

## Os Dilemas e Equívocos do Relatório da PEC 45

Paulo Rabello de Castro  
Especial para o Atlântico e ACMinas

Uma verdadeira e ampla reforma tributária é longamente desejada pela sociedade brasileira. Vivemos e tentamos produzir num sistema tributário arcaico, injusto e complexo, que nos posiciona quase na lanterna de competitividade tributária entre mais de 180 países pesquisados. Portanto, não há dúvida quanto aos objetivos de uma reforma séria e ampla: 1) simplificar drasticamente a operação tributária (fim do "manicômio"); 2) desonerar setores (indústria em especial) e pessoas (sobretudo encargos de INSS e IR sobre assalariados de baixo valor); 3) baixar a carga total para fazer o País crescer mais; 4) tornar a tributação mais equitativa. 5) agir com precisão e rapidez (o Brasil já perdeu tempo demais).

Não parece haver discordância quanto aos objetivos acima elencados. Os dilemas surgem quando se propõe o CAMINHO até os objetivos traçados. Esta é a polêmica em torno do Relatório do operoso Deputado Aguinaldo Ribeiro, divulgado a título "preliminar" em 23 de junho passado. O novo articulado é um Substitutivo à PEC 45, datada de 2019. O novo texto não inova nem melhora substancialmente o anterior. O novo Relatório - que chamaremos de R45 - padece de dilemas operacionais, sociais e políticos.

São **dilemas operacionais** do R45 aqueles relativos à forma, ao escopo e ao tempo de implantação das mudanças tributárias aí propostas. Os **dilemas sociais** do R45 se referem à oneração de bens e serviços considerados essenciais e ao "esquecimento" de ônus já existentes. Os **dilemas políticos** se situam no campo federativo e institucional, já que o R45 envolve criação de novos órgãos e fundos, deslocamento de fontes de receita tributária entre entes federados e propensão a aumento da carga tributária total sem sequer um aceno ao controle da despesa pública.

Examinaremos esses múltiplos dilemas do R45. Em seguida, indicaremos saídas que - oxalá - possam remediar seus equívocos mais flagrantes.

### Dilemas Operacionais.

Quanto ao formato, o R45 erra ao tentar uma reforma restrita ao âmbito do fato gerador "Consumo", não observando o mínimo de neutralidade entre os setores e atividades afetados. O fato de não envolver os demais fatos geradores de tributos - renda, seguro social e propriedade, mormente os primeiros - impede o R45 de adotar comandos constitucionais que muito facilitariam a desoneração geral do Consumo, SEM PREJUÍZO DAS RECEITAS dos entes federados. Sendo restrito ao Consumo, o R45 não enfrentou a questão do "descruzamento" da partilha atual do IR com os entes federados. Esse descruzamento seria viável e crucial para deslocar a partilha de recursos (FPE e FPM, entre outros), hoje mal localizados sobre o IR, para dentro do futuro IVA. Isso tornaria módica a fatia federal nesse novo IVA, concentrando o interesse do governo federal nos fatos geradores de renda e seguro

social, que constituem sua natureza, como ente superior do edifício federativo. O R45, não tendo optado por tornar o IR exclusivo do governo federal, permitiu que este continue se imiscuindo no fato gerador Consumo por meio de uma CBS - Contribuição sobre Bens e Serviços, que será a parcela federal do chamado IVA dual.

Com um IVA dual - formado por IBS (estados e municípios) mais uma CBS (federal) com competências tributárias distintas, embora com incidências "gêmeas", não se alcançou quase nenhuma simplificação de formato. A forma prevista no R45 se complica ainda mais com a proposta de se criar um IS- Imposto Seletivo, de competência federal, mas com receita compartilhada com os entes federados, cujo âmbito muito vago de incidência ameaça se tornar novo monstro de taxaço a produtos considerados "nocivos" ou "indesejáveis". O formato do R45, no frígir de ovos, nos apresenta uma reforma com três tributos que consolidarão cinco tributos anteriores (ou quatro, caso consideremos PIS e Cofins como iguais). O ganho de simplificação será mínimo. Se fosse adotado o descruzamento do IR com as atuais contribuições sociais - incluindo CSLL- teríamos a possibilidade de trabalhar de fato com apenas UM TRIBUTO FEDERATIVO, o IVA.

A restrição de forma produz um dilema de escopo ao R45. Por ser uma reforma restrita a Consumo e adstrita a entes federados e a setores, o R45 tenta desonerar segmentos hoje sobrecarregados (sobretudo bens da indústria de transformação) às custas de outros bens e serviços, supostamente pouco contribuidores. Mas essa conta não fecha. A desoneração da Indústria deveria vir de uma resposta direta ao seguinte quesito: "De onde provém a necessidade de tributar tanto o Consumo?" A resposta correta apontaria as seguintes providências a tomar no Relatório: 1) revisão geral de despesas públicas nos três níveis de governo (economia prevista em torno de R\$100 bilhões), 2) revisão de isenções e regimes especiais de tributos (mais R\$100 bi), 3) revisão do IRPJ, progressivo pela real capacidade de pagar (mais R\$100 bi) 4) alcance de parte dos evasores de tributos (mais R\$100 bi) e 5) efeito de crescimento por redução da carga tributária total (mais R\$100 bi). Com esse novo escopo de economias tributárias em torno de R\$ 500 bi, se tornaria possível trazer as alíquotas do novo IVA para um território mais tolerável do que aquela estimada em projeções recentes, que apontam uma taxa média de 25 a 30% calculada "por fora").

O erro de escopo - ou seja, desonerar a indústria e bancos à custa de onerar o Agro, a Cesta Básica e os Serviços em geral, condenará largos segmentos empresariais a se opor ao intento de sobretaxação. Chega a ser ingênuo esperar que os setores onerados e supertributados não se rebelem. A razão é simples: salvo pelos evasores ou beneficiários de condições especiais de tributação, não há desonerados nos setores que se quer sobrecarregar. É muito limitada a margem de elevação de carga nos setores citados. O R45 percebeu tal limitação e, de saída, já elencou nada menos que oito grupos de atividades que pagarão metade da alíquota padrão. A lista de exceções crescerá com certeza à medida que outros segmentos sejam contemplados com alívio. Quem não se tornar elegível a algum alívio, acabará pagando uma alíquota padrão ainda mais exagerada, com vista a compensar as "bondades" distribuídas pelo Relator na ânsia de dirimir oposições ao R45. Melhor seria constituir, desde logo, cinco alíquotas em níveis de modo a não modificar relevantemente a tributação atual dos setores pagadores. A economia

de recursos na faixa que hoje onera a Indústria deve ser buscada na lista de REVISÕES de gastos acima sugerida. A cesta básica ou os medicamentos essenciais não devem ser invocados a cobrir, com mais encargos, a desoneração industrial.

Por último, há o dilema operacional trazido por falta de assertividade e tempestividade. O "timing" da Reforma no R45 é inaceitável. O país tem pressa de implantar algo simplificado e desonerado. Mas o R45 propõe complicar e onerar taxações em largos segmentos. Mas o Relator, reconhecendo tacitamente a severa limitação de formato e de escopo de sua proposta, acenou com um ajuste no "timing" de sua implantação: jogou tudo para o futuro bem distante, em que os novos tributos serão afinal regulamentados (não se tratou das leis complementares nesta etapa essencial, por falta de dados e simulações sobre os efeitos da Reforma). Só então, após 2026, quando os novos tributos virem à luz, ainda estaremos convivendo promiscuamente com os antigos impostos por mais seis anos, entre 2027 e 2032. Só em 2033 - após uma década de hoje - teremos um "novo" sistema tributário do Consumo. Teremos? Ou será escorraçado e modificado - talvez retalhado e desfigurado - ao longo desses dez longos anos de transição? A sociedade brasileira não resistirá a esse "timing" disfuncional.

A reforma útil para o País deveria começar em 01/01/2025, após simulações e regulamentações feitas no próximo ano. Se o grupo assessor do R45 não se sente confortável com uma data tão próxima, como seria a do início de 2025, é porque talvez desconheça os cálculos de efeitos e impactos relevantes do que estão propondo, sem base factual sólida. Deveriam, neste caso, refletir mais, calcular tudo, disponibilizar estudos sérios para, então, finalmente deliberar. Ninguém pode ter pressa de votar em poucos dias uma reforma que só entrará em vigor - parcial e gradualmente - daqui a quatro anos e no ambiente de uma outra administração política do País e dos entes federados.

## Dilemas Sociais

O R45 apresenta propensão a ferir dispositivo constitucional que prevê critério de "essencialidade" na imposição de um tributo de consumo. Essenciais, em qualquer país ou cultura - seja ocidental ou asiática - são certos bens vitais à sobrevivência diária e à dignidade. Essa é razão suficiente para isentar tais bens e serviços de taxaço sobre seu comércio ou, não sendo a isenção total possível, então tributar esses itens com absoluta moderação. Infere-se da prática internacional que uma taxaço moderada do Consumo está na dimensão de um dígito, em torno de um limite superior, diríamos, dos 10%. Não por acaso os poucos países que não diferenciam a taxaço do Consumo em essencialidade, por praticarem alíquota ÚNICA, adotam uma taxa média de apenas 12,5%. Os "Sales tax" estaduais nos EUA são de apenas um dígito. Na Suíça, a taxa máxima é de 7%. Na Índia, produtos alimentares e outros essenciais têm alíquota zero ou muito baixa (até 3%). Por que? Puro bom senso. Mesmo quando a renda e riqueza de um país são bem equilibrados (longe de ser o caso no Brasil) não se concebe onerar os menos favorecidos em seu consumo básico. Se alguns mais ricos ou menos pobres também serão beneficiados pela taxaço módica, isso não amplia desigualdades, a menos que aquele país deixe de sobretaxar os mais ricos em suas rendas finais. O que conta, nesse caso, é ter um imposto de renda bastante progressivo.

O R45 erra ao acenar com sobretaxação do Consumo essencial e ao eleger uma ferramenta de "cheques de devolução" (tax cashback) para - em tese - recompensar os mais pobres pela oneração de seus consumos essenciais. Essa sobretaxação, mesmo compensada na teoria, é odiosa. O Parlamento estaria exorbitando se aprovar tal medida.

O R45 prevê uma **alíquota reduzida**, de 50% da alíquota cheia, para os bens e serviços essenciais. Será, em princípio, uma taxa entre 12,5 e 15%. Mas ainda assim é exorbitante. Com dois dígitos, irá superar as taxações atuais de consumos essenciais (hoje entre zero e 7% na maioria dos Estados) e também será maior do que a tributação cheia de países de alíquota única. É um despautério absoluto, que será questionado judicialmente por afrontar a noção constitucional de essencialidade.

Mas o erro vai mais longe. O aluguel popular - como "direito a uso de imóvel" - também passará a ser taxado pelo IVA cheio, pois não houve previsão de alíquota reduzida ou isenção também neste caso. Tampouco haverá alívio na venda de bens móveis usados - tome por exemplo o caso de autos usados - que se constituem muitas vezes o único patrimônio de um cidadão. Tal venda de carro usado pagará alíquota cheia - por mais esdrúxulo que pareça. O tempo e as pesquisas dos defeitos do R45 trarão mais equívocos sociais à atenção do público, que vai se horrorizar com a proposta a ser votada em breve. Mas pode ser um pouco tarde. É preciso fazer valer o regime de essencialidades, sobretudo enquanto a alíquota cheia do IVA (soma do IBS com a CBS) estiver em níveis tão próximos a 30%. O faccioso **cashback** tampouco é solução adequada, até pela extensão do estrago social que uma altíssima alíquota de IVA imporá ao País.

Sempre é bom lembrar também que a afetação tributária das transações sobre "direitos" foi muito pouco debatida, o que poderá significar surpresas desagradáveis aos líderes políticos no caso de uma futura sublevação social contra o abuso da proposta de taxaço de direitos de posse e uso

Nessa mesma toada, o R45 também peca por omissão ao não enfrentar a injustiça da taxaço previdenciária sobre assalariados formais, que pagam alíquotas exageradas sobre seus salários e sobre a folha, além de contribuírem - sem saber - quando arcam com a Cofins sobre seus consumos. Tais alíquotas pagas ao INSS figuram entre as mais elevadas do planeta. Nada justifica tal sobretaxação que terminará por inviabilizar a adesão ao Instituto da previdência social oficial. Tal taxaço onera mais o setor de serviços que não será, contudo, objeto de alívio no R45. Mais um erro social de elevada potência destrutiva. Da mesma maneira, apontamos a sobretaxação da renda da classe media baixa no IR como outro elemento grave de injustica distributiva que o R45 deixou de enfrentar.

## **Dilemas políticos**

Chegamos ao nível dos dilemas políticos, tanto pelos equívocos na proposição de se criar novos órgãos controladores do processo tributário do Consumo, como também pela proposta

de repartição burocrática das verbas resultantes da taxaço prevista no R45. Nesse amplo campo político, quase tudo, se não tudo mesmo, nos parece polêmico ou afrontoso à CF88 e ao pacto federativo.

Começa pelo R45 haver solenemente ignorado as fontes de receita da chamada "terceira esfera de governo" que é o nível dos governos municipais. O ISS hoje constitui essa base de modo relevante para municípios que representam mais de 50% do PIB brasileiro em termos territoriais, embora não perfazendo mais do que 2% do número total (5570) de municipalidades brasileiras. De modo torto, alguns acadêmicos assessores do R45 se referem à essa inequação federativa como sendo uma "penalidade tributária" que afetará APENAS 2% dos municípios, como se o número de entes fosse relevante nesse caso. De todo modo, não é para uma reforma atingir nenhum município em cheio. Para passar, politicamente, o R45 não deveria ter eliminado a captura da receita de ISS pelo município de ORIGEM da prestação. Uma regra muito mais plausível seria manter quatro pontos percentuais (de cinco pontos, no total do ISS) na Origem, de modo a ceder um ponto percentual para o destino da prestação, pelo menos pelo prazo de dez anos previsto no Relatório. Assim, com essas proporções de (4 + 1 = 5) seria fácil começar pela manutenção majoritária da arrecadação do sucedâneo do ISS na Origem.

Outro dilema a ser superado é a divisão burocrática da receita do IVA total entre os três níveis de governo. Nada garante que a União, premida por grave desequilíbrio previdenciário, ao qual estará ligada sua futura CBS, tentará ter uma parcela superior aos aventados 9 pontos em 25% do IVA. Os Estados, por sua vez, querem ficar com 14 pontos em 25. Aos municípios estariam destinados apenas 2 pontos em 25. Basta fazer contas para ver que faltarão recursos a TODOS os municípios. O R45 não apresenta nenhuma simulação de repartição de receitas entre os entes federativos. Estamos na véspera de enorme conflito político entre níveis federativos, ou a chamada "guerra do cobertor curto". Para tentar sanar o equívoco, o R45 faz uma proposta que beira o insólito: estender a TRANSIÇÃO entre receitas repartidas pré e pós reforma ao longo de infundáveis 50 anos, até 2073!! Quem vai se contentar com tal espera? Que sentido tem uma proposta que não se impõe nem se implanta nunca? Talvez por vergonha dos custosos e inviáveis resultados, o R45 propõe "enterrar" seus equívocos no túnel do tempo, quando muitos de nós nem mais estaremos aqui para avaliar ou cobrar resultados.

O R45 tenta cercar os perplexos atores federativos com alguns mimos bilionários e certas "garantias". Entre estas, a promessa de um fundo de reposição de eventuais perdas de receita real (corrigidas pela inflação !) por meio de recursos provindos de percentual dedutível da receita do futuro IVA. Quem irá capturar, gerir e repartir tais recursos e mediante quais critérios, não se sabe. O R45 silencia. Um poderoso conflito se ensaia nesse campo. Nada disso precisaria acontecer se um **Operador Nacional de Distribuição de Arrecadação (ONDA)** for criado, com algoritmos próprios para repartir qualquer receita do IVA em duas parcelas, a nova (regras da PEC) e a antiga (regras atuais). O ONDA poderia ser incorporado à proposta do R45.

A reforma tributária não pode ensejar ganhos ou perdas federativas relevantes. A União Federal não tem como bancar tal ônus de compensações a "perdedores", já que nem seus precatórios tem conseguido honrar sem sucessivas rolagens. Muito menos os estados e municípios poderão separar verbas para compensar outros. As compensações entre ganhadores e perdedores virtuais devem acontecer DIÁRIA E AUTOMATICAMENTE dentro do mecanismo de pagamentos do ONDA. Apenas desse modo, haverá equilíbrio federativo imediato e os conflitos políticos eventuais serão minimizados.

Pari passu, nos referimos ao "destino puro" como regra imutável do R45. O destino puro trará forçosamente a paralisação do fomento estadual e a eliminação de fundos estaduais de infraestrutura (do tipo FETHAB) hoje implantados no Centro-oeste. Este é mais um conflito político que não precisaria existir se a implantação da regra do Destino fosse gradualista: sair da atual retenção de ICMS interestadual (em 7 ou 12% na origem) para um percentual de 4% de retenção (e crédito) na Origem. O mesmo se aplicaria para os 4 pontos percentuais retidos pelos municípios de origem, no caso de serviços. A adoção da regra gradual de manter 4 PONTOS NA ORIGEM das transações tributárias garantiria receitas vitais para manter o fomento industrial, para a infraestrutura local, para a compensação ambiental (caso de mineração, energia fóssil e fábricas poluentes) e mais equipamentos urbanos em cidades de serviços. O R45 vai na direção oposta: tenta empurrar para a União o ônus de prover recursos compensatórios à "guerra fiscal" por meio de um fundo que, mais uma vez, tem chance zero de dar certo.

Outro fundo muito esperado é o FDR, Fundo de Desenvolvimento Regional, que visa a transferir verbas da União para regiões menos desenvolvidas (quais?) como se o equilíbrio territorial em termos de Desenvolvimento relativo não fosse objetivo central da União em qualquer tempo e gestão.

Esses dilemas políticos acima descritos nos levam a uma grande e final conclusão. O R45 tenta colocar no colo da União a compensação geral pelos conflitos que essa perturbadora Emenda tributária criará. A tentativa do R45 no campo político é pura perda de tempo e energia. Sobrecarregar a União, transformando a responsabilidade federativa num apêndice de Brasília, é o oposto do caminho de fortalecimento das finanças da Federação brasileira que nos seria desejável. Se aprovado na Câmara, o R45 nos endereçará ao desastre político em seguida.

Terminamos por citar, ao final, a maior de todas as esquisitices políticas contidas no R45: o Conselho Federativo. Como tudo na futura gestão tributária do R45 é de feição arbitrário e burocrático, seguindo regras a serem manipuladas por um órgão centralizador em Brasília, o Relator houve por bem propor um Conselho que abrigará a execução, as regulamentações e os julgamentos resultantes das dúvidas e conflitos emergentes da dita reforma. Esse Conselho tem todas as características de afronta ao pacto federativo. Ele executa, legisla e julga. Ele será exclusivo. Sobrestará outros níveis decisórios. Criamos um monstro institucional. A representação política no Conselho Federativo será uma reunião em estádio esportivo, pois pretende reunir (Como?) numa mesa deliberativa os 27 governadores e 5569 prefeitos. Não se

precisa acrescentar nada à perspectiva do caos. O curioso será constatar que o Congresso Nacional, ao aprovar o R45 no seu atual contorno, com o monstruoso Conselho Federativo, terá criado o órgão que neutralizará sua própria atuação política.

Tiradentes, MG, 27 de julho de 2023