

PGE

Goiás 2024



Nota Técnica

HARMONIZAÇÃO DA INTERPRETAÇÃO DA LEGISLAÇÃO DA CBS E DO IBS

EMENTA: REGULAMENTAÇÃO DA REFORMA TRIBUTÁRIA. PLP Nº 68/2024. HARMONIZAÇÃO DA INTERPRETAÇÃO DA LEGISLAÇÃO DA CBS E DO IBS. CRIAÇÃO DE DOIS ÓRGÃOS: COMITÊ DE HARMONIZAÇÃO DAS ADMINISTRAÇÕES TRIBUTÁRIAS E FÓRUM DE HARMONIZAÇÃO JURÍDICA DAS PROCURADORIAS. SUB-REPRESENTAÇÃO. INCREMENTO DA SUBMISSÃO DOS ENTES SUBNACIONAIS AOS INTERESSES DA UNIÃO.

1. INTRODUÇÃO

A presente nota técnica foi produzida como resultado parcial dos estudos realizados pelo Grupo de Trabalho Mobilizado para Acompanhamento da Reforma Tributária, como instância de assessoramento do Procurador-Geral e do Governador do Estado, com a finalidade de: I – acompanhar a tramitação legislativa no Congresso Nacional; II – identificar temas e questões sensíveis para o Estado de Goiás e a Procuradoria-Geral do Estado de Goiás; III – realizar mapeamento de aspectos jurídicos, políticos, econômicos e financeiros que envolvem a matéria, com o fim de subsidiar as correspondentes discussões; IV – apresentar elementos e contribuições para o aprimoramento dos debates acerca do assunto; V – dotar o Procurador-Geral e o Governador do Estado de informações, estudos e sugestões consideradas estratégicas.

Durantes as fases de discussão da Proposta de Emenda à Constituição Federal, o Grupo editou duas Notas Técnicas, nos meses agosto e outubro de 2023. A primeira Nota teve por objetivo analisar os principais contornos da Reforma Tributária e por objeto central a proposta de criação do Conselho Federativo, posteriormente transformado em Comitê Gestor, entidade responsável pela gestão do pretendido Imposto sobre Bens e Serviços (IBS).

Como conclusões, apontou-se que o sistema tributário nacional precisa ser aperfeiçoado, objetivando a simplificação e a criação de um ambiente favorável aos negócios, mas se advertiu que o texto em discussão no Congresso Nacional não estava adequado aos postulados constitucionais de descentralização de poder e de fortalecimento dos entes subnacionais, que constituem o núcleo do Federalismo Fiscal como instrumento para assegurar o desenvolvimento econômico do país em equilíbrio com a manutenção da autonomia política dos entes subnacionais.

A segunda Nota Técnica teve por foco os prováveis reflexos dessa PEC sobre o contencioso tributário nacional, tendo em vista as profundas mudanças na competência dos órgãos administrativos incumbidos da constituição e da discussão do crédito tributário e, ainda, na competência dos órgãos jurisdicionais responsáveis pelo controle dessas atividades administrativas. Naquela oportunidade, concluiu-se que diversos aspectos que são seguidamente apontados como relacionados ao alto volume do contencioso administrativo e judicial não receberam a atenção adequada do projeto que agora se discute. Por outro lado, a modelagem jurídica dos tributos proposta na PEC não favorecia a simplificação, mas contribuía para centralização de competências no âmbito da União.

Apesar das falhas de desenho jurídico-institucional, a proposta de reforma foi aprovada, convertendo-se na Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023. No seu texto, o reformador constituinte determinou ao Poder Executivo [Federal], o encaminhamento dos projetos de lei referidos nesta Emenda Constitucional no prazo de até 180 (cento e oitenta) dias.

Nesse cenário, foi apresentado o PLP nº 68/2024, como um dos projetos de lei que cogita regulamentar a EC nº 132/2023 – já conhecido pela sua grande extensão e complexidade – dada a difícil missão de abranger toda a matéria de tributação de consumo no país.

Assim, avançando nos estudos deste Grupo de Trabalho, apresenta-se, nesta oportunidade, um primeiro recorte temático dentre as diversas análises a serem empreendidas para compreensão do projeto proposto. Essa terceira Nota Técnica se concentrará nos trechos que cuidam da harmonização entre a CBS e o IBS, lógica que decorre da escolha pelo regime do IVA Dual. Convém lembrar que a CBS e o IBS são tributos gêmeos, por força do art. 149-B da CF/88, com redação dada pela EC 132/2023:

“Art. 149-B. Os tributos previstos nos arts. 156-A e 195, V, observarão as mesmas regras em relação a:

I - fatos geradores, bases de cálculo, hipóteses de não incidência e sujeitos passivos;

II - imunidades;

III - regimes específicos, diferenciados ou favorecidos de tributação;

IV - regras de não cumulatividade e de creditamento.

Parágrafo único. Os tributos de que trata o caput observarão as imunidades previstas no art. 150, VI, não se aplicando a ambos os tributos o disposto no art. 195, § 7º.”

Assim, a regulamentação baseia-se no pressuposto de que a instituição de tributos com idênticos elementos da regra matriz de incidência tributária representa medida capaz de simplificar o sistema tributário nacional. Aliás, a simplificação é um dos princípios que ancora a alteração constitucional, consoante se infere do § 3º do art. 145 da CF/88, com redação dada pela EC nº 132/2023.

Desse modo, pode-se extrair que a justificativa da modelagem reside na aspiração dos seus proponentes de responder às críticas ao atual sistema, tido como muito complexo, em relação ao qual se popularizou a intelecção de que custo de conformidade dos agentes econômicos é demasiadamente elevado, em razão da dificuldade de se desvendar quais tributos precisam ser pagos, bem como quais obrigações acessórias têm de ser cumpridas.

Contudo, entre a definição do norte a ser seguido no texto constitucional e a efetiva redução de complexidade – no mundo real – têm-se um longo caminho a ser percorrido, cujo principal desafio consiste em promover a pretendida simplificação, sem provocar retrocesso (ainda maior) no que atina às competências subnacionais. Esses são os pontos sobre os quais discorrem os tópicos seguintes.

2. COMITÊ DE HARMONIZAÇÃO DAS ADMINISTRAÇÕES TRIBUTÁRIAS E FÓRUM DE HARMONIZAÇÃO JURÍDICA DAS PROCURADORIAS

O PLP nº 68/2024 dedica um capítulo à harmonização das legislações da CBS e do IBS, criando dois órgãos: Comitê de Harmonização das Administrações Tributárias e Fórum de Harmonização Jurídica das Procuradorias. Essa preocupação decorre do fato de que o regulamento do IBS será editado pelo Comitê Gestor do imposto (inciso I do art. 305), enquanto o regulamento da CBS será editado pelo Poder Executivo da União (inciso II do art. 305).

Ocorre que as disposições comuns ao IBS e à CBS serão aprovadas por ato conjunto do Comitê Gestor do IBS e do Poder Executivo da União. Essa constatação já acende o alerta a respeito de potencial submissão do Comitê aos interesses da União.

Por sua vez, a fiscalização do cumprimento das obrigações principais e acessórias, bem como a constituição do crédito tributário relativo à CBS, compete ao Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil (inciso I do art. 312); quanto ao IBS, compete às autoridades fiscais integrantes das administrações tributárias dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios (inciso II do art. 312).

Nesse ponto, transparece a dificuldade de construção de práticas administrativas idênticas entre União, Estados e municípios, dada a diversidade de estruturas existentes no âmbito de cada um desses entes públicos, com níveis completamente diferentes de amadurecimento e capacidade de atuação institucional.

Por sua vez, o art. 315 permite que o Ministério da Fazenda e o Comitê Gestor do IBS celebrem convênio para delegação recíproca do julgamento do contencioso administrativo relativo ao lançamento de ofício do IBS e da CBS. Nesse cenário, não é difícil apontar que o caminho que ganharia mais força

retórica nas discussões que vão se seguir à futura aprovação do texto seja, provavelmente, o da simplicidade e da uniformidade do sistema, que, supostamente, resultariam de centralização dos grandes temas no órgão da União. Esse seria, também, o caminho de maior impacto na autonomia administrativa dos entes menores.

Já a harmonização da CBS e do IBS, na forma do art. 307, será garantida por duas instâncias: (i) Comitê de Harmonização das Administrações Tributárias; (ii) Fórum de Harmonização Jurídica das Procuradorias. O primeiro terá quatro representantes da Receita Federal (RFB) e quatro representantes do Comitê Gestor do IBS, sendo dois dos Estados ou do Distrito Federal e dois dos municípios ou Distrito Federal.

O segundo terá quatro representantes da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, indicados pela União, e quatro representantes das Procuradorias, indicados pelo Comitê Gestor do IBS, sendo 2 (dois) Procuradores dos Estado ou do Distrito Federal e 2 (dois) Procuradores de Município ou do Distrito Federal.

Na forma do art. 309 do PLP, caberá ao Comitê de Harmonização das Administrações Tributárias:

I - uniformizar a regulamentação e da interpretação da legislação relativa ao IBS e à CBS em relação às matérias comuns;

II - prevenir litígios relativos às normas comuns aplicáveis ao IBS e à CBS; e

III - deliberar sobre obrigações acessórias e procedimentos comuns relativos ao IBS e à CBS.

Parágrafo único. As resoluções aprovadas pelo Comitê de Harmonização das Administrações Tributárias, a partir de sua publicação no Diário Oficial da União, vincularão as administrações tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios."

Quanto ao Fórum de Harmonização Jurídica das Procuradorias, suas competências são descritas no art. 310:

I - atuar como órgão consultivo do Comitê de Harmonização das Administrações Tributárias nas atividades de uniformização e interpretação das normas comuns relativas ao IBS e à CBS; e

II - analisar relevantes e disseminadas controvérsias jurídicas relativas ao IBS e à CBS suscitadas nos termos do § 1º.

§ 1º O Fórum de Harmonização Jurídica das Procuradorias examinará as questões relacionadas a relevantes e disseminadas controvérsias jurídicas relativas ao IBS e à CBS suscitadas pelas seguintes autoridades:

I - o Presidente do Comitê Gestor do IBS; e

II - a autoridade máxima do Ministério da Fazenda.

§ 2º As resoluções aprovadas pelo Fórum de Harmonização Jurídica das Procuradorias, a partir de sua publicação no Diário Oficial da União, vincularão a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e as Procuradorias dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios."

Os órgãos se reunirão periodicamente (art. 308, I), observado quórum de participação mínimo de três quartos dos representantes; decidirão, na forma do regimento interno, por consenso (art. 308, II); terão seus membros designados pela autoridade máxima do Ministério da Fazenda, quanto aos representantes da União, e pelo Presidente do Comitê Gestor do IBS, quanto aos representantes dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios.

Ainda pende de encaminhamento ao Congresso Nacional, o projeto de lei que versará sobre o Comitê Gestor do IBS, de modo que não está claro como será eleito seu presidente. Porém, já é possível verificar que a designação dos membros dos Estados e municípios por ato de vontade do Presidente do

Comitê Gestor do IBS significará atribuição de imenso poder a um só ator, o que, somado à sub-representação dos Estados e municípios, poderá culminar em significativo prejuízo às respectivas autonomias.

No Brasil, há 26 (vinte e seis) Estados federados e 5.568 (cinco mil quinhentos e sessenta e oito) municípios, mais o Distrito Federal. Na forma proposta no PLP, Estados e municípios terão o mesmo peso, nos órgãos, que a União. O preço da simplificação parece muito alto. E a fatura foi endereçada aos entes subnacionais.

A Ministra Regina Helena, do Superior Tribunal de Justiça, que coordenou comissão de especialistas dos setores público e privado na elaboração de dez projetos de lei para modernizar o processo administrativo e tributário, manifestou preocupação em relação à administração dos tributos. Nas suas palavras: *"dois tributos com o mesmo fato gerador, um tributo instituído por lei complementar da União (o IBS), mas de competência compartilhada entre estados e municípios, para aqueles que têm alguma vivência, já sinaliza potencial conflituosidade"*. Em sua avaliação, o Comitê Gestor do IBS é um *"super órgão, com superpoder federativo, que só de ler dá medo"*.

A Ministra tem razão: a nova proposta, apesar de se anunciar como simplificadora do sistema tributário nacional, tem o potencial de incrementar conflitos federativos entre a União e os entes subnacionais. A se confirmar o cenário, estar-se-á diante de aprofundamento do problema: terá sido incrementada a submissão dos entes locais à União, sem que isso se traduza em simplificação do sistema atual. As coisas mais se agravam, se se considerar a profusão de resoluções que poderão ser editadas pelo Comitê Gestor, ou seja, atos infralegais que, como é tendencial em matéria tributária, haverão de, no limite, reproduzir a plêiade de atos normativos que coexistem hoje em relação ao ICMS e ISS, por exemplo. A retórica de simplificação, à vista do que se avizinha, parece uma fantasia que possivelmente cederá ao peso da realidade.

3. CONCLUSÃO

Como esse Grupo de Trabalho já anunciava quando da análise da PEC nº 45/2019, os entes subnacionais tiveram sua autonomia tolhida pela EC nº 132/2023. Inaugurou-se modelo de federalismo com publicação da emenda constitucional, confirmando que a tendência centralizadora é característica persistente da vida política brasileira. Embora o processo de redemocratização tenha conduzido à reformulação do modelo de Estado federal, o principal sintoma desse problema está na paulatina redução da capacidade financeira das entidades regionais e locais da Federação para o exercício das suas competências materiais e, por conseguinte, maior intromissão da União em seus assuntos.

Desse modo, a EC nº 132/2023 materializa nova ingerência da União nas competências dos entes locais. Nesse ponto, convém registrar que a receita do ICMS representa, em média, quase 80% das receitas dos Estados. E, com a extinção desse tributo, os Estados estarão sujeitos a instâncias externas de deliberação, com ampla influência da União, para realizar seu dever constitucional de arrecadar as receitas necessárias ao funcionamento das institucionalidades públicas incumbidas da realização dos direitos constitucionais dos cidadãos.

Por isso, a regulamentação da reforma tributária deve incorporar medidas de redução das distorções relativas à sub-representação dos Estados e municípios no Comitê de Harmonização das Administrações Tributárias e no Fórum de Harmonização Jurídica das Procuradorias, com o objetivo de amenizar a submissão político-administrativa que já se anuncia.

E, para além do texto proposto, a implementação prática da reforma também precisa incorporar esse sentido. Afinal, as fragilidades do modelo de Federalismo Fiscal brasileiro já ocasionaram uma hipertrofia das potencialidades de atuação da União e do seu instrumental administrativo frente aos das unidades menores da Federação. Contudo, esse estado de coisas não pode ser o fundamento para incremento da centralização de poder no ente central. Na verdade, deveria ser o ponto de inflexão, para que objetivo do constituinte originário – de promoção da descentralização de poder em direção aos entes subnacionais – seja efetivamente alcançado.

Goiânia, 14 de maio de 2024

RAFAEL ARRUDA OLIVEIRA

PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS

RAIMUNDO NONATO PEREIRA DINIZ

PROCURADOR-CHEFE DA PROCURADORIA TRIBUTÁRIA

POLIANA ALVES DIAS JULIÃO

GERENTE DO CONTENCIOSO TRIBUTÁRIO

ANAHARA DOMINGOS JUSTINO MARTINS

COORDENADORA DO ESCRITÓRIO PRO-ATIVO

GUSTAVO LELIS SOUZA SILVA

PROCURADOR DO ESTADO

HENRIQUE MIRANDA SEREJO

PROCURADOR DO ESTADO

