ao uso de benefícios fiscais pelos Estados, propõe-se que haja a alocação de recursos da União para reforçar a política de desenvolvimento regional. A regulamentação dos valores e da forma de aplicação destes recursos não é, no entanto, definida na presente Proposta de Emenda à Constituição, devendo ser detalhada em legislação infraconstitucional.

Acredita o gestor desse Observatório que o Comitê Gestor poderá adotar dois modelos na distribuição dos recursos arrecadados:

- uma participação proporcional à arrecadação de cada ente no novo tributo, que seria atualizada a cada ano; ou
- uma codificação correspondente a cada tributo antigo, cujo recurso seria destinado imediatamente ao ente correspondente.

Na primeira hipótese entende-se que tanto no caso dos Estados quanto dos Municípios, para que seja evitada a chamada guerra fiscal, as alíquotas a serem aplicadas nos diferentes itens comercializados ou nos serviços, deveriam ser iguais em todo o país, o que invalida a justificativa de que cada ente poderia aplicar alíquotas diferenciadas.

Desta forma, havendo igualdade de alíquotas, a eventual revisão da participação dos entes (Estados e Municípios) na distribuição dos recursos tenderia a permanecer inalterada. Além do mais, como a evolução ano a ano do crescimento da arrecadação dos tributos varia, seria difícil modificar a participação no índice de distribuição se não houver a identificação a qual cada ex-tributo se refere no pagamento, podendo mesmo acontecer um desestímulo à fiscalização do correto pagamento do tributo.

Na segunda hipótese estima-se que ela seja a mais justa, pois cada ente receberia em tempo real o montante do que realmente lhe é devido, sendo que no ato do pagamento do tributo (IBS), automaticamente o valor do tributo que caberia a cada ente federado seria creditado em sua conta.

A sistemática de cobrança do ex-ISS através do IBS

A arrecadação do extinto ISS deverá corresponder a um percentual do IBS que, segundo a justificativa da PEC nº 45/2019, poderia ser diferente para cada um dos Municípios, dependendo da sua composição, que varia quanto ao montante arrecadado em cada item e das alíquotas praticadas.

Como na justificativa da PEC está dito que não será permitida a guerra fiscal, subentende-se que as alíquotas praticadas pelo ISS para cada um dos serviços deveria ser a mesma, o que faz com que o índice seja único.

Neste caso, não se leva em consideração as particularidades municipais no que diz respeito à estrutura e ao comportamento da sua arrecadação, ou seja, adotando-se como parâmetro o valor total arrecadado pelos Municípios, chega-se a uma alíquota média que prejudica aquele ente que arrecada proporcionalmente mais e beneficia o que arrecada proporcionalmente menos.

Verifica-se que entre os 153 Municípios com população acima de 500 mil habitantes ou que sejam capitais de Estado, ou seja, aqueles de maior arrecadação do ISS, o comportamento da sua arrecadação nos três últimos anos de dados disponíveis, não é o mesmo.

Entre 2019 e 2020 nada menos que 56,21% dos Municípios apresentaram perda de arrecadação, motivados, ao que tudo indica, pelo efeito da pandemia do coronavírus. Por conseguinte, em outros 43,79% dos casos houve aumento de arrecadação. Na distribuição pelas regiões geográficas, verifica-se que as perdas ocorreram em 66,67% dos Municípios do Nordeste; em 61,64% daqueles da região Sudeste; em 59,16% dos Municípios do Sul; em 33,33% dos casos na região Norte; e em apenas 9,09% dos Municípios da região Centro-oeste.

Entre 2020 e 2021 em 98,04% dos Municípios foi registrado crescimento de arrecadação do ISS. Os únicos casos onde se registraram quedas na arrecadação foram em 16,67% dos Municípios da região Norte e em 9,09% daqueles da região Centro-oeste.

Entre 2019 e 2021, ou seja, no ano anterior à pandemia do Coronavírus e no ano após a crise da pandemia, nada menos que 96,73% dos Municípios apresentaram crescimento de arrecadação do ISS. É o caso de 100% dos Municípios das regiões Norte e Centro-oeste; em 96,67% daqueles do Nordeste; em 96,30% dos casos no Sul; e em 95,89% na região Sudeste.

Em resumo, independente da sua estrutura de arrecadação e do comportamento da evolução da sua receita, os Municípios estariam sujeitos a um mesmo padrão, uns eventualmente contribuindo mais e outros menos, mas sujeitos ao recebimento de um percentual nacional fixo.

A sistemática de transferência do ex-ICMS através do IBS

A mudança nos critérios de cobrança da origem para o destino do antigo ICMS tende a trazer mudanças significativas na distribuição dos recursos, dificultando sua avaliação entre os Estados. Quanto aos Municípios, no que diz respeito à transferência que lhe cabe do antigo ICMS, não haverá como avaliar a justeza do repasse, seja pela mudança do critério da origem para o destino, seja na mudança do critério de cálculo do valor adicionado.

A exemplo do que pode ocorrer com o ISS, para se evitar a guerra fiscal entre os Estados, a mesma alíquota deveria ser cobrada de cada um dos itens sujeitos à tributação, ou seja, o Estado que tiver uma determinada estrutura de tributação poderia ser beneficiado ou prejudicado.

Com as mudanças na tributação da origem para o destino, fica difícil avaliar se houve ganho ou perda.

Uma última mudança proposta com impacto federativo relevante é a alteração dos critérios de distribuição da cota-parte do ICMS, que é a parcela correspondente a 25% da receita do ICMS que é transferida aos Municípios do Estado. Atualmente, três quartos da cota-parte do ICMS são distribuídos proporcionalmente ao valor adicionado nos Municípios e um quarto com base em lei estadual. Segundo a justificativa da PEC nº 45/2019, a distribuição da cota-parte com base no valor adicionado gera grandes distorções distributivas, pois beneficia desproporcionalmente pequenos municípios nos quais estão localizadas grandes unidades produtoras, em detrimento de municípios com grande população, mas poucas empresas. A proposta é distribuir 25% pelo valor adicionado e 75% pela população do Município.

Em decorrência dessas mudanças na transferência do ex-ICMS, dos R\$ 158,691 bilhões repassados ao conjunto dos Municípios em 2021, 17,48% desse montante estaria sendo deslocado de 2.666 Municípios perdedores para 2.902 ganhadores.

Na justificativa da PEC nº45/2019 é dito que a reforma tributária seria neutra, ou seja, não haveria aumento da carga tributária, ao esmo tempo que se fala que nenhum ente seria prejudicado. Há uma dupla interpretação: não há prejuízo para o conjunto dos Municípios ou não há prejuízo para nenhum dos Estados e Municípios.

Se não houver nenhum prejuízo para cada Município e para cada Estado, seria a União responsável pela compensação? A conta municipal já chega a R\$ 27,738 bilhões, considerando apenas a simulação coma mudança dos critérios do valor adicionado. E a dos Estados, que igualmente se reflete na transferência de 25% da diferença para os Municípios?

A sistemática de transferência do ex-IPI através do IBS

A exemplo dos demais tributos, o IPI apresentou uma perda de arrecadação em 2020 em relação a 2019 e um crescimento em 2021, representando um ganho da ordem de 3% em relação a 2019, o ano anterior à pandemia do coronavirus.

O IPI contribui com aproximadamente 12% dos recursos que são destinados à transferência do Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

A recomposição do FPM é mais simples, vez que apurada a participação do ex-IPI no IBS o passo seguinte é efetuar a transferência segundo as mesmas regras que existem atualmente e que regerão a distribuição da transferência aos Municípios do Imposto sobre a Renda. Tecnicamente as transferências do ex-IPI e do IR podem ser feitas numa mesma conta ou em duas contas separadas, conforme a sistemática definida pelo Comitê Gestor do IBS.

A propalada extinção (ou redução em 50%) do IPI representaria dizer que deverá ser encontrada uma nova fonte de recursos advinda do governo federal para compensar os Municípios. Fica a dúvida de como não prejudicar os Municípios, que poderiam perder 12% do valor do FPM.

Conclusão

Três são as frentes a serem defendidas pelos Municípios na garantia da sua autonomia financeira e administrativa.

As três frentes a serem defendidas são:

- evitar perdas de arrecadação como ISS, principal tributo municipal;
- evitar ou minimizar as perdas com as mudanças na sistemática de cobrança pelos Estados e das regras de transferência aos Municípios do ICMS; e
- garantir a recomposição do FPM em relação ao IPI, mesmo que não seja reduzido ou extinto.

Interessante lembrar que estas três frentes a serem defendidas trazem significativos impactos não apenas no conjunto das finanças municipais, mas, especificamente na aplicação constitucional de recursos nas áreas da educação e da saúde.

Outro aspecto a ressaltar é que a promessa de compensação de longo prazo pela perda de receita, principalmente no caso do ex-ICMS e também do ex-IPI, não são consistentes, vez que o não fazê-lo teria como argumento o mau desempenho da economia e/ou o efeito das mudanças de regras.

Portanto, todo cuidado é pouco e como diz um velho ditado, em time que está ganhando não se mexe.

Para o governo federal é mais fácil garantir os recursos necessários, mas para Estados e Municípios a situação é bem diferente.

Referências Bibliográficas

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Finbra2019**. Brasília, 2020. (meio eletrônico).

-----, -----, -----, **Finbra2020**. Brasília, 2021. (meio eletrônico).

-----, -----, -----, **Finbra2021**. Brasília, 2022. (meio eletrônico).

BREMAEKER, François E. J. de Bremaeker. **As finanças municipais em 2021**. Observatório de Informações Municipais. Maricá, 2022. 15p.

-----, **O ISS e a reforma tributária**. Observatório de Informações Municipais. Maricá, 2023. 45p.

-----, **Os Municípios frente às mudanças no ICMS**. Observatório de Informações Municipais. Maricá, 2023. 32p.

-----, **Simulação dos possíveis efeitos financeiros sobre os Municípios das mudanças nas regras de repartição da transferência do ICMS segundo a Proposta de Emenda à Constituição nº 45/2019 para a reforma tributária**. Observatório de Informações Municipais. Maricá, 2023. 154p.

CAMARA DOS DEPUTADOS. **Proposta de Emenda à :Constituição nº 45/2019**. Brasília, 63p.

CARRO, Rodrigo. **Frente de prefeitos aceitaria fim do IPI mas é contra reforma tributária baseada na PEC 45**. Valor Econômico, 16/01/2023.

GRANER, Fabio. **Alckmin demonstra força política com a retirada do IPI de pacote fiscal**. Jotainfo/opinião e análise, 17/01/2023.

UOL. **Comentada por Haddad, 'extinção' do IPI causa apreensão em políticos do Amazonas nas redes sociais**. Cultura.uol.com.br. 17/01/2023.

François E. J de Bremaeker

- Economista e Geógrafo
- Gestor do Observatório de Informações Municipais, desde 2008
- Membro do Núcleo de Estudos Urbanos do Conselho de Política Urbana da Associação Comercial de São Paulo
- Foi membro do Conselho Municipal do Ambiente de Paraíba do Sul (RJ), desde 2010, sendo eleito Presidente entre 2012 e 2019
- Foi assessor técnico do Instituto Brasileiro de Administração Municipal por 38 anos, de 1971 a 2008 (aposentado), exercendo as funções de pesquisador do Centro de Estudos e Pesquisas Urbanas; de gestor do Banco de Dados Municipais (IBAMCO); e coordenador de Articulação Político-Institucional do IBAM
- Foi consultor da Associação Transparência Municipal de agosto de 2008 a outubro de 2013
- Consultor da Associação Brasileira de Câmaras Municipais (ABRACAM)
- Consultor da Associação Brasileira de Prefeituras (ABRAP)
- Consultor-palestrante da Oficina Municipal
- Sócio-Benemérito da Associação Brasileira de Câmaras Municipais, recebendo os prêmios de DESTAQUE ABRASCAM em 2002 pelo trabalho em prol dos legislativos municipais e em 2003, pelo trabalho desenvolvido em defesa do Serviço Público Municipal
- É colunista da Revista Painel de Compras Municipais
- Foi articulista da Revista Correio dos Estados e Municípios
- Foi articulista do Jornal do Interior, da União dos Vereadores do Estado de São Paulo (UVESP)
- Tem artigos publicados em diversos veículos de comunicação e sítios na Internet
- Foi membro da Rede de Diálogo do Observatório da Equidade do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social da Presidência da República (CDES-PR), representando a Associação Transparência Municipal
- Participou em reunião do Fórum sobre Federalismo do Comitê de Articulação Federativa da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República (CAF/SRI-PR)
- Foi membro do extinto Conselho de Desenvolvimento das Cidades da Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo de São Paulo (FECOMERCIO-SP) e jurado do 2º Prêmio de Sustentabilidade
- Foi Membro do Conselho de Desenvolvimento Territorial de Paraíba do Sul (RJ) de 2010 a 2012, quando o Conselho foi desativado
- Foi Conselheiro-suplente do Fórum de Consórcios e do Federalismo da Frente Nacional dos Prefeitos (FNP), representando a Associação Transparência Municipal