

Reforma Tributária: o começo do fim da federação tripartite brasileira?

ARÍCIA FERNANDES CORREIA*

Enviado em 30 de dezembro de 2024 e aceito em 30 de dezembro de 2024.



* Professora-Adjunta de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Pós-Doutorado em Direito Público pela *Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne*, com bolsa Capes. Doutora em Direito Público e Mestre em Direito da Cidade pela UERJ. Coordenadora do Núcleo de Estudos, Pesquisa e Extensão em Direito da Cidade (NEPEC). Procuradora do Município do Rio de Janeiro. Diretora do Centro de Estudos da Escola de Políticas de Estado da Procuradoria Geral do Município do Rio de Janeiro – EPE-Rio.
| Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7816464996813457>
| ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5897-3719>

“Penso que não cegamos, penso que estamos cegos, cegos que veem, cegos que vendo, não veem”.
(Ensaio da Cegueira - José Saramago)

O Professor Ricardo Lobo Torres, Professor Titular de Direito Tributário e Financeiro da Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, foi um dos maiores tributaristas de seu tempo, porque nunca colocou o tributo a serviço do gravame da riqueza, mas como meio de concretização de direitos fundamentais. A grandeza de seu *Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário* anda em parêntese com seus escritos e estudos da série de publicações intitulada *Arquivos de Direitos Humanos*. Era um visionário? Imagino que não. Era simplesmente um professor que via - não fingia ver, tampouco não ver.

A Emenda Constitucional n. 132/2023, conhecida como veiculadora da Reforma Tributária, não mudou/mudará apenas o Sistema Tributário Nacional, ao retirar, de Estados e Municípios, a autonomia: legislativa, para a disciplina; administrativa, para a gestão; e financeira, para a arrecadação dos tributos de maior pujança que em tese a garantissem: Imposto sobre Circulação e Movimentação de Serviços (ICMS) e Imposto sobre Serviços (ISS) de qualquer natureza, respectivamente, que serão reunidos num único tributo: o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS); mudou a própria forma federativa do Estado brasileiro, desconfigurando o alicerce do pouco de verdadeiramente descentralizado em três órbitas federativas que existia (ao menos para aqueles entes federativos que não sobreviviam apenas de repasses de recursos interfederativos).

É o começo do fim, postergado, em prestações, até 2077, quando a reforma deverá estar plenamente efetiva (art. 131 do ADCT).

Será?!

Vejam os:

A questão é simples: envolve dinheiro, muito dinheiro. *So, let's follow the money!*

O Brasil, se viveu os tempos áureos da industrialização - o “Petróleo é nosso!” das décadas de 40/50; os 50 anos em 5, do período JK; os renovados benefícios fiscais às montadoras estrangeiras desde então..., hoje a economia do país vive da produção de *commodities* agrícolas - e suas exportações: soja, café, laranja -, e de serviços.

A arrecadação de IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados) nos próximos 50 anos tende a decrescer cada vez mais. E quem se importa com o PIS e a COFINS a não ser os beneficiários de programas sociais, como abono salarial e auxílio-desemprego? Em substituição aos três tributos federais (PIS, COFINS e IPI), será implementada a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), de competência da União, cujo regime jurídico deverá ser literalmente reproduzido em relação ao IBS, sendo diversas apenas as alíquotas, estaduais e municipais, de cobrança.

Em contrapartida, os serviços tendem a se expandir - e se reproduzir - de uma forma e velocidade jamais supostas pelo homem: todas as atividades lucrativas da *web*, que, a rigor já estão na Lista anexa à Lei Geral do ISS, em meio século, aumentarão de forma exponencial; estará tudo contemplado pelo fato gerador do IBS, o imposto que, pela recente reforma tributária, combina ISSQN e ICMS num só.

Como imaginar que 5.570 Municípios possam ser finalmente todos - e não apenas as Capitais - financeiramente autônomos em relação à União e, o que é mais ultrajante do

ponto de vista de uma federação centrípeta, alguns quiçá até mais ricos?!

De olho nessa projeção e na possibilidade de rateio dos recursos do ISSQN com os Municípios, os Estados aceitaram a reforma, desde que o novo “imposto sobre valor agregado” fosse partilhado apenas entre cofres estaduais, municipais e, *ipso facto*, distritais, excluída a União. Daí a criação do suposto “IVA DUAL” trazido pela EC n. 132/2023: a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), de competência da União, e o IBS, de Estados e Municípios (e Distrito Federal), quando originalmente a proposta fora no sentido da fusão dos vários tributos num só: o IVA (imposto de valor agregado) único, cuja arrecadação - nesta federação cooperativa - seria distribuída entre União, Estados Distrito Federal e Municípios.

Deu-se a (pretensa) separação entre o IBS e a CBS ...

Ocorre que, desfrutando de idêntico regime jurídico tanto a CBS, quanto o IBS, disciplinado por lei federal/nacional imposta constitucionalmente, e pendurada a “autonomia” de Estados e Municípios no frágil “apêndice” apenas da definição de suas alíquotas de cobrança (art. 156-A, inc. IV e V, da CRFB) - e não do regime jurídico de seus tributos - , fato é que se submeteram a um IVA único : o ditado pela vontade federal , primeira, do constituinte reformador, e, posteriormente, do legislador federal...

Em suma, venderam, principalmente os Estados brasileiros, o federalismo e suas autonomias (uma vez que milhares de Municípios nunca as conheceram de fato...) sem perceber que também se vendiam, ainda que a longo prazo... Provavelmente terão suas dívidas com a União quitadas no âmbito do Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e

Serviços, criado pela Emenda, antes de qualquer repasse (*rectius*, compartilhamento do tributo), uma vez que tratar-se-á, a despeito da representatividade de Estados, Municípios e Distrito Federal, de uma entidade federal, com toda a pinta de reguladora; não poderão travar “guerras fiscais”, de fato, porquanto já tê-las-ão perdido para a União.

A base da cálculo do IBS serão todas as “operações com bens materiais ou imateriais, inclusive direitos, ou com serviços”; ou seja , quaisquer operações - de crédito, de exportação, de câmbio, de NFT, de *whatever*; todos os negócios jurídicos imagináveis e concebíveis que produzirem ou circularem, ainda que por ficção legal, riqueza no país, assim como a circulação de bens materiais e imateriais, e serão passíveis de tributação, de modo a que nenhuma engenhosidade criativa do gestor ou do empresário, relacionada a bem ou serviço em tradição, escape ao novo fato gerador do tributo . (Art. 156-A, § 1º e incisos, mormente os inc. I e II)

Segundo a Constituição, a arrecadação deverá ser compartilhada entre Estados e Municípios, segundo alíquotas “autonomamente” fixadas por cada um deles, autonomia esta desde logo restringida pelas alíquotas de referência fixadas pelo Senado Federal. Só isso; se o for... Porque o IBS será um imposto federal - aprovado por lei complementar federal (art. 156-A e inc. IV da CRFB) -, com todos os atributos predeterminados pelo legislador federal (tratamento idêntico ao CBS, conforme exigência constitucional), cuja gestão ficará a cargo de um ente público provavelmente federal - o tal Comitê Gestor, não integrante da Federação brasileira -, funcionando Estados e Municípios como meros “representantes” melancólicos de uma democracia federativa

tripartite em extinção; quiçá meros “responsáveis tributários” no futuro (Art. 156-B da CRFB).

Em substituição, esse Conselho Gestor, sem qualquer conformação/natureza federativa ou legitimidade democrática, será o responsável por se substituir à tomada de decisão de 5.570 Prefeitos e 27 Governadores eleitos; seu Presidente, em relação ao tema, terá mais poder do que o da República. Por sua vez, o Congresso Nacional se sub-rogará da posição de todas as Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais do país na hora de (re)desenhar o IBS, que necessariamente deverá ter idêntico tratamento jurídico à CBS, que é da União. Eis a armadilha da cópia dos regimes jurídicos entre os novos tributos.

A federação tripartite foi sitiada.

Podem governadores e prefeitos se digladiar na arena do Conselho Gestor à vontade; não importa - é só uma distração. Já está tudo dominado pela União.

Municípios e Estados: cegos que vendo não veem. Ou (não) verão.