

Estudo de avaliação sobre a proposta da emenda constitucional de “PEC 45/2019” e o que muda em termos de arrecadação para os municípios

**Raphael Vilalva de Queiroz,
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul,
Vilalva72@gmail.com**

**Marcio da Costa Martins,
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul,
marciicosta1206@gmail.com**

**Dirce Sizuko Soken,
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul,
dircesoken@gmail.com**

RESUMO

A reforma tributária nacional em discussão por parlamentares e a sociedade civil tem o propósito de realizar mudanças na aplicação da carga tributária e, portanto, de fato contribuir para a simplificação da legislação tributária nacional. Desta forma, este artigo tratou de analisar a proposta de Emenda à Constituição nº 45/2019, que visa criar um imposto sobre Operações com Bens e Serviços com vista de simplificar os cinco tributos por apenas um, chamado de IBS. Este estudo tratou de investigar as vantagens e desvantagens que o IBS pode trazer aos cofres da União, estados, Distrito Federal e municípios, uma vez que a proposta do IBS em discussão atualmente está na câmara dos deputados. Para isso, foi realizado o levantamento bibliográfico fundamentado nos principais tributos vigentes e que estão na pauta de discussão parlamentar, para verificar os efeitos possíveis que a PEC 45/2019 pode gerar aos cofres públicos e aos cidadãos. Constatou-se que o projeto de emenda constitucional 45/2019 se manifesta como essencial para sintetizar a complexidade do sistema tributário nacional ao qual está em vigência atualmente, reduzindo o número de leis tributárias no que se diz respeito ao imposto sobre o consumo e possibilitando a execução dos encargos tributários com eficiência.

Palavras-chave: Reforma Tributária, Imposto sobre Bens e Serviços, Consumo, Receitas públicas.

1. INTRODUÇÃO

Machado et. al. (2017) cita que a ideia de reforma tributária, conseqüentemente, não deve ser entendida como um fenômeno exatamente contemporâneo. A partir do começo da tributação realmente sempre houve alterações nos critérios e métodos de arrecadação tributária, seja com os avanços em relação aos direitos individuais ou até com regressão.

Migalhas (2019) cita que, um dos principais problemas do código tributário nacional é a quantidade de tributos, alíquotas e bases de cálculo em vigência que faz com que muitos investimentos no Brasil sejam reduzidos a cada ano.

Já apontava o relatório técnico do IPEA (1999) que uma das principais deficiências do sistema tributário nacional tem origem na Constituição de 1988, que reformou amplamente o papel do Estado na economia, inclusive a tributação. Conforme relatório (IPEA, 1999) a pressão que ficou para sociedade é de que a Constituição criou um sistema de financiamento insuficiente para o tamanho do Estado nela definido.

Com isso, o Estado brasileiro se viu obrigado a criar rapidamente um conjunto de tributos para completar o aporte de gastos públicos, sem maior preocupação com regras econômicas de tributação, apenas visando à arrecadação. Logo, a união acabou criando a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), em 1989; e o Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPMF), com vigência em 1993, posteriormente recriada como Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) executada entre os anos de 1996 a 2007.

Segundo Paes (2011) nos últimos quinze anos, o poder Executivo tem tentado aprovar, sem sucesso, alterações mais profundas no sistema tributário nacional. Não obstante, o atual governo enviou uma proposta na comissão constituição de justiça, propondo à unificação de cinco tributos em apenas um, sendo este intitulado de Imposto sobre Operações com Bens e Serviços (IBS).

Com isso, tem-se reforçado o entendimento da população brasileira de que a reforma tributária se tornou essencial. De acordo com IPEA (1999) as rápidas transformações pelas quais a economia mundial vem passando nos últimos anos, em particular a intensa integração entre os mercados, observou-se reduzida margem para alteração do sistema tributário, mesmo sabendo do entrave ao crescimento econômico e queda da produtividade da economia do país.

A proposta analisada por esta pesquisa trata-se da PEC 45-A/2019 de autoria do Baleia Rossi - MDB/SP. Nessa PEC, Baleia (2019) menciona que o objetivo é “simplificar

radicalmente o sistema tributário brasileiro, sem, no entanto, reduzir a autonomia dos Estados e Municípios, os quais manteriam o poder de gerir suas receitas por meio da alteração da alíquota do IBS”.

Migalhas (2019) cita que outro ponto de vista questionado pela PEC 45 é a fragmentação da base de incidência uma vez que o modelo adotado no Brasil tem uma multiplicidade de impostos sobre a produção e o consumo de bens e serviços, logo um dos principais objetivos do IBS seria juntar essa base de incidência, já que não haveria diferenciação por categorias de produtos nem por sua essencialidade.

Sendo assim a pesquisa buscou entender os mecanismos de funcionamento do projeto da Emenda Constitucional nº 45 de 2019 e os possíveis impactos diretos para os cofres públicos estaduais e municipais, quanto à possibilidade de vinculação do IBS em relação à unificação dos impostos.

As perguntas estabelecidas para a análise nesse trabalho foram elas, verificar como ocorrerem as modificações nas competências tributárias, previamente específica, em relação à seletividade sobre imposto sobre bens e serviços. Além disso, entender quais foram os impactos na arrecadação para os estados e os municípios com o processo de simplificação do modelo de arrecadação tributário em relação ao consumo.

Com isso foi estudado o projeto da Emenda Constitucional nº 45 de 2019 apresentadas pelo Deputado Baleia Rossi - MDB/SP, projeto no qual atualmente está aguardando parecer do relator na Comissão Especial da Câmara dos deputados, onde o objetivo deste projeto é simplificar cinco impostos em apenas um, trazendo uma maior igualdade e clareza, sobre o entendimento do sistema tributário nacional, como a guerra fiscal dos estados e municípios.

Assim dado a complexidade do assunto, o objetivo deste artigo é estudar o possível impacto na arrecadação dos municípios em caso de estabelecimento do imposto sobre bens e serviços (IBS), contido na proposta de emenda constitucional 45 de 2019.

2. REVISÃO DA LITERATURA

São definidos os conceitos e características do surgimento Código Tributário Nacional, bem como definições do ICMS, IPI, ISS, COFINS, PIS e IVA que existe atualmente nos demais países e o que muda com esse imposto aqui no Brasil.

2.1. Código Tributário nacional - CTN

O Código Tributário Nacional que em 2017 completou 50 anos de sua existência,

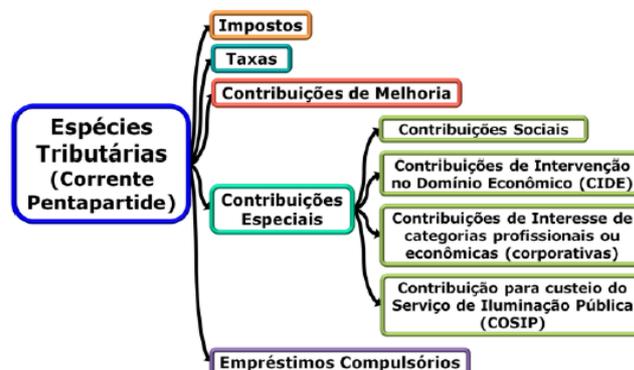
sendo um grande marco para o Direito Tributário nacional. Machado et al. (2017) cita que ao longo de sua vigência, a atividade de tributação conviveu com momentos políticos distintos e experiências sociais importantes, mantendo-se o diploma legal firme e resistente para desempenhar um relevante papel junto à sociedade.

Entretanto, desde o seu princípio, sempre foi alvo de reformas, o que é notavelmente compreensível, visto que, com o passar do tempo, os acontecimentos socioeconômicos variados exigem alterações frente aos responsáveis jurídicos, da qual sempre caminham para um ritmo de consumo e demanda.

Segundo o ex-ministro da fazenda Pedro Malan (1999), o sistema tributário brasileiro é considerado caro, complexo, e, em muitos aspectos, regressivo e ineficiente. Com isso, torna-se desigual, dificultando assim, as concepções de um sistema tributário ideal. Sua grande supremacia é a boa arrecadação (a carga tributária brasileira é a maior da América Latina - próxima de 30% do PIB).

De acordo com o que o CTN informa, “os tributos são impostos, taxas e contribuições de melhoria”, também, em conformidade com a nossa Carta Magna e o STF, no Brasil existem cinco tipos de tributos, a saber: a) impostos; b) taxas; c) contribuições de melhoria; d) empréstimos Compulsórios; e) contribuições especiais. É o que se chama de teoria pentapartida, pentapartite ou quinquipartite dos tributos, conforme cita a Figura 1. As três esferas de governo, União, estados e municípios, possuem competência impositiva para cobrar tributos.

Figura 1 Espécies Tributárias



Fonte: Lagoa dos Macetes, 2012.

Segundo o IPEA (1999) menciona, as principais críticas ao sistema tributário nacional são o seu alto custo, tanto direto (do Fisco) quanto indireto (dos contribuintes), e também o seu alto grau de complexidade, o qual tem uma relação direta com o alto custo e seus espaços,

que deixam o planejamento tributário e a sonegação, desfazendo, pelo menos parcialmente, a seu avanço formal.

Além disso, o CTN determina a competência econômica, essencialmente por ter um alto valor nas suas alíquotas de IPI e de ICMS e pela presença de tributos cumulativos, como a COFINS e o PIS-PASEP.

2.2. Reforma tributária

Dentre as reformas estruturais tão reivindicadas no Brasil, a tributária é tida como uma das mais difíceis, se não a mais difícil, inúmeros e diversos projetos já foram realizados, mas nenhum deles vigorou. Em 2011, o governo nacional assumiu que optou por defender mudanças isoladas e pontuais ao invés de uma reforma completa, vindo a chamar de reforma fatiada (AFONSO, 2013).

Após a vigência da Constituição promulgada em 1988, já em seus primeiros anos o novo sistema tributário Brasileiro já sofria com propostas para sua completa reforma, devido à suspeita de sua ineficiência em prol do baixo financiamento de políticas fiscais e grande incidência sobre os negócios privados (CALIENDO, 2019).

Segundo Siqueira (2011) é necessário realizar uma reforma no sistema tributário nacional com a finalidade de aumentar a tributação sobre o patrimônio e o capital, diminuindo a arrecadação sobre o setor produtivo e redistribuindo melhor a carga tributária.

Pereira et al. (2010) cita que em virtude da necessidade de ajustes fiscais e aumento dos gastos públicos, em grande parte obtido a partir de tributos, vêm provocando uma indispensável reforma no padrão de arrecadação de tributos no país. Neste sentido, diversas propostas de reformas surgiram, no entanto dá ênfase ao projeto de reforma tributária proposto pelo Ministério da fazenda (2008) ao qual propõe uma grande simplificação estrutural dos tributos federais, unificando tributos com incidência semelhantes e substituir a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), o Programa de Integração Social (PIS) e o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), por um Imposto sobre o Valor Agregado clássico (IVA).

A PEC 45/19 em nota explicativa sobre a proposta de reforma tributária prevê a extinção de oito tributos federais, o ICMS estadual e o ISS municipal, por conseguinte a criação do IBS, com base no IVA e o Imposto seletivo o qual seria baseado em um imposto especial de consumo legislado sobre bens ou serviços específicos na compra, e também a realocação do *Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação* (ITCMD) e *Imposto sobre*

a *Propriedade de Veículos Automotores* (IPVA), sendo o IBS de competência tributária estadual e o Imposto Seletivo de competência tributária da União (BRASIL, 2017).

2.3. ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

A Constituição Federal brasileira define que a competência para instituir o ICMS é dos Estados e do Distrito Federal e que tal imposto não será cumulativo, poderá ser seletivo e cabe ao Senado Federal estabelecer suas alíquotas, além disso, estabelece que ele será regulamentado por Lei Complementar, salvo algumas exceções nessa legislação especificadas (CF, art. 155, § 2º).

Acerca da não cumulatividade do ICMS, ela permite que haja uma compensação do imposto, ou seja, àquele que paga pelas mercadorias ou produtos têm o direito de creditar o imposto que foi anteriormente cobrado na operação.

Sobre a sua seletividade, a Constituição Federal em seu artigo 155, § 2º, inc. III) determina que “poderá ser seletivo, em função da essencialidade das mercadorias e dos serviços”, ou seja, produtos essenciais como exemplo, a cesta básica tem uma alíquota diferenciada em relação a mercadorias como o cigarro, que não é de extrema necessidade.

Mello (2016) cita que a seletividade referente ao ICMS, se dá em função da “essencialidade” da mercadoria, distinguindo-a sobre suas características como, indispensável, necessário e importante. Já Koch (2010) cita que incide sobre mercadorias consideradas supérfluas, uma taxa de 25% maior em relação às essenciais para o consumo.

Quanto às alíquotas nas operações e prestações interestaduais realizadas pelos contribuintes do ICMS, a resolução nº 22, de 1989, prevê o seguinte:

Art. 1º A alíquota do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação, nas operações e prestações interestaduais, será de doze por cento.

Parágrafo único. Nas operações e prestações realizadas nas Regiões Sul e Sudeste, destinados às Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e ao Estado do Espírito Santo, as alíquotas serão:

I - em 1989, oito por cento;

II - a partir de 1990, sete por cento.

Art. 2º A alíquota do imposto de que trata o art. 1º, nas operações de exportação para o exterior, será de treze por cento.

2.4. IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados

A promulgação da Constituição Federal em 1988, manteve a competência da União para instituir o IPI, assim como ratificou a seletividade dos produtos e a não cumulatividade, referentes a tal imposto, conforme previa anteriormente, em sua Seção I, o Código Tributário Nacional (CTN), sancionado em 1966.

O IPI não tem uma finalidade somente arrecadatória, em virtude da sua seletividade, diferenciando os produtos por sua essencialidade, ele acaba tendo uma função extrafiscal, pois o Governo utiliza suas alíquotas, tanto para incentivar, como para desestimular a comercialização de determinados produtos, dessa forma, consegue também estimular setores da economia nacional, através de redução de alíquotas (WILBERT et al., 2014).

A Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados (TIPI), aprovada pelo Decreto 8.960, em 2016, é onde estão previstas todas as alíquotas referentes ao IPI, porém, essa legislação vem sofrendo diversas alterações durante os anos, a TIPI mais recente foi alterada pelo Decreto nº 9.897/2019.

Cabe lembrar ainda que conforme a Constituição Federal, em seu Art. 153, parágrafo 3º e inciso II, o IPI “será não cumulativo, compensando-se o que for devido em cada operação com o montante cobrado nas anteriores”, confirmando o que já era sancionado pelo Código Tributário Brasileiro, em seu artigo 49.

2.5. ISSQN – Imposto sobre Serviço de Qualquer Natureza

O ISSQN é regulado pela Lei Complementar nº 116, de julho de 2003, a qual determina que a competência para instituir o imposto é dos Municípios e Distrito Federal e cabe a eles tributar e determinar suas alíquotas, por meio de suas próprias Leis, respeitando o máximo de 5% que prevê o seu Art. 8º e o mínimo de 2% previsto em seu Art. 8º-A. Ainda em seu Art. 1º, a Lei Complementar define que o fato gerador do imposto é a prestação dos serviços constante em lista anexa àquela legislação, porém, cabe ressaltar que o ISSQN não incide sobre os serviços de competência da União como o ICMS, serviços de transportes interestadual e intermunicipal, serviços de comunicação ou operações que incidam no exterior, todos previstos no Art. 155, inciso II, da Constituição Federal em vigor.

Russo (2011) em consonância com a Lei Complementar 116/2003, cita que a base de cálculo do imposto sobre serviço é dada por seu valor bruto pelo fornecimento do trabalho ou por concessão de direitos, sem que seja feita nenhuma dedução, com exceção das previstas no Art.7º, §2º, I da Constituição Federal.

2.6. Programa de Integração Social (PIS)/Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS)

Em 1970, por intermédio da Lei Complementar nº 7 e Lei Complementar nº 8, surgiu o Programa de Integração Social (PIS) e a Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (COFINS) respectivamente, com a promulgação da Constituição Federal em 1988, ambas foram acolhidas, o PIS está previsto em seu artigo nº 239, enquanto a COFINS no artigo nº 195, inciso I, alínea B.

Conforme prevê a Constituição Federal, o PIS tem a finalidade de financiar o programa de seguro-desemprego e o abono de um salário mínimo anual ao empregado no qual o empregador contribui até dois salários mínimos de remuneração mensal. Ainda, a COFINS, é uma contribuição que tem como fins o financiamento para toda a sociedade da seguridade social.

Neto (2017) cita que tanto o PIS quanto o COFINS são considerados para fins tributários como Contribuições Especiais e têm como fato gerador, o ganho de receitas por parte das pessoas jurídicas de direito privado, e a folha de pagamento, para o PIS, no caso de sociedade sem fins lucrativos. A base de cálculo para as pessoas jurídicas em geral será a receita ou o faturamento obtido, enquanto para sociedades sem fins lucrativos é determinado pelo valor da folha de pagamento. Cita ainda que, ambos possuem dois tipos de apuração diferenciados, o regime cumulativo, com a alíquota total igual a 3,65%, e o regime não cumulativo, com a alíquota totalizando 9,25%.

2.7. Imposto sobre Valor Agregado (IVA)

Em 26 de março de 1991, quando se originou o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), com o advento de constituir uma livre circulação de mercadorias e capitais, além da liberdade de concorrência entre os países sul americanos do Paraguai, Uruguai, Brasil e da Argentina, tornou-se necessário o estabelecimento de uma tarifa comum para esses países signatários, com intuito de uma maior integração (NAKAYAMA, 2002).

CRISTÓVAM (2012) cita que dentre os países que fazem parte do Mercosul, todos adotam o IVA, com competência aos Governos centrais, com exceção somente do Brasil que utiliza outros tipos de impostos, com competência tanto da União quanto dos estados e municípios.

No Brasil é mantido até hoje os impostos como o IPI, as CIDEs, o PIS/COFINS, o ICMS e o ISS, ou seja, é como se existisse um IVA desmembrado, dividido e, em alguns

casos, compartilhado, porém, acarreta grandes dúvidas de interpretação da legislação e da Constituição tributária, ocasionando inúmeros casos jurídicos relativos a tributação (CALIENDO, 2019).

Segundo Nakayama (2002) a entrega de bens e prestação de serviços, assim como a importações de produtos e mercadorias são os fatos geradores do IVA. Cita também, que o Imposto sobre o Valor Agregado ou Acrescido é um imposto indireto o qual visa o consumidor final, que arcará com as despesas do imposto sobre o valor proporcional de cada etapa do processo econômico de produção, distribuição e comercialização.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este capítulo apresenta a metodologia adotada nesta pesquisa, o qual se divide em duas partes. A primeira baseia-se na revisão da literatura para fornecer embasamento teórico, à segunda parte com o caráter exploratório acerca da proposta.

3.1. Descrição da metodologia adotada nesta pesquisa

A escolha do tema a ser estudado ocorreu a partir do conhecimento das características e entraves fiscais sobre a quantidade de impostos atualmente e a proposta do Senado para a criação de um imposto sobre operações com Bens e Serviços (IBS), cujas características serão similares a de um imposto sobre valor adicionado (IVA).

Sendo assim, esta pesquisa apresenta uma abordagem exploratória. Segundo Mattar (2001), as pesquisas exploratórias:

[...] têm por objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a constituir hipóteses, visam prover o pesquisador de maior conhecimento sobre o tema ou problema de pesquisa em perspectiva, à medida que a familiaridade, o conhecimento e a compreensão do fenômeno são poucos ou inexistentes.

Com isso, para fundamentar a base teórica deste trabalho, foi realizado um levantamento bibliográfico, buscando entender como foi implementado a PEC 45-A/2019. O levantamento bibliográfico fundamentou principalmente a comparação entre os tributos que atualmente estão em vigência e que estão na pauta, verificando as relações e o seu funcionamento. A revisão da literatura ocorreu tendo como base consulta em periódicos, jornais, revistas e sites de órgãos envolvidos com o tema.

Esta pesquisa também contemplou o IVA (Imposto sobre Valor Agregado) descrito no item 5.7 deste artigo, imposto no qual está em vigência em boa parte dos países que

participam do Mercosul, de modo a gerar informações complementares à gestão deste imposto e o que facilita para os indivíduos dentro do Mercosul.

Assim, a primeira etapa foi analisar e verificar os artigos científicos com a busca por palavra-chave “reforma tributária” em site de periódicos nacionais como scielo, periódicos Capes entre outros. Além disso, essa pesquisa realizou busca sobre a história da contabilidade tributária e sua contribuição para as discussões tributárias. A segunda etapa objetivou conhecer o funcionamento e os benefícios que a nova proposta poderá acarretar aos cofres públicos.

Após esta etapa, os artigos que ficavam apenas retratando a história sobre o código tributário nacional foram descartados da pesquisa pelo fato dos artigos não apresentarem requisitos mínimos para compor a análise desta pesquisa. Esses artigos representavam apenas uma visão geral sobre a reforma tributária e contava com a sua história e por isso não possuíam todas as informações e procedimentos necessários para adição dos dados nesta pesquisa.

4. DISCUSSÃO E ANÁLISE DOS DADOS

4.1. Funcionamento do Imposto sobre Bens e Serviços

Compreendendo que a atual legislação tributária é muito complexa conforme citam os autores, tendo vista que um dos fatores da tributação brasileira é que ela procura incidir principalmente no consumo. Conforme menciona Costa (2017) entendendo que a intensa complexidade é o principal problema da tributação brasileira sobre o consumo, e que é de se esperar a alta expectativa econômica em torno da reforma tributária, especialmente sobre o consumo.

Neste sentido Barbosa (2018, apud **Gassen e Silva 2016**) cita que para alguns autores, “o sistema tributário é orientado”, constituído, conformado pela matriz tributária, que por sua vez reflete um conjunto de relações concretas (sociais, políticas, jurídicas...) num dado contexto de tempo e espaço, projetando consequências concretas na sociedade.

Sendo assim chegar à PEC 45/2019, os autores procuraram identificar inicialmente, quais eram os problemas do atual código tributário nacional (CTN) que visa apenas à tributação na produção e consumo de bens e serviços, logo a proposta acaba compreendendo cinco impostos de caráter geral como: PIS, COFINS, IPI, ICMS e ISS.

Figura 2 Padrão de incidência tributária setorial

	IPI	ICMS	ISS	PIS/Cofins	
				Ñ Cumul.	Cumul
Indústria					
Comércio					
Serviços					
Agropecuária					
Construção Civil					

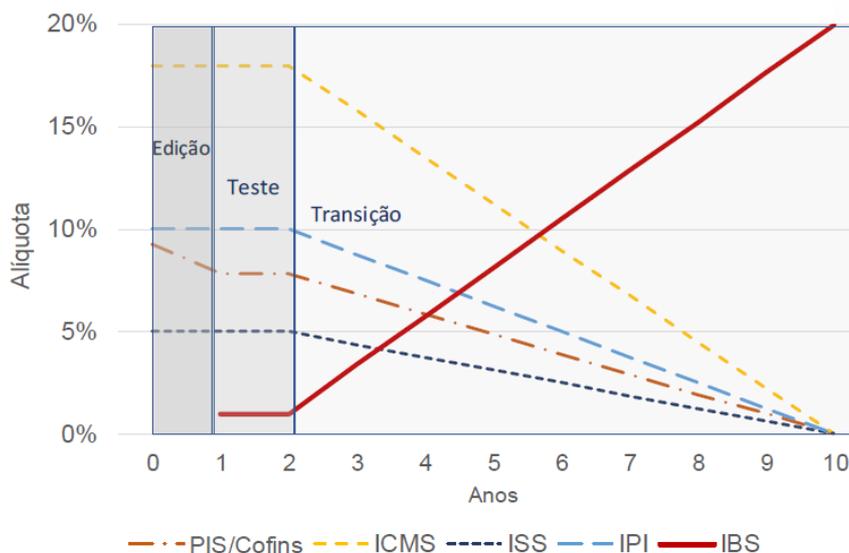
Fonte: Bernard Appy, 2018.

Conforme cita Haully (2018), as alterações do sistema tributário devem diminuir a regressividade, resolver os problemas de formação dos preços da economia, reduzir o custo do setor produtivo e do capital investido em máquinas, equipamentos e bens do ativo fixo.

Paes (2018) menciona que a reforma proposta terá efeitos importantes sobre a administração pública, via arrecadação, sobre as empresas, com uma nova distribuição da atividade econômica dos diversos setores, e sobre as famílias com alterações no emprego e bem-estar.

A Figura 3 apresenta como será o período de transição após a implementação do IBS. Com isso, a mudança para o IBS seria realizada gradativamente conservando a carga tributária ininterrupta.

Figura 3 Transição para o IBS



Fonte: Bernard Appy, 2018.

O extenso espaço para que ocorra a transição se explica por duas razões. A primeira razão seria que a alteração de modelo abala os preços pertinentes, desta forma, seria

fundamental um período maior aos consumidores e as companhias para que se regulem ao novo paradigma. A segunda razão é que várias organizações são na atualidade agraciados por vantagens tributárias, as quais abandonariam o setor em que atuam após a inserção do novo modelo.

Oliveira (2018) cita que seriam necessários dois estímulos imediatos para que ocorresse o crescimento econômico:

i) maximização do tempo e os meios primordiais para que as empresas enfrentem a burocracia tributária (resultando assim um período para uma maior produção);

ii) amplia a proteção jurídica do sistema, concentrando o sistema tributário, num maior grau de possibilidades que é essencial para um bom ambiente de negócios.

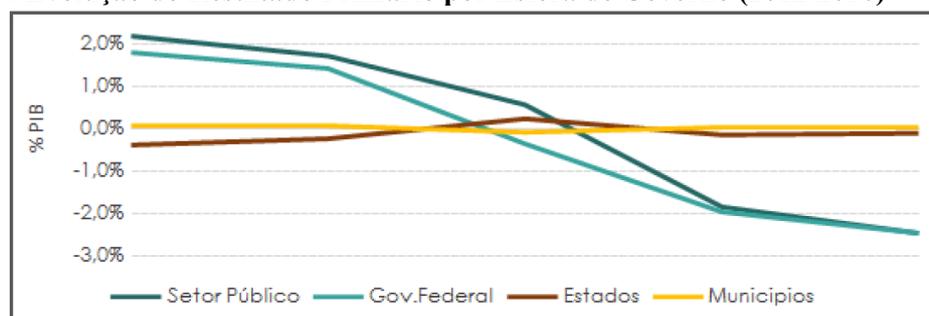
Portanto, o Imposto sobre Bens e Serviço necessitaria de uma alíquota única para facilitar o procedimento de recolhimento e isenção à especificação dos bens e serviços nas diversas classes, a fim de afastar as interferências ao novo modelo. Para Alves (2018) o Imposto sobre Bens e Serviço deve ter a menor das possíveis na isenção e de meios específicos de recolhimento do imposto, logo não teria que ser usado com fins extrafiscais.

4.2. Comportamento do município após o IBS

Um dos pontos levantados é de como funcionará a autonomia dos municípios após essa reforma. O governo menciona que os municípios ganharão mais autonomia em relação aos governos federais e estaduais, sem haver a necessidade de intervenção das demais esferas.

Filho (2017, apud **Máximo, 2017**) afirma que “os municípios estão com as contas públicas mais ajustadas”. Corroborando o argumento desse autor, o Gráfico 1 demonstra que, entre 2012 e 2016, pela métrica do resultado primário, os municípios foram os responsáveis pela contribuição positiva para o resultado consolidado do setor público brasileiro, em tendência contrária à contribuição do governo central.

Figura 4 Evolução do Resultado Primário por Esfera de Governo (2012-2016)



Fonte: BACEN-Filho, 2017.

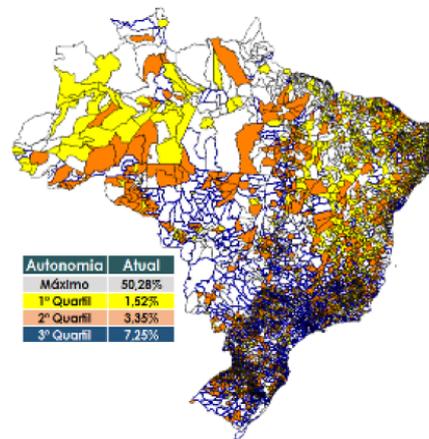
É importante destacar também que os avanços tecnológicos contribuíram para ampliar

o papel dos municípios na formulação de soluções, permitindo novas formas de criar valor público e gerar resultados substantivos para sociedade.

Sendo assim, de acordo com Simas (2018), os entes competentes não se manifestam animados em ceder seus direitos para a União, pois se entende que há um sobrepeso de rejeição à perda por parte dos estados da Federação.

Os entes concordam que, com essa transferência de competência, não só perderão arrecadação como, também, permanecerão à bondade de repasses da União. Com isso a Figura 5 apresenta atualmente como se comporta a autonomia dos municípios.

Figura 5 Autonomia Financeira Municipal Atual no Brasil (2016)



Fonte: Filho, 2017.

Segundo a Revista em Discussão (2013) do Senado Federal em 2011, os municípios gastaram mais de R\$ 19 bilhões para oferecer serviços à população que, por lei, deveriam ser custeados pela União e pelos estados. Os mais afetados são os municípios com até 10 mil habitantes, que tem uma despesa proporcionalmente mais para assegurar uma série de serviços que não são realizados pelos estados e pela União, conforme cita a figura 6 e figura 7.

Aumentado o problema o fato de que, por motivo de uma série de desobrigações fiscais decididas pelo governo federal para incentivar a atividade econômica, os municípios, deixaram de receber R\$ 2,23 bilhões do FPM e outros R\$ 830 milhões da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide).

Figura 6. Divisão da receita da prefeitura



Fonte: Associação Transparência Municipal (ATM), 2011.

Figura 7. Relação de Cidades em relação as arrecadações municipais

Nº de Habitantes	Nº de Municípios	% da Receita
Até 2.000	122	11,91
2.000 a 5.000	1.171	10,49
5.000 a 10.000	1.207	9,37
10.000 a 20.000	1.395	7,46
20.000 a 50.000	1.056	6,20
50.000 a 100.000	326	5,36
100.000 a 200.000	152	5,11
200.000 a 500.000	97	4,60
500.000 a 1.000.000	22	4,28
1.000.000 a 5.000.000	13	3,23
Acima de 5.000.000	2	2,93

Fonte: Associação Transparência Municipal (ATM), 2011.

Segundo a ATM, em 2011, dois em cada três reais que entraram nos cofres das prefeituras provinham de transferências da União e dos estados. Segundo dados da FIRJAN (2016), 94% dos mais de 5.000 municípios brasileiros têm nas transferências de recursos por parte do Governo Federal e dos Governos Estaduais, pelo menos 70% de suas receitas correntes, e 86% deles no ano de 2016 não alcançaram nem 20% de receitas próprias, ou seja, mostra dependência financeira dos municípios em relação às transferências intergovernamentais.

Costa (2017) menciona que os direitos sobre a arrecadação do IBS se dariam em: 36,8% para o governo central, 55,2% para os estados (relativo ao consumo estadual de empresas e pessoas físicas) e 8% para os municípios (relativos apenas ao consumo final de pessoas físicas).

De acordo com Alves (2018) que para recompor a receita dos municípios correspondente à arrecadação com o ISS, propõe-se que seja criada uma incidência do IBS apenas nas vendas a consumidores finais. Ou seja, nas vendas intermediárias para contribuintes a alíquota aplicável seria aquela correspondente à parcela federal e estadual do imposto e nas vendas a consumidores finais esta alíquota seria acrescida de uma parcela municipal.

Em relação às operações intermunicipais relacionando a venda não presencial (como vendas pela internet), Alves (2018) cita que seria aplicada a alíquota do município de destino à transição na distribuição da receita entre os municípios seria semelhante à proposta para os estados.

Conforme menciona Barbosa (2018) a minuta da proposta de Emenda à Constituição não define, contudo, se os contribuintes dos impostos seletivos estarão isentos do IBS. Hoje, vários setores elencados na proposta pagam tanto o ICMS como o ISS. Um imposto seletivo monofásico, que gera cumulatividade relevante, acaba com a transparência e prejudica a competitividade das empresas. Por isso, essa questão precisa ser devidamente esclarecida.

5. CONCLUSÕES

Compreendendo a complexidade do tema, onde grande parte desse problema é remetida a significativa parcela da sociedade em si, logo se procurou destacar os principais pontos da PEC para que oferecesse suporte ao tema, onde através dessa PEC deve ocorrer à diminuição da carga tributária, aguardada pela tão esperada reforma tributária, em particular sobre o consumo.

Alguns autores sugerem que seja formulada uma alíquota de 6% para o consumidor final, associada a uma alíquota de 10% do imposto seletivo seria aceitável para preservar a arrecadação federal, ocasionando assim uma singela diminuição da burocracia tributária, gerando também um crescimento na competência, a cautela jurídica e a produtividade de nossa economia.

Entretanto, outros autores sugerem uma alíquota de 15,23% para o IBS, gerando uma possibilidade no patamar final da alíquota, basta ver que a proposta do IBS prevê uma substituição gradual dos tributos atuais sobre consumo (objetos do estudo) por meio de um aumento progressivo de sua alíquota.

Com isso, a ideia de simplificação dessa proposta é operacionalmente viável e, num

contexto de ajuste fiscal, economicamente interessante, pois este modelo além de se manter constante, também acabaria mantendo a carga tributária constante.

Por se tratar de um tema importante, demonstra-se uma extrema importância do projeto de emenda para o progresso do país, visto que se sugere um ponto final entre as batalhas fiscais entre os estados e municípios, reduzindo assim a quantidade de tributos, criando desta forma uma atenção ao consumidor/contribuinte apenas na competência do sistema tributário e não através de favorecimentos fiscais.

Portanto, o projeto de emenda constitucional 45/2019 se manifesta como essencial para sintetizar a complexidade do sistema tributário nacional o qual está em vigência atualmente, pois assim encurtaria o número de leis tributárias no que se diz respeito ao imposto sobre o consumo, possibilitando a execução dos encargos tributários.

REFERÊNCIAS

AFONSO, José Roberto R. A Economia Política da Reforma Tributária: o caso Brasileiro. **Revista Woodrow Wilson center update on the americas**, setembro 2013.

ALVES, A. E. C. et. al. **A REFORMA TRIBUTÁRIA À LUZ DO RELATÓRIO ECONÔMICO OCDE 2018**. 2018

APPY, Bernard. **Entrevista concedida para a Associação Brasileira de Bares e Restaurantes**. [2016]. Disponível em: <<http://www.abrasel.com.br/atualidade/entrevistas/3111-reforma-tributaria-para-o-brasil-crescer.html>>. Acesso em: 1 nov. 2019.

BARBOSA, L. F. R. **REFORMA TRIBUTÁRIA E JUSTIÇA SOCIAL**. Reforma Tributária IPEA-OAB/DF. 2018.

BRASIL, Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 45/2019**. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=219683>>. Acesso em: 18 out. 2019.

BRASIL. **Proposta de reforma tributária: notas explicativas**. Câmara dos Deputados: Brasília – 1017. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55alegislatura/reformatributaria/documentos/outros-documentos/22.08.17NotaExplicativa.pdf>>. Acesso em: 6 nov. 2019.
Bremaeker, F. A Conta das Desonerações sobre os Municípios (2013). **Associação Transparência Municipal (ATM)**. Disponível em: <http://bit.ly/12tZqxU>. Acesso em: 9 jun. 2020.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **PEC 45/2019**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2196833>. Acesso em: 18 out. 2019.

CALIENDO, Paulo. Um IVA para o Brasil: Uma proposta radical e inovadora que redistribui corretamente as bases de incidência, Revista Jota Info, out 2019.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva, Direito tributário comparado no MERCOSUL, revista eletrônica Jus.com.br, 2012. Disponível em:
<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2196833>.
Acesso em: 7 nov. 2019.

Costa, N. P. **ANÁLISE DO IBS COMO PROPOSTA DE REFORMA TRIBUTÁRIA: UM ESTUDO APLICADO DE EQUILÍBRIO GERAL COMPUTÁVEL**. Monografia apresentada à Universidade de Brasília, como requisito obrigatório para a obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas. Brasília. 2017.

FILHO, J. G. G. O momento para a Reforma Tributária no Brasil. **Rev. Controle**, Fortaleza, v. 15, n.2, p. 41-72, jul./dez, 2017.

FIRJAN. **Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal – IFDM**. Disponível em:
<https://www.firjan.com.br/ifdm/consulta-ao-%c3%adndice/>

GASSEN, V.; SILVA, J. J. Matriz tributária, (in)justiça fiscal e objetivos do Estado brasileiro. **Revista do Superior Tribunal de Justiça**, Brasília, v. 28, n. 242, p. 701-720, 2016.

HAULY, Luiz Carlos. **Depoimento**. In: Caderno FGV Projetos Nº 34. Reforma Tributária, Debates E Reflexões, outubro de 2018.

KOCH, Deonísio. Manual do ICMS: comentários à Lei Complementar 87/96. 2ª Ed. rev. e atual. Curitiba: Juruá, 2010.

Lagoa dos Macetes. **Dica de Direito Tributário sobre as espécies tributárias (corrente pentapartida)**. http://sapodavez.blogspot.com/2012/10/dica-de-direito-tributario-sobre-as_3042.html. Acesso em: 30 out. 2019.

MACHADO, C. H. et al. A Reforma Tributária como Instrumento de Efetivação da Justiça Distributiva: uma abordagem histórica. **Sequência (Florianópolis)**, n. 77, p. 221-252, nov. 2017

MATTAR, F. N. **Pesquisa de Marketing**. São Paulo: Atlas, 2001.

MELLO, Alessandra Nishinari; JUNIOR, Silvio José Gazzaneo, princípio da seletividade para o icms. Tributação de energia elétrica, revista eletrônica de direito tributário-ABDF, 2016
<http://www.abdf.com.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2096:princípio-da-seletividade-para-o-icms-tributacao-de-energia-eletrica&catid=28:artigos-da-revista&Itemid=45> Acesso em: 6 nov. 2019.

MIGALHAS. **A reforma tributária brasileira - PEC 45/19: O que muda? – Parte I**. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI308324,91041-A+reforma+tributaria+brasileira+PEC+4519+O+que+muda+Parte+I>>. Acesso em: 18 set. 2019.

NAKAYAMA, J. k., Imposto sobre o Valor Agregado (IVA) e harmonização tributária e fiscal no Mercosul, **Revista Scientia Iuris**, 2002.

NETO, Luiz Rabelo. PIS e COFINS. Revista eletrônica Jusbrasil, 2017. Disponível em: <
<https://luizinhorabelo.jusbrasil.com.br/artigos/464942869/artigo-academico-pis-e-cofins> >
Acesso em: 7 nov. 2019.

Oliveira, Dyogo. et. al. **UMA PROPOSTA DE TRIBUTAÇÃO BIFÁSICA: SIMPLIFICAÇÃO, AGILIDADE E DIMINUIÇÃO DO CONTENCIOSO TRIBUTÁRIO**. Reforma tributária: IPEA-OAB/DF. Rio de Janeiro, 2018.

PAES, N. L. **Reforma Tributária - Os Efeitos Macroeconômicos e Setoriais da PEC 233/2008**. Est. econ., São Paulo, v. 41, n. 2, p. 487-512, abril-junho 2011.

PEC 45/19. Acesso em: 20 out. 2019.

PEC 45/19. Acesso em: 20 out. 2019.

PEREIRA, Ricardo A. de Castro; FERREIRA, Pedro Cavalcanti. O nó tributário: por que não se aprova uma reforma tributária no Brasil. **Revista Scielo**. vol.64, n.2, Rio de Janeiro Abr./jun. 2010.

Resolução nº 22, de 19 de maio de 1989. Estabelece alíquotas do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação, nas operações e prestações interestaduais. **Revista de audiências públicas do Senado Federal**. Menos verbas e mais encargos para prefeituras, Brasília, v. 4, n. 16, p. 1-35, jul./2013. Disponível em:
https://www.senado.gov.br/NOTICIAS/JORNAL/EMDISCUSSAO/upload/201303%20-%20julho/pdf/em%20discuss%C3%A3o!_julho_2013_internet.pdf. Acesso em: 9 jun. 2020.

RUSSO, V. B. et al. Alguns aspectos acerca do ISSQN Imposto Sobre Serviço De Qualquer Natureza. **Revista eletrônica Direito**, Justiça e Cidadania – Volume 2 – nº 1 – 2011.

Simas, E. E. S. REFORMA TRIBUTÁRIA: PRECISAMOS DE UM RECALL IMEDIATO. Reforma tributária: IPEA-OAB/DF. Rio de Janeiro, 2018.

SIQUEIRA, E. B. et. al. Planejamento tributário, **Revista CEPPG** – Nº 25 – 2/2011.

WILBERT, M. D. et al. Redução do imposto sobre produtos industrializados e seu efeito sobre a venda de automóveis no Brasil: uma análise do período de 2006 a 2013, **revista contemporânea de contabilidade**, v. 11, n. 24, set. /dez. 2014.