

Boletim

Vol.4 N°4

Fisco Paulista

Edição especial - Reforma Tributária

SET-DEZ
2023



O Sinafresp tem se empenhado em apresentar à sociedade e à classe política diretrizes fundamentais para uma Reforma Tributária que tenha como horizonte a simplificação e a harmonização do Sistema Tributário, a promoção de Justiça Fiscal, a redução das desigualdades e a melhoria do ambiente de negócios.

Em mais uma ação de promoção do Fisco Paulista, apresentamos essa edição especial do Boletim Fisco Paulista sobre a Reforma Tributária, com a contribuição de artigos produzidos pelos colegas auditores fiscais da Receita Estadual de São Paulo, detentores de profundos conhecimentos sobre o tema.

Boletim

Fisco Paulista

Edição especial - Reforma Tributária

Volume 4 N°4

Setembro a dezembro de 2023

EXPEDIENTE

Boletim Fisco Paulista

Edição especial - Reforma Tributária

Publicação do Sindicato dos Auditores Fiscais da Receita Estadual de São Paulo (Sinafresp)

Rua Maria Paula, 123, 17º andar - Centro

São Paulo - SP - CEP 01319-001

Fone: (11) 3113-4000

E-mail: imprensa@sinafresp.org.br

Site: www.sinafresp.org.br

Diretoria Executiva Gestão 2022-2024

Presidente: Marco Antonio Chicaroni

Vice-presidente: Michele Ferreira

Secretário-geral: Ricardo Castro dos Santos

Tesoureiro: Flávio Makoto Hashimoto

Diretora de Comunicação e Eventos: Marilene Queiroz Coelho Marçal

Diretor de Assuntos Jurídicos: Jean Henrique Ferreira

Diretor de Assuntos Intersindicais e Formação Sindical: Devanir Zuliani

Diretor de Assuntos Parlamentares e Relações Institucionais: Francisco Gabriel Nicolia

Diretor de Aposentados e Pensionistas: Victor Nuncio Aprile

Diretor de Assuntos Técnicos: Tatsuo Sasaki

Suplente: Rosana Martins Cortez Veloso

Suplente: Carlos Henrique Ribeiro Cardoso

Suplente: Osório Claudio Bortolin

Realização

Diretores Responsáveis: Tatsuo Sasaki e Flávio Makoto Hashimoto

Editoração: Guilherme Garcia (Jornalista - MTb 0094434/SP)

Equipe técnica: Vitor Crubelatti e Carlos Ricardo Almeida

Projeto Gráfico: Ivan Toledo Prado

Diagramação: José Sidney Sorrentino Filho

Periodicidade: quadrimestral

Impressão: Hawaii Gráfica

Tiragem: 400 exemplares

sinafresp

SINDICATO DOS AUDITORES FISCAIS
DA RECEITA ESTADUAL DE SÃO PAULO

APRESENTAÇÃO

Esta quarta edição do Boletim Fisco Paulista, lançado no Dia do Auditor Fiscal, 21 de setembro, não poderia tratar de outro tema senão aquele que está permeando as principais discussões na atualidade: a Reforma Tributária.

Aprovada pela Câmara dos Deputados e em tramitação no Senado Federal, a Proposta de Emenda Constitucional nº 45/2019 tem sido debatida e disputada fortemente pelos mais diferentes setores da sociedade: empresários, políticos, economistas, veículos midiáticos, servidores públicos, etc.

Como não poderia ser diferente, a PEC tem sido discutida também pelos integrantes do Fisco, agentes essenciais para efetivar a reforma proposta na PEC que acarretará, conseqüentemente, em desafios para as carreiras dos auditores fiscais dos municípios, dos estados e da União.

O Sinafresp, nos últimos meses, tem se empenhado em apresentar à sociedade e à classe política diretrizes fundamentais para uma Reforma Tributária que tenha como horizonte a simplificação e a harmonização do Sistema Tributário, a promoção de Justiça Fiscal, a redução das desigualdades e a melhoria do ambiente de negócios.

Enquanto representantes do Fisco Paulista, realizamos eventos, palestras, reuniões e inúmeras articulações políticas para divulgar essas diretrizes, bem como defender a nossa carreira. Nos posicionamos e apresentamos, em parceria com outras entidades representativas do Fisco, propostas de emendas ao texto da Reforma Tributária, para que siga as diretrizes da gestão integral do crédito tributário, conformidade tributária, da harmonia e autonomia dos entes federados e da isonomia das administrações tributárias em cada ente federativo.

Em mais uma ação de promoção do Fisco Paulista à sociedade, o Sindicato dos Auditores Fiscais da Receita Estadual de São Paulo (Sinafresp) apresenta esta edição especial do Boletim Fisco Paulista sobre a Reforma Tributária, com a contribuição de artigos produzidos pelos colegas auditores fiscais da Receita Estadual de São Paulo, detentores de profundos conhecimentos sobre o tema, em análises técnicas e desapaixonadas.

Boa leitura!

Sumário

- UM DESAFIO À NOSSA ALTURA**  **PÁG. 9**
Alex Sandro Kuhn
- OS RISCOS DO IVA DUAL AOS AUDITORES FISCAIS**  **PÁG. 9**
Clóvis Ribeiro
- REFORMA TRIBUTÁRIA E A REORGANIZAÇÃO DA CLASSE**  **PÁG. 10**
Ângelo de Angelis
- O QUE É UM SISTEMA TRIBUTÁRIO SIMPLES?**.....  **PÁG. 10**
João Tobias da Silva Pontes
- BRASIL: SOZINHOS NA REFORMA TRIBUTÁRIA?**.....  **PÁG. 11**
Flávio Makoto Hashimoto
- COMPROMISSOS DA REFORMA TRIBUTÁRIA**  **PÁG. 12**
Tatsuo Sasaki
- CONSELHO FEDERATIVO DO IBS: AMEAÇA OU OPORTUNIDADE?**  **PÁG. 12**
Tatiana Martines e Helio Kashihabara Fonseca de Mello
- O CONSELHO FEDERATIVO E A AUTONOMIA DA ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA
ESTADUAL - PARTE 1: A LEGISLAÇÃO**  **PÁG. 13**
Glauco Honório
- O CONSELHO FEDERATIVO E A AUTONOMIA DA ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA
ESTADUAL - PARTE 2: O FISCO**.....  **PÁG. 14**
Glauco Honório
- POR UM IVA DUAL COM EFICIÊNCIA E SEM COMPLEXIDADE**  **PÁG. 15**
Marco Antonio Chicaroni
- QUATRO BANDEIRAS EM DEFESA DO FISCO ESTADUAL NA REFORMA TRIBUTÁRIA** ..  **PÁG. 15**
Rodrigo Keidel Spada
- O IMPACTO DO IBS NAS POLÍTICAS TRIBUTÁRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO** ..  **PÁG. 16**
Carlos Augusto Gomes Neto

A PEC Nº 45/2019 SIGNIFICA O FIM DAS FRAUDES E DAS FISCALIZAÇÕES?  **PÁG. 17**

Rodrigo Frota da Silveira

A REFORMA TRIBUTÁRIA E UM IVA COM UM BOM DESENHO PODEM REDUZIR OS CUSTOS DE TRANSAÇÃO  **PÁG. 18**

Rodrigo Frota da Silveira

REFLEXOS DA REFORMA TRIBUTÁRIA NO CONTENCIOSO  **PÁG. 19**

Fábio Henrique Bordini Cruz

REFORMA TRIBUTÁRIA E OS MUNICÍPIOS.  **PÁG. 20**

Mario Soshin Sakugawa

OS IMPACTOS DA REFORMA TRIBUTÁRIA NO SETOR DE SERVIÇOS  **PÁG. 20**

Guilherme Alvarenga Pacheco

A IMPORTÂNCIA DE INCLUIR A QUESTÃO AMBIENTAL NA REFORMA TRIBUTÁRIA. .  **PÁG. 21**

Maria Patrícia de Padua Del Nero

A REFORMA TRIBUTÁRIA REALMENTE IRÁ RESOLVER OS PROBLEMAS DO BRASIL? .  **PÁG. 21**

Flávio Makoto Hashimoto

REFORMA TRIBUTÁRIA E O PAPEL DO AUDITOR FISCAL  **PÁG. 22**

Alexandre Meirelles

UM DESAFIO À NOSSA ALTURA

Alex Sandro Kuhn - Auditor Fiscal da Receita Estadual de São Paulo na Delegacia Regional Tributária de Bauru (DRT-07)

É, depois de décadas de debate e vários textos apresentados, finalmente a reforma tributária está contratada para um futuro próximo. Ninguém mais parece duvidar de sua aprovação. Até mesmo quem sempre duvidou, agora corre para não perder o bonde da história, em busca de algum protagonismo.

E não é uma reforma modesta. Não, ela é profunda. Só a unificação de diversos regulamentos estaduais e de inúmeras legislações municipais já será uma enorme simplificação para toda a sociedade em geral, e para nós em particular. Some-se a isto a unificação de bases impositivas: entre serviços, mercadorias e outras que se escondiam nas zonas cinzentas entre ambas.

Na verdade, quanto mais se estuda o tema, mais claro fica a envergadura da reforma: o princípio do destino tem impacto enorme na forma como fiscalizaremos e cobraremos nossos impostos. Enfim, são várias as mudanças cujo espaço deste artigo não permite exaurir, e nem é este seu objetivo.

Como todo texto constitucional produzido em um ambiente democrático, com diversos grupos de interesse tentando influir, o resultado nunca atende plenamente nenhum dos seus interlocutores. Há pontos no texto que não nos atendem, que merecem nossa atenção e até que são disfuncionais (da nossa

perspectiva). Há ameaças, também, e muito espaço vazio aguardando definições que não estão prontas.

É natural, ante a magnitude das mudanças em curso, que nos sintamos ameaçados. A insegurança é ainda maior se não dedicamos o tempo que o texto da PEC nº 45/2019 exige para sua compreensão. E de fato, a depender de algumas escolhas políticas, nossa carreira pode ser prejudicada.

Por outro lado, o momento também se reveste de grande oportunidade. As carreiras do fisco são as mais aptas para pensar, no detalhe, como toda esta nova tributação do consumo pode ser operada. Para tanto, precisamos superar a distância criada entre os entes federados por meio da guerra fiscal, aprender a confiar e colaborar uns com os outros. Precisamos, também, nos aproximar da sociedade civil e termos a sensibilidade de ponderar suas necessidades no desenho deste novo sistema.

Cabe a nós não nos deixar intimidar pelo desconhecido e abraçar o desafio de projetar o futuro da tributação brasileira sobre o consumo. Não existe momento histórico melhor para provarmos nosso valor e contribuirmos para superar as ameaças e imperfeições da reforma em curso. Não é tempo de pensar pequeno.

OS RISCOS DO IVA DUAL AOS AUDITORES FISCAIS

Clóvis Ribeiro - Auditor Fiscal da Receita Estadual de São Paulo aposentado

No que concerne ao Imposto de Valor Agregado (IVA) sobre bens e serviços, apresentado pela PEC nº 45/2019 e que substituirá o ICMS e o ISSQN, a situação parece complicada para os auditores fiscais.

Atualmente, o ICMS tem alíquotas próprias para a tributação das operações, que podem ser diversas. As atuais alíquotas para bens e serviços sujeitos ao imposto são superiores a 12%, calculados por dentro. Via de regra, as alíquotas são de 18%, outras de 25% e algumas até 30%, no caso de fumos. Pelas estimativas do futuro Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), de competência compartilhada entre estados e municípios, é possível imaginar que a arrecadação ficará prejudicada, pois a alíquota padrão a ser estabelecida não atingirá tais níveis, nem será única.

Uma preocupação se refere à previsão de se estabelecer alíquotas reduzidas em 60%, ou mesmo zeradas, para medicamentos; dispositivos médicos; produtos agropecuários; pesqueiros; florestais e extrativistas vegetais in natura; insumos agropecuários; alimentos destinados ao consumo

humano; e produtos de higiene pessoal. Salvo entendimento contrário, haverá sensível queda de arrecadação, que irá prejudicar, e muito, a situação financeira do Estado.

Quanto ao Fisco Paulista, haverá uma grande mudança no trabalho de fiscalização. Com a adoção do princípio do destino, e do compartilhamento da base tributária com os municípios e a União, quais são os contribuintes e operações a serem fiscalizados? Será possível que o trabalho fiscal seja bastante reduzido? São questionamentos que atingem a classe dos auditores fiscais. Na situação limite, há um risco maior: o desaparecimento da carreira de auditores fiscais da Receita Estadual de São Paulo.

Por último, soma-se a essas preocupações, uma possível dificuldade dos estados em manter a remuneração de seus servidores. Com isso, se faz necessária toda a atenção das carreiras dos servidores públicos que investem os melhores esforços para a prestação dos serviços públicos à sua população.

REFORMA TRIBUTÁRIA E A REORGANIZAÇÃO DA CLASSE

Ângelo de Angelis - Auditor Fiscal da Receita Estadual de São Paulo na Coordenadoria de Fiscalização (CFIS)

A PEC nº 45/2019 está às nossas portas para ser aprovada ainda neste ano. Neste artigo, apontamos algumas questões seminais sobre o porvir e iniciar o debate de como e, principalmente, quando daremos início às proposições para a reorganização da classe dos auditores fiscais e da própria Administração Tributária no que diz respeito às novas atividades, processos, escopo de trabalho e, principalmente, atuação geográfica e interações de trabalho com os fiscos de outras esferas federativas.

O novo tributo estadual, o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), terá base compartilhada com municípios e com a União, que terá a competência sobre a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS). Destarte, União, Estados, Distrito Federal e Municípios serão sócios na fiscalização e na cobrança. Além disso, esta base ganhará amplitude inédita e abará, além de mercadorias, atividades que nunca fiscalizamos, todas do setor de serviços.

Apesar dos auditores municipais já terem a expertise neste setor, o têm para um imposto monofásico. A novidade é que a incidência sobre serviços será sob a sistemática do valor adicionado, algo diferente para um setor que transaciona coisas intangíveis em um mundo cibernético onde os fatos geradores, local e outros elementos da obrigação tributária ocorrem nas nuvens.

A aplicação do princípio de destino no IBS também será inovadora: aplicar-se-á a toda e qualquer operação a alíquota do ente de destino da mercadoria ou do serviço. Assim, os contribuintes de uma Unidade da Federação recolherão o IBS para outra.

Como organizar a fiscalização, a cobrança, o contencioso e a consultoria tributária neste mundo de recolhimentos "pivotizados" na origem em favor do destino? Um mesmo contribuinte poderá ficar sujeito à fiscalização e à cobrança das três esferas sem um planejamento interfederativo?

Haverá um período de transição, entre 2024 e 2032, onde o ICMS terá sobrevida plena até 2028. A partir de 2026, CBS e IBS entrarão em vigor com alíquotas baixas respectivamente de 0,9% e 0,1%. Em 2027 a CBS passará a vigorar em sua plenitude. A partir de 2029 as alíquotas de ICMS e ISS passarão a ser reduzidas à razão de um décimo por ano, ao passo que as alíquotas do IBS passarão a subir na mesma proporção até 2032. A partir de 2033, ICMS e ISS serão extintos e o IBS compartilhado tomará seu lugar plenamente.

Assim, teremos uma boa janela de preparação de 5 anos, entre 2024 e 2028, porém é necessário cuidado com a armadilha de prazos aparentemente folgados. Se não ocuparmos logo os espaços de discussão e decisão, outros poderão fazê-lo sem que o percebamos.

O QUE É UM SISTEMA TRIBUTÁRIO SIMPLES?

João Tobias da Silva Pontes - Auditor Fiscal da Receita Estadual de São Paulo na Delegacia Regional Tributária de Ribeirão Preto (DRT-06)

Conforme o texto da PEC nº 45/2019 aprovado na Câmara, o art. 145, §3º, da Constituição Federal disporá que o Sistema Tributário Nacional (STN) deverá observar os princípios da simplicidade, da transparência, da justiça tributária e do equilíbrio e da defesa do meio ambiente.

Trata-se de norma principiológica extensiva, conferindo ampla margem para interpretação. Por exemplo, o que é um sistema tributário simples? Na minha visão, é aquele que afeta o menos possível a decisão dos agentes econômicos, isto é, seja o mais neutro possível; que não onere os contribuintes para cumprirem suas obrigações; que seja simples, mas também suficiente para atender o financiamento das políticas públicas.

Porém, o STN que sair da reforma em curso tem pouca chance de ser simples. Boa parte dos dispositivos da PEC remete a disciplina dos institutos tributários à legislação infraconstitucional, tais como a instituição do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS); a distribuição do produto da arrecadação; o regime de compensação; a forma de ressarcimento de créditos; a definição do ente de destino da operação; os regimes específicos e favorecidos de tributação.

Ainda que editadas leis complementares contendo disciplina normativa sucinta, certamente o imposto regulado não será simples.

Chama a atenção a definição do processo administrativo

fiscal por lei complementar, o que retira dos entes federativos a competência para gerir seus contenciosos. Em São Paulo, o Tribunal de Impostos e Taxas (TIT) e suas Delegacias Tributárias de Julgamento perderiam suas funções.

Também a interpretação do IBS passaria, nos termos de lei complementar, a ser exercida por meio do Conselho Federativo. Significa, no âmbito paulista, o esvaziamento da Consultoria Tributária.

O Conselho também ficaria encarregado de editar normas infralegais, arrecadar o imposto, efetuar as compensações e distribuir o produto da arrecadação entre os entes, dirimir questões do contencioso administrativo tributário entre o sujeito passivo e a Administração Tributária.

Assim, é de se ressaltar a complexidade que vivenciaremos durante a transição dos tributos, uma vez que o ICMS e o novo IBS irão conviver por um longo período, pelo menos até 2032. Ao mesmo tempo em que todas as atividades envolvidas no ICMS continuarão a existir, outras novas deverão ser instituídas para fazer face ao IBS.

Recursos humanos deverão ser treinados e recursos tecnológicos deverão ser desenvolvidos para atuar no novo cenário.

BRASIL: SOZINHOS NA REFORMA TRIBUTÁRIA?

Flávio Makoto Hashimoto - Auditor Fiscal da Receita Estadual de São Paulo na Delegacia Regional Tributária de Campinas (DRT-05)

“Coincidimos nos diagnósticos da justiça fiscal”. Assim se iniciou o encontro da comemoração dos 10 anos da Aliança Global pela Justiça Fiscal, ocorrido em 6 e 7 de setembro, no Chile. Esta segue na esteira da formação da Plataforma de Cooperação Tributária para América Latina e Caribe, em julho de 2023, com 16 países, inclusive o Brasil. Não estamos sozinhos nas atuais mazelas tributárias.

Vislumbra-se que uma coordenação supranacional possa ser de grande utilidade nas decisões locais, pois, na região, tomou-se um rumo à extrema iniquidade.

Compreender as dificuldades e soluções de outros países e utilizar das melhores práticas internacionais, poderia aperfeiçoar a PEC nº 45/2019, atual proposta de Reforma Tributária. Muito se fala sobre as experiências dos países desenvolvidos com o IVA e as expectativas para que seja aplicado no Brasil, porém, é importante questionar se os reais problemas da população estão considerados no texto aprovado pela Câmara dos Deputados.

Nesta PEC, discussões fundamentais têm sido deixadas de lado, talvez ainda por se focar em bens e serviços, primeiramente. A progressividade tributária desejada demanda análises holísticas, que não têm sido debatidas: questões sobre paraísos fiscais; mobilidade de capitais; serviços digitais; proteção do local

frente às grandes multinacionais; a não taxação de atividades de recursos naturais e reais beneficiários finais. É enorme o risco de focar-se somente nas mudanças da tributação sobre bens e serviços e algumas questões cosméticas.

Focando no Brasil, a não tributação de exportações de produtos não/pouco beneficiados deveria ser revista? A isenção de exportações de industrializados, beneficiados com alto valor agregado, se aceita facilmente e se associa com benefício ao país. Porém, aplica-se à venda de commodities, esgotando os recursos finitos, comprometendo o futuro sustentável? Além disso, por quê não se exporta tributos como na exportação de carne para a China em grandes contratos como a da JBS, a qual provocou enorme aumento de preço no mercado nacional, contraindo o consumo local? Pessoas não possuem mais recursos para o consumo de carne. Mesmo assim, se exporta sem uma compensação ao povo brasileiro? Para quem se presta esta exportação?

Por fim, não se combate que ricos sejam mais ricos, desde que isso inclua o bem-estar social. Muitos países da América Latina conduziram reformas fiscais recentemente, visando a justiça fiscal. Porém, as dificuldades continuam. Será o caso da PEC? De quem é esta reforma?



COMPROMISSOS DA REFORMA TRIBUTÁRIA

Tatsuo Sasaki - Auditor Fiscal da Receita Estadual de São Paulo na Diretoria da Representação Fiscal

Boa parte da carga tributária de 33% do PIB brasileiro não incide formalmente sobre o consumo ou a renda das pessoas, mas sobre a produção. O resultado disso - associado à guerra fiscal e às questões de neutralidade e cumulatividade (que influenciam nas decisões de investimento dos agentes econômicos) - é a oneração da produção, que compromete a competitividade do país em função dos custos da complexidade sistêmica, com efeito na (in)segurança jurídica e na ineficiência da alocação de recursos.

A PEC nº 45/2019 visa tratar de parte dessas questões, deslocando a tributação para o ente de destino, unificando a base de bens e serviços, bem como a legislação do ICMS, do ISS e do PIS/Cofins em torno de um IVA dual, composto pelo IBS - de competência compartilhada dos entes federados - e pelo CBS - este de competência da União.

Ocorre que, para se aprovar mudança de tamanho impacto, há que se ter uma ampla acomodação política. No geral, a reforma opera em dois palcos políticos.

No primeiro, os setores econômicos disputam entre si e com os entes estatais, cada um para que seja menos tributado. Surgem demandas por alíquotas reduzidas (em 60% para serviços de saúde, educação e agropecuário), alíquotas zeradas ou isentas (medicamentos, cesta básica), imunidades, compensação por perdas de benefícios fiscais pelas empresas (R\$ 160 bilhões distribuídos entre 2025 e 2032), tratamento diferenciado para o Simples Nacional, produtores rurais e biocombustíveis.

Em outro palco, a União, os 26 estados, o Distrito Federal (DF) e

os 5.568 municípios disputam a competência sobre a instituição e arrecadação dos tributos. Para as empresas e o cidadão comum, o segundo palco desperta pouco interesse, embora possa ter alto impacto indiretamente.

Nesse cenário interfederativo, a grande questão trata da autonomia de estados, DF e municípios, que abrem mão de parte de sua competência tributária, que hoje dispõe no ICMS e o ISS, em favor de um Conselho Federativo no qual terá uma fração de sua representação.

Assim, para albergar o novo arranjo político tributário, foram colocados o tratamento favorecido à Zona Franca de Manaus e às áreas de livre comércio, a instituição de um Fundo de Desenvolvimento Regional aos Estados e DF (até o momento de R\$ 40 bilhões anuais), a compensação de perdas do IPI a estados e DF, a redistribuição do IBS aos entes para suavizar, ao longo de 50 anos, a transição para a tributação no destino e compensar aqueles perdedores no processo (com 3% do IBS).

Observa-se um conjunto de incentivos, muitos financiados pela União, para estados, DF e municípios trocarem a autonomia plena pela possibilidade de unificar a base de tributação sobre bens e serviços, reduzir a complexidade e a guerra fiscal. No entanto, é incerto que sejam suficientes para a acomodação política e para manter de pé a reforma, sendo, portanto, necessários aperfeiçoamentos na PEC nº 45/2019, principalmente quanto à governança no Conselho Federativo, à harmonização do CBS com o IBS, e à administração desses tributos, que compete aos auditores fiscais.

CONSELHO FEDERATIVO DO IBS: AMEAÇA OU OPORTUNIDADE?

Tatiana Martines e Helio Kashihabara Fonseca de Mello - Auditores Fiscais da Receita Estadual de São Paulo na Consultoria Tributária (CT)

A proposta de reforma tributária está mais forte do que nunca e, naturalmente, traz diversas inseguranças a respeito da importância e das futuras responsabilidades dos auditores fiscais dos estados e dos municípios. Nos corredores da Secretaria da Fazenda de São Paulo, é muito comum ouvirmos demonstrações de preocupação com a extinção do ICMS, uma vez que diversas competências do novo imposto, o IBS, devem ficar a cargo do Conselho Federativo.

A reforma tributária trará desafios para os Fiscos e para os contribuintes, mas certamente trará expressiva melhoria e simplificação do sistema tributário, sendo um importante passo na transformação do Brasil em um ambiente favorável aos negócios. Será que, do mesmo modo, o Conselho Federativo não pode acabar se transformando em algo extremamente positivo para as carreiras fiscais?

Observe-se que, de acordo com a redação da PEC nº 45/2019 aprovada na Câmara dos Deputados, o Conselho Federativo será uma "entidade pública sob regime especial", com "independência técnica, administrativa, orçamentária e financeira", que não se subordinará especificamente a qualquer ente federativo. Assim, parece-nos que o Conselho Federativo tende a ser uma entidade de perfil essencialmente técnico, com um grau de independência

semelhante ao do Ministério Público e da Defensoria Pública.

Lembre-se que a Nota Técnica sobre o Conselho Federativo, elaborada inicialmente pelo Centro de Cidadania Fiscal (CCiF), sugeria inclusive a existência de um Tribunal Administrativo Tributário (TAT) e de uma Diretoria Executiva, à qual estaria subordinada a Administração Tributária. A estrutura organizacional do Conselho Federativo deve ser definida em lei complementar e não vai, necessariamente, seguir a orientação inicial. De todo modo, o referido conselho certamente terá a mesma estrutura de um Fisco, sendo que as competências exclusivas das carreiras da Administração Tributária dos estados e dos municípios serão exercidas, no Conselho Federativo, por servidores das referidas carreiras, conforme previsão expressa da PEC nº 45/2019.

Dessa forma, ao nosso ver, a par da natural preocupação, devemos arregaçar nossas mangas, pois teremos muito trabalho pela frente, não apenas com os tributos que já são e continuarão sendo de competência do Estado de São Paulo - inclusive o ICMS, por um tempo não tão breve -, mas principalmente com o IBS, seja atuando no próprio Fisco Paulista, seja no Conselho Federativo, onde teremos a oportunidade de trabalhar em prol do bom funcionamento do novo imposto, juntamente com colegas pertencentes às carreiras fiscais dos demais entes federativos.

O CONSELHO FEDERATIVO E A AUTONOMIA DA ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA ESTADUAL - PARTE 1: A LEGISLAÇÃO

Glauco Honório - Auditor Fiscal da Receita Estadual de São Paulo na Delegacia Regional Tributária de Campinas (DRT-05)

A PEC nº 45/2019, aprovada pela Câmara Federal, traz o princípio do Imposto de Valor Adicional (IVA) **dual**, pelo qual caberá à esfera federal a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), e às esferas estaduais, distrital e municipais o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS). Fica claro, portanto, que serão dois tributos distintos. **Ou não?**

Em seu conceito inicial, o IBS tinha alguns princípios, entre os quais destacamos dois deles: 1) a previsão de um IVA único, que seria repartido entre todos os níveis da federação, entretanto, por questões políticas a alternativa não se mostrou viável; e b) a simplificação da legislação, com a consequente diminuição de obrigações acessórias ou custo de conformidade.

Posto isso, vamos analisar duas importantes questões na proposta de alteração constitucional, a começar pelo artigo 149-B da PEC nº 45/2019, que dispõe o seguinte:

Art. 149-B. Os tributos ... [IBS e CBS] terão:

I – os mesmos fatos geradores, bases de cálculo, hipóteses de não incidência e sujeitos passivos;

II – as mesmas imunidades;

III – os mesmos regimes específicos, diferenciados ou favorecidos de tributação; e

IV – as mesmas regras de não cumulatividade e de creditamento.

Aqui se percebe que a ideia de um IVA dual não será tão dual assim, pois a legislação será única.

Na sequência, vamos ver mais uma parte que trata do Conselho Federativo do IBS, composto, exclusivamente (ou não?), por

membros dos Estados, Distrito Federal e Municípios, o disposto no art. 61, § 3º.

Art. 61 ...

§ 3º A iniciativa de lei complementar que trate do ... [IBS] também caberá ao Conselho Federativo do Imposto sobre Bens e Serviços...

Segundo o referido parágrafo, o Conselho Federativo ganha ares de Poder Executivo, com prerrogativa da iniciativa em projeto de lei, sobre o IBS. Todavia, se a legislação é única, isso significa que vai legislar sobre a CBS, mas a recíproca é também verdadeira. A proposta legislativa federal para a CBS irá se impor ao IBS.

Em resumo, as propostas de alteração de ambos os tributos virão ou do Governo Federal ou por acordo de um órgão colegiado com 54 votos, sendo 27 dos estados, com poder de veto por 40% da representatividade populacional, e outros 27 por representação dos mais de 5 mil municípios.

Ora, em um cenário político fático, quem terá maiores condições ou efetividade de propor normas?

Há necessidade premente de uma reforma tributária em nosso IVA, com base ampla, mercadorias e serviços. Todavia, o processo da reforma carece de debate. Se a maioria, em especial nós, dos conhecedores do assunto, acreditar que tudo está perfeito só perceberemos os efeitos, positivos e negativos, quando não mais houver tempo para ajustes.

Portanto, o tempo do debate é agora.

O CONSELHO FEDERATIVO E A AUTONOMIA DA ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA ESTADUAL - PARTE 2: O FISCO

Glauco Honório - Auditor Fiscal da Receita Estadual de São Paulo na Delegacia Regional Tributária de Campinas (DRT-05)

Quando se fala em autonomia das administrações tributárias subnacionais, logo se lembra do poder de legislar. Porém, essa autonomia não se resume a isso. Analisemos o art. 156-B, proposto pela PEC nº 45/2019:

Art. 156-B. ... [Conselho Federativo] ... , as seguintes competências administrativas...

I – editar normas infralegais ...

II – uniformizar a interpretação e a aplicação da legislação do imposto, ...

III – arrecadar o imposto, efetuar as compensações e distribuir o produto da arrecadação...

IV – dirimir as questões suscitadas no âmbito do contencioso administrativo tributário...

...

§ 2º Na forma da lei complementar:

...

V – o Conselho Federativo coordenará a atuação integrada dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, na fiscalização, no lançamento, na cobrança e na representação administrativa ou judicial do imposto, podendo definir hipóteses de delegação ou de compartilhamento de competências entre as administrações tributárias e entre as procuradorias dos entes federativos;

Estamos lendo e interpretando o que está efetivamente escrito no texto da Proposta de Emenda Constitucional. A todo momento há quem diga: “quando da lei complementar, essa ou aquela questão será ajustada”, porém, sabemos que a lei não se sobrepõe à Constituição. Vamos continuar.

No texto em análise, verificamos que as administrações tributárias locais irão prescindir de uma Consultoria Tributária, Tribunal de Impostos e Taxas¹, planejamento fiscal (setoriais e especialistas), controle da arrecadação, todo aparato de análise de dados utilizados para estes fins e por aí vai.

Apesar disso, as competências exclusivas dos auditores fiscais estão mantidas, conforme disposto no inciso VI, do parágrafo segundo do artigo 156-B, certo?

VI – as competências exclusivas das carreiras da administração tributária e das procuradorias dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios serão exercidas, no Conselho Federativo, por servidores das referidas carreiras; e

Vejamos. O referido inciso dispõe sobre as competências **exclusivas** das carreiras da Administração Tributária e das procuradorias. Pois bem, hoje a Lei Complementar nº 1059/2008 - legislação específica paulista, porém com dispositivos semelhantes nos demais estados -, em seu artigo 2º define várias atividades.

Porém, quando a Constituição Federal, se aprovado dessa forma, fala em competência **exclusiva**, restringe a atuação dos auditores à fiscalização e, quando coloca os procuradores como integrantes do Conselho, também deixa aberta a possibilidade das funções de direção, coordenação, ou seja, as de comando, não só para os procuradores, bem como para terceiros. Afinal, gerir órgãos, planejar, assessorar, entre outras funções, não são prerrogativas de auditores nem de procuradores.

Dessa forma, quem serão nossos chefes?

Lei orgânica trará autonomia ao auditor?

Portanto, em que pese a necessidade premente de reformar nosso IVA, esse processo, da forma como tem sido posto, carece de debate. A hora dessa discussão é agora. Vamos nos envolver.

¹ Utilizamos a nomenclatura do Fisco Paulista.

POR UM IVA DUAL COM EFICIÊNCIA E SEM COMPLEXIDADE

Marco Antonio Chicaroni - Auditor Fiscal da Receita Estadual de São Paulo na Delegacia Regional Tributária de São Bernardo do Campo (DRT-12)

As características do novo Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), de competência compartilhada entre estados, Distrito Federal e municípios, e tributada no destino, proposto na PEC nº 45/2019, impõe grandes desafios para sua operacionalização, exigindo-se inequivocamente uma gestão eficiente do tributo, com alto nível de coordenação e cooperação entre os entes federados.

Nesse sentido, o Sinafresp tem proposto três aperfeiçoamentos no texto da PEC aprovada na Câmara dos Deputados, e ora em tramitação no Senado Federal:

1º - A gestão eficiente necessita de diretivas para uma administração tributária estruturada, orientada à gestão integral do crédito tributário, de modo a se evitar o crescimento de “créditos podres”, gigantescos estoques de dívida ativa, de difícil cobrança. Dentro desse paradigma, o Fisco deve buscar a redução do litígio com o contribuinte, estimular a conformidade tributária, ao mesmo tempo dispor de amplos e efetivos meios de cobrança administrativa, incluída a Transação Tributária, como adotado em diversos outros países.

2º - Para que a PEC nº 45/2019 torne efetiva a simplicidade tributária do IVA dual, e evitar a confusão normativa em potencial entre o CBS e o IBS, é imprescindível uma melhor harmonização entre os dois tributos, com o aperfeiçoamento do Artigo 149-

B, de modo a se estabelecer uma ordem e precedência das regras do IBS sobre o CBS, reequilibrando a relação entre os entes federados no processo de harmonização, ou seja, entre o Conselho Federativo (estados, DF e os municípios) e a União.

Essa mudança possibilitará, ainda, otimizar os recursos das administrações tributárias dos entes federados, permitindo focar a expertise atual de cada fisco. Ou seja, os recursos da Receita Federal na administração do IR/CSLL/IS/folha (16% do PIB) e do Conselho Federativo na gestão do IVA dual (13% do PIB), potencializando a competência técnica dos entes federativos, com resultado na maior eficiência na gestão dos tributos em seu conjunto.

3º - A PEC também deve prever o estabelecimento uniforme de regras e parâmetros para a atuação dos auditores fiscais dos diferentes entes, entre os quais a responsabilidades funcionais, sanções administrativas, prerrogativas, limite remuneratório, em um organismo uno, sob pena de uma confusão organizacional que inviabilize na prática um novo sistema.

É, portanto, esse conjunto de três melhorias no texto da PEC nº 45/2019 que possibilitará a administração e a condução para um IVA dual com eficiência e sem complexidade, de modo que toda a sociedade ganhe com a reforma: a República Federativa do Brasil, os cidadãos e os contribuintes do país.

QUATRO BANDEIRAS EM DEFESA DO FISCO ESTADUAL NA REFORMA TRIBUTÁRIA

Rodrigo Keidel Spada - Auditor Fiscal da Receita Estadual de São Paulo na Delegacia Regional Tributária de Ribeirão Preto (DRT-06)

Uma reforma estrutural no sistema tributário brasileiro, como a que tramita no Senado Federal após aprovação na Câmara dos Deputados, é fruto de debates e embates guiados por variados objetivos dos diversos atores que participam desse processo. Assim, como operadores do sistema tributário, para quem a legislação funciona como matéria-prima do trabalho cotidiano, nós, Auditores Fiscais das Receitas Estaduais, não poderíamos nos omitir dessa construção. E não o fizemos.

No atual estágio da proposta de Reforma Tributária, a Febrafite defende quatro alterações no texto. Para contribuir para um sistema tributário mais justo e eficiente e carreiras do Fisco fortalecidas e valorizadas, é fundamental garantir isonomia entre as administrações tributárias; autonomia dos entes federados; defesa do imposto seletivo, com garantias da base de consumo para os Estados; garantia de investimentos na estrutura das Administrações Tributárias.

Defendemos a isonomia entre os Fiscos porque a nova estrutura de fiscalização tributária será um sistema único, integrado nacionalmente, com unificação de regras de fiscalização e controle. É, portanto, coerente com o novo modelo – e condição fundamental para seu bom funcionamento – que as condições de trabalho e os salários sejam os mesmos.

O que identificamos como uma ameaça à autonomia federativa é o fato de o texto da PEC prever um IVA dual com o comando

constitucional para que os tributos se harmonizem. Tem-se, assim, a União, de um lado, e os demais entes federados, de outro, com a atribuição de regular conjuntamente a CBS e o IBS. O peso desses tributos na composição das receitas dos diferentes entes, entretanto, é distinto, sendo muito mais representativo para estados e municípios. É fundamental, portanto, que haja uma precedência do IBS frente à CBS, ou então que a União integre o Conselho Federativo, com um terço dos votos.

A respeito do Imposto Seletivo, entendemos que a arrecadação deve continuar sendo feita pelos Estados, mesmo que seja por meio do Conselho Federativo. A entrada da União na tributação do consumo pode gerar externalidades, já que o tributo, teoricamente extrafiscal, é de competência da União, mas a sua arrecadação é majoritariamente de estados e municípios. Ou seja, a União pode alterar a carga em prejuízo imediato aos demais entes.

Por fim, defendemos mecanismos que protejam os investimentos nas Administrações Tributárias, já que o desenho do novo modelo traz situações que podem desincentivar a aplicação de recursos na estrutura da receita, como a garantia de manter a arrecadação no mesmo patamar durante o período de transição.

Seguiremos acompanhando atentamente a tramitação do texto e não abriremos mão de exercer com protagonismo nosso papel de agentes desta mudança, pela melhoria do nosso sistema tributário e de nossas carreiras.

O IMPACTO DO IBS NAS POLÍTICAS TRIBUTÁRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Carlos Augusto Gomes Neto - Auditor Fiscal da Receita Estadual de São Paulo no Departamento de Estudos de Política Tributária (DEPT)

A Reforma Tributária é o principal tema que tem ocupado o centro das discussões políticas em todo o Brasil. Sua influência nas Unidades da Federação é central, uma vez que visa simplificar e harmonizar as legislações tributárias em todo o país. No entanto, as mudanças trazem desafios, principalmente no que diz respeito à autonomia dos estados na aplicação de políticas tributárias. Neste artigo, destaco as 3 principais: concessão de benefícios fiscais, aplicação da substituição tributária (ST) e devolução de crédito acumulado.

Certamente a política mais afetada pela reforma é a concessão de benefícios fiscais. Os estados possuem liberdade para conceder tais benefícios, muitas vezes de forma irregular, em uma competição prejudicial conhecida como “guerra fiscal”. São Paulo, o maior estado do país, foi a principal vítima dessa prática, pois abriga o maior parque industrial do país, além de contar com a melhor infraestrutura e capacidade de formação de profissionais. O Estado buscou se defender em alguns casos como, por exemplo, concedendo créditos outorgados apenas para saídas internas. Com o fim da guerra fiscal prometido pela reforma, a perspectiva é positiva, mas deve-se monitorar os fundos regionais para evitar distorções que possam resultar em uma nova forma de guerra fiscal.

Pensando a nível de Brasil e em termos de organização regional da indústria, o fim da guerra fiscal pode incentivar uma distribuição mais eficiente das atividades produtivas, evitando gastos elevados com transporte e aumentando a competitividade do país. A literatura é farta em provar que a concentração de setores em regiões onde há vantagens comparativas impulsiona o crescimento econômico nacional.

A segunda questão relevante é a aplicação da substituição tributária para diferentes grupos de produtos. Este tema não é unânime entre auditores, acadêmicos, tributaristas e até mesmo entre empresários, visto que há uma corrente argumenta que a ST deveria ser aplicada a uma gama mais restrita de produtos.

No entanto, essa decisão depende de diversos fatores, como a concentração da indústria dentro do estado, nível de organização do varejo e configuração das transações interestaduais.

O Departamento de Estudos de Política Tributária (DEPT) tem feito uma análise criteriosa para determinar a eficiência deste mecanismo em cada caso. Com a reforma tributária, o país terá uma regra única, para qual São Paulo poderá colaborar com tais estudos para nortear as decisões federativas neste quesito.

No que diz respeito à devolução de créditos acumulados, São Paulo já vinha avançando significativamente. A simplificação do processo de reconhecimento dos créditos dentro do programa Nos Conformes, bem como a aceleração da devolução destes via programa ProAtivo, resultaram em investimentos substanciais na indústria, incluindo a expansão de plantas fabris. Com a nova regra prevista no IBS, onde o prazo de devolução será de até 60 dias, a perspectiva é que isso beneficie ainda mais a indústria. Por outro lado, a nova regra criará pressão no caixa dos estados, principalmente naqueles que raramente devolvem tais créditos.

Além disso, é essencial salientar a importância da fiscalização nesse contexto. A agilidade na devolução pode abrir brechas para fraudes, exigindo investimentos em inteligência e modernização da fiscalização para prevenir esses casos. Se em até 60 dias o crédito “fabricado” não for identificado, dificilmente os estados voltarão a rever tais montantes.

A padronização nacional das regras é fundamental para evitar a complexidade decorrente de diversos municípios e estados legislando de forma independente. O custo disso é a perda da autonomia plena que os entes subnacionais vinham gozando até então. São Paulo, estado que tem a maior representação de brasileiros, tem o dever de desempenhar um papel de liderança nas discussões vindouras, buscando sempre priorizar as soluções que promovam o desenvolvimento econômico e a equidade fiscal do Brasil.



A PEC Nº 45/2019 SIGNIFICA O FIM DAS FRAUDES E DAS FISCALIZAÇÕES?

Rodrigo Frota da Silveira - Auditor Fiscal da Receita Estadual de São Paulo na Delegacia Regional Tributária da Capital II (DRTC-II/Lapa)

A PEC nº 45/2019 avança no Senado Federal. Se aprovada, a proposta será o fim das fraudes tributárias e da importância de se fiscalizar tais ilícitos?

Penso que não. Sempre existirá um jogo entre pessoas com comportamentos oportunistas e aqueles que buscam identificar desvios de conduta, impondo-lhes limites, como tem sido desde as civilizações antigas e tende a permanecer assim, mesmo com todas as mudanças políticas, sociais e tecnológicas.

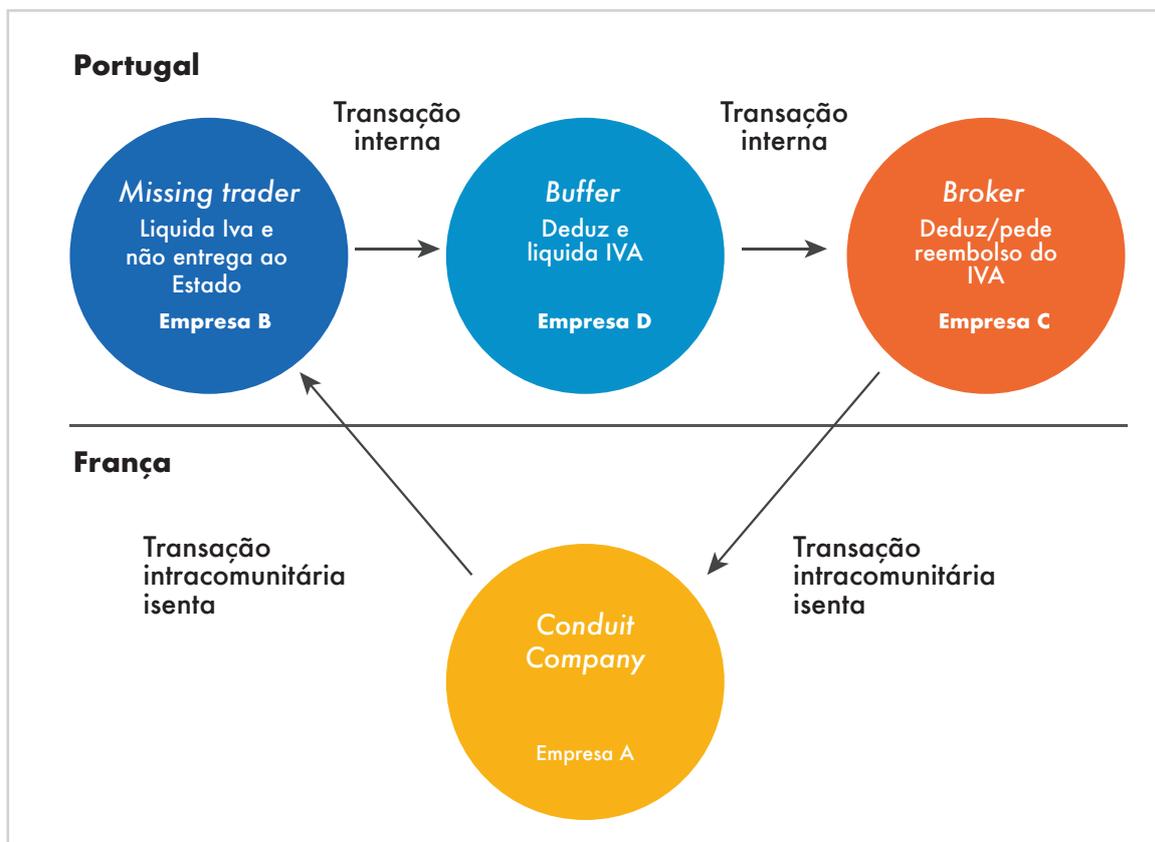
Considerando-se o ICMS, são recorrentes fraudes tanto de imposto devido (débito), como de crédito indevido, sendo mais frequente, hoje, a circulação de nota fiscal "sem mercadoria" do que o contrário.

Porém, podemos encontrar fraudes mesmo nos casos em que há circulação de mercadorias e de nota fiscal. Um exemplo disso é a "Inadimplência Planejada"², que ocorre quando um canal de distribuição adota um modelo de negócio em que determinada empresa "A", sem ativos penhoráveis, adquire produtos de fornecedoras e os revende a clientes (terceiros), atraindo

para si parcela relevante do imposto do canal de distribuição. Apesar de "A" declarar o imposto como devido, não o recolhe, ficando inadimplente. Após um tempo, o canal abandona a empresa "A" e passa a utilizar a "B", na mesma posição. E assim sucessivamente. Ao final, as empresas "A", "B", "C" e "D" são cobradas administrativa e judicialmente, porém sem sucesso por ausência de bens penhoráveis.

Uma análise superficial levaria à falsa conclusão de "mera" inadimplência, face ao risco inerente à atividade econômica do contribuinte, conduzindo igualmente uma solução equivocada, arquivando-se o caso por considerar o débito incobrável.

Interessante destacar que a fraude de "Inadimplência Planejada" é semelhante à "Fraude Carrossel", que ocorre na Europa³. Segundo Liliana Pegado e Fátima David⁴, essa fraude "aproveita as fragilidades do sistema 'reverse charge' nas transações intracomunitárias. O crime é cometido em participação necessária, envolvendo, no mínimo, três empresas registradas para efeitos de IVA em dois Estados-membros (EM) diferentes, tal como exemplifica a figura abaixo."



Fraude Carrossel. Autoras Liliana Pegado e Fátima David. Citadas.

² Em busca da neutralidade na tributação do consumo no Brasil. Ângelo de Angelis e Rodrigo Frota da Silveira. Revista Consultor Jurídico, 28 de julho de 2023.

³ Na Europa a fraude se limita às operações entre países, pois explora a vulnerabilidade da alíquota zero, mas no Brasil a fraude pode ocorrer em operações no mercado interno (mais ampla), pois explora a vulnerabilidade da baixa taxa de sucesso na cobrança de dívidas tributárias.

⁴ Pegado, L. e David, F. (2016). A Fraude Fiscal no IVA: O Caso Particular da Fraude Carrossel. <https://gestin.ipcb.pt/wp-content/uploads/2022/02/2017Gestin14-15art10.pdf>

No Brasil, considerando o texto da PEC nº 45/2019, as operações internas serão tributadas, independente do destino. Ainda, dada a menor capacidade de cobrança de débitos do Brasil em relação à União Europeia, e que os preços de transferência intragrupo podem ser ajustados entre as empresas, a “Inadimplência Planejada”² poderá ser utilizada face ao IBS e a CBS, de forma parecida com a “Fraude Carrossel”, substituindo-se o “missing trader” por uma empresa laranja, sem bens penhoráveis.

Tais fraudes são difíceis de identificar e interromper, em especial quanto maior o número de intervenientes, quanto mais inocente for o último adquirente (contribuinte do IVA) e quanto mais rápido a empresa laranja “A” for substituída por outra.

No campo do ICMS, a jurisprudência dominante, fixada pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ), define que o adquirente final não pode ter seus créditos cancelados quando demonstrada a “boa fé” (ônus do adquirente). Embora resolva o problema

de segurança jurídica quanto à matéria “de direito”, essa jurisprudência resulta em elevado custo de conformidade, pois a empresa precisa elaborar, conservar e apresentar as provas da compra de “boa-fé”. A lide se deslocou de matéria “de direito” (lei e interpretação) para matéria “de fato” (provas), mas continua a existir e aumentar os custos de transação.

A cada ano milhares de estabelecimentos são classificados como “não localizados” (missing traders) pelo Fisco, e seus clientes são fiscalizados para demonstrar as compras de “boa fé”. Aqueles que deixam de apresentar tempestivamente tais provas, possivelmente serão multados e terão os créditos cancelados.

Este é um exemplo de como continuarão a existir fraudes caso a PEC nº 45/2019 seja aprovada e de como a fiscalização competente e eficaz será sempre importante para manter a evasão fiscal baixa e, por consequência, as alíquotas do IBS e da CBS baixas.

A REFORMA TRIBUTÁRIA E UM IVA COM UM BOM DESENHO PODEM REDUZIR OS CUSTOS DE TRANSAÇÃO

Rodrigo Frota da Silveira - Auditor Fiscal da Receita Estadual de São Paulo Delegacia Regional Tributária da Capital II (DRTC-II/Lapa)

Um bom modelo de tributo sobre o consumo é aquele que: 1) afeta pouco as escolhas dos contribuintes e consumidores; 2) gera uma arrecadação tributária desejada com uma alíquota baixa; 3) tem baixa evasão; e 4) apresenta um baixo custo de transação.

Do ponto de vista social, estes fatores são muito importantes, pois diversos modelos de tributação podem produzir o mesmo nível de arrecadação, porém o melhor deles será aquele que atingir tal nível de arrecadação com o melhor conjunto de atributos (neutralidade, menor alíquota, menor evasão e menor custo de transação).

No momento em que se debate no Senado Federal a PEC nº 45/2019, proveniente da Câmara dos Deputados, é importante definir um desenho de IVA que resulte nos melhores atributos. Se por um lado dezenas de países utilizam um tributo tipo IVA para tributar o consumo, por outro lado cada país tem um IVA específico, fruto de escolhas tomadas no país, e cada país colhe resultados distintos, em função das escolhas feitas, do ambiente local e de experiências passadas.

Se no Brasil, o ambiente local e as experiências passadas mostram que existe uma grande quantidade de empresas “Não Localizadas” (missing traders), que declaram o imposto devido e não o recolhe, e um baixo nível de efetividade na

cobrança da dívida tributária, é de se esperar que o IVA a ser implementado tenha mecanismos adequados para “controlar” tais situações adversas, a fim de não restarem prejudicados os atributos desejados em um IVA (neutralidade, alíquota de equilíbrio baixa, evasão baixa e baixo custo de transação).

Se o IVA a ser implantado não for otimizado para o ambiente local, é provável que a Administração Tributária gaste grande quantidade de recursos para identificar contribuintes “Não Localizados” (missing traders) e atualizar os cadastros e fiscalizar seus clientes, no intuito de distinguir os clientes que estavam de “boa fé” dos que não estavam, para, no primeiro caso, reconhecer a perda de receita (dívida tributária incobrável), e no segundo caso, cobrar a dívida dos clientes. Em ambos os casos os resultados tendem a ser ruins.

Será uma situação de perda geral, com elevados custos de transação nos setores público e privado, com evasão elevada e com alíquota de equilíbrio elevada, resultando em perdas para a maioria dos contribuintes e para a sociedade em geral.

Todavia, tal tipo de fraude, denominada de “Inadimplência Planejada”⁵, bem como diversas outras fraudes relativas ao crédito do imposto, poderia ser desincentivada se o modelo sugerido pelo CCIF⁶ tivesse sido adotado pela Câmara dos Deputados:

5 Na Europa a “Fraude Carrossel” é bastante semelhante, porém só ocorre em operações entre países distintos, o que limita as perdas.

6 Santi, Eurico Marcos Diniz de, Machado, Nelson [coordenadores]. Imposto sobre bens e serviços / Centro de Cidadania Fiscal: estatuto, PEC45, PEC Brasil solidário, PEC110, notas técnicas e visão 2023. / Bernard Appy. Nelson Machado. - São Paulo: Editora Max Limonad, 2023. Item 3.1. Constituição do débito e do crédito Pagina 177.

“A constituição do crédito de IBS pelo contribuinte adquirente – para garantir os fundamentos da não-cumulatividade, evitando problemas relativos ao inadimplemento ou fraudes, e honrar o compromisso de devolução automática de créditos acumulados, em até 60 dias – dependerá da verificação de 4 condições:

- 1ª emissão de documento fiscal pelo fornecedor;
- 2ª confirmação da operação pelo adquirente;
- 3ª reconhecimento pelo adquirente que se trata de operação geradora de crédito; e
- 4ª efetivo recolhimento do IBS pelo fornecedor.

Todas estas 4 operações serão realizadas, automaticamente, no ambiente do sistema informatizado da ATN, com ampla transparência e acesso dos contribuintes. O fornecedor está obrigado a emitir documento fiscal e recolher o tributo (condições 1 e 4); o adquirente está obrigado a confirmação eletrônica da operação e reconhecimento que se trata de item gerador de crédito (condições 2 e 3).”

Todavia, o texto que foi aprovado na Câmara dos Deputados seguiu em direção parcialmente diferente, remetendo a questão para Lei complementar e inseriu diversas limitações à adoção do modelo.

“Art. 156-A (...) § 5º Lei complementar disporá sobre: (...)

II – o regime de compensação, **podendo estabelecer hipóteses em que o aproveitamento do crédito ficará condicionado à verificação do efetivo recolhimento do imposto incidente sobre a operação, desde que:**

- a) o adquirente possa efetuar o recolhimento do imposto incidente nas suas aquisições de bens ou serviços; ou
- b) o recolhimento do imposto ocorra na liquidação financeira da operação; (...)”

Concluindo, entendemos que a aprovação de uma ampla Reforma Tributária nos tributos sobre o consumo no Brasil é importante e precisa ser realizada, pois os atuais ICMS e ISS apresentam problemas antigos e que se agravam com o correr do tempo, ficando a situação pior a cada dia.

Porém, para evitar fraudes que já existem em outros países, notadamente na União Europeia, seria importante adotar um desenho de IVA tendente a reduzir custos de transação, tanto para agentes públicos como para os agentes privados. É importante aprender com a experiência internacional⁷ e evitar os mesmos erros, que na Europa resultaram em inúmeras fraudes denominadas de “Fraude Carrossel”.

REFLEXOS DA REFORMA TRIBUTÁRIA NO CONTENCIOSO

Fábio Henrique Bordini Cruz - Auditor Fiscal da Receita Estadual de São Paulo no Tribunal de Impostos e Taxas (TIT)

A adoção de um IVA dual, em que a União e os entes subnacionais compartilham competências tributárias sobre bens e serviços, com mesmos fatos geradores, bases de cálculo e demais aspectos, impõe desafios. É vital evitar divergências normativas e incertezas interpretativas, por consequência a insegurança jurídica e o estímulo à litigância administrativa.

A instituição da CBS e do IBS por lei complementar exige atenção. Uniformidade normativa é essencial. Se instituídos por instrumentos distintos, há risco considerável de divergências interpretativas desde o início e o consequente estímulo ao contencioso. Além disso, é fundamental garantir a competência dos Estados, Distrito Federal e Municípios quanto à iniciativa de lei complementar referente ao IBS.

Por seu turno, a edição de normas regulamentares e interpretações tanto pela União, quanto à CBS, como pelos entes subnacionais, quanto ao IBS, pode levar a discrepâncias entre esses tributos, gerando insegurança jurídica e incentivando litígios. A harmonização prevista no art. 156-B, §5º é uma diretriz

importante, mas deve-se cuidar para que seja alcançada.

O texto prevê que o processo administrativo do IBS será definido por lei complementar. O julgamento da CBS pela União e do IBS pelos entes subnacionais, diretamente ou via Conselho Federativo, resultará em decisões conflitantes, sem um órgão de uniformização. Isso pode fomentar litígios e judicialização.

Desejável um contencioso com normas gerais uniformes e a participação direta das Administrações Tributárias, tal como se dará com a fiscalização. O Conselho Federativo teria um papel mais interpretativo que operacional.

Em palestra no aniversário do Tribunal de Impostos e Taxas (TIT), discuti esses e outros pontos, que, pela limitação de espaço, não podem ser aqui explorados. Permanece a preocupação em evitar divergências normativas, interpretativas e desafios institucionais, visando a preservação do objetivo de simplificação tributária, fomento à conformidade e desestímulo à litigância administrativa e judicial.

7 <https://cnnportugal.ioi.pt/justica/chamam-lhe-carrossel-sao-36-paises-2-2-mil-milhoes-e-quatro-crimes-o-que-se-sabe-da-maior-fraude-de-iva/20221211/63934ce80cf27230dc1c743b> . Consultado em 04 set 2023.

REFORMA TRIBUTÁRIA E OS MUNICÍPIOS

Mario Soshin Sakugawa - Auditor Fiscal da Receita Estadual de São Paulo aposentado

Conforme o texto aprovado na Câmara dos Deputados, a PEC nº 45/2019 dispõe sobre a repartição do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) nos incisos I a III do §2º do Artigo 158.

Segundo tais regras, 25% do IBS distribuído aos estados seria repartido como os municípios da seguinte forma:

I – 85% na proporção da população;

II – 10% com base em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerando o nível socioeconômico dos educandos, de acordo com o que dispuser lei estadual;

III - 5% em montantes iguais para todos os municípios do Estado.

No entanto, a proposta que agora tramita no Senado Federal prejudica os pequenos municípios industriais, levando em consideração que, pela regra atual de repartição do ICMS, o estado destina, no mínimo, 3/4 na proporção do valor adicionado do imposto realizado em seus territórios.

Por outro lado, com o texto da PEC nº 45/2019, os municípios mais populosos já terão suas receitas aumentadas pelo IBS pelo princípio da tributação no destino, pois quanto maior

a população, maior será o consumo, alterando, assim, radicalmente a repartição da receita do sistema atual para a base populacional com esse percentual elevado, o que pode configurar um exagero.

Conquanto a PEC preveja um período longo de transição, de pelo menos 50 anos para a tributação no destino, para não prejudicar os pequenos municípios produtores, extrativos ou industriais que geram riquezas e abastecem as outras regiões do Brasil e que necessitam de recursos extras para suas infraestruturas, deveria ser mantida uma parcela pelo critério do valor adicionado, nos moldes do atual índice de participação do município.

Além disso, muitos municípios recebem por transferência do estado o chamado "ICMS Ambiental", que contribui na preservação do meio ambiente, reservando extensas áreas nativas e, dessa forma, limita o aumento das áreas de produção. Portanto, também poderia ser considerada a reserva de alguns pontos percentuais com base em índices de área protegida considerando o meio ambiente.

Assim, neste breve artigo, foram apresentadas duas questões importantes e sensíveis aos municípios que poderiam ser aperfeiçoadas na PEC nº 45/2019.

OS IMPACTOS DA REFORMA TRIBUTÁRIA NO SETOR DE SERVIÇOS

Guilherme Alvarenga Pacheco - Auditor Fiscal da Receita Estadual de São Paulo aposentado

É inegável que a PEC nº 45/2019 originalmente proposta, em muitos aspectos, representava um grande avanço na tributação do consumo ao reduzir o número de tributos de cinco (ICMS, ISS, IPI, PIS e COFINS) para dois (IBS/CBS e Imposto Seletivo), unificar e simplificar a legislação, migrar a tributação da origem para o destino e acenar para o fim da guerra fiscal, a adoção da não-cumulatividade plena e o ressarcimento de créditos acumulados em prazo razoável.

O texto da reforma tributária aprovado pela Câmara dos Deputados, contudo, além de descaracterizar a proposta original, tornou-a disfuncional e casuística, ao prever um rosário de exceções à alíquota de referência e inúmeros regimes específicos e manter prazos de transição extremamente longos para implantação plena do princípio do destino e, principalmente, para eliminação total do ICMS e do ISS. Em outras palavras, de 2026 a 2032, os contribuintes conviverão simultaneamente com os tributos atuais e os novos, aumentando a complexidade do sistema tributário e, muito provavelmente, a litigiosidade.

Ademais, a reforma aprovada pela Câmara dos Deputados, com algumas exceções, manteve a uniformidade na tributação de bens e serviços prevista na proposta original, baseada nos argumentos de que estes atualmente são pouco tributados e é assim que funciona nos países da Comunidade Europeia e nos demais que adotam o IVA.

Esses argumentos, no entanto, desconsideram que o Brasil é uma federação, com realidades políticas, econômicas e sociais distintas das da Comunidade Europeia, que o setor de serviços é responsável por parte substancial do PIB e da geração de empregos formais e que razões objetivas justificam, há mais de cinco décadas, a tributação desigual de bens e serviços.

Enquanto a indústria possuirá créditos substanciais de insumos e do comércio de mercadorias adquiridas para revenda, o segmento de serviços terá poucos créditos de IBS/CBS, haja vista que suas principais despesas se referem à folha de pagamentos e aos encargos sociais, que não ensejarão créditos desses tributos.

Por outro lado, uma conta simples comprova o absurdo incremento da carga tributária que esse setor sofrerá. A carga tributária atual de um prestador de serviços, optante pelo lucro presumido, é de 8,65% (5% de ISS, 3% de COFINS e 0,65% de PIS). Considerando-se uma hipótese otimista, de que a alíquota do IBS/CBS corresponderá a 25%, teremos um aumento da carga tributária de 189%.

Impõe-se a conclusão de que a aprovação, pelo Senado Federal, do tratamento uniforme de bens e serviços representará um aumento brutal da carga tributária do setor de serviços, tratará injustificada e igualmente realidades completamente diversas e afetará, em consequência, os preços relativos dos serviços, gerando inflação e desemprego.

A IMPORTÂNCIA DE INCLUIR A QUESTÃO AMBIENTAL NA REFORMA TRIBUTÁRIA

Maria Patricia de Padua Del Nero - Auditora Fiscal da Receita Estadual de São Paulo na Delegacia Regional Tributária de Araraquara (DRT-15)

Anossa Constituição Federal atual prevê, em seu Artigo 170, inciso VI, como princípio geral da atividade econômica a defesa do meio ambiente. O Artigo 225 impõe ao poder público o dever de defendê-lo e preservá-lo, enumerando as medidas que devem ser cumpridas para sua efetividade.

A PEC nº 45/2019, em tramitação no Senado Federal, conseguiu avançar um pouco mais na pauta voltada ao meio ambiente, incluindo no Artigo 153, inciso VIII, literalmente a possibilidade de instituição, pela União, de um imposto sobre atividades que possam causar danos ambientais.

Ainda mais incisiva foi a inclusão, no Artigo 145, do § 3º, que dispõe que o Sistema Tributário Nacional observe o princípio da defesa do meio ambiente.

Essas alterações demonstram interesse numa intersecção maior entre sistema tributário e desenvolvimento sócio-econômico-ambiental, assunto objeto de discussões a certo tempo. Nesse sentido, dentro do texto da PEC nº 45/2019, quatro artigos tratam da preservação do “meio ambiente”. No entanto, sua redação ainda pode ser aprimorada buscando maior objetividade e clareza e evitando ambiguidades, motivo pelo qual sugere-se as seguintes alterações.

No § 3º do Artigo 145 é necessário esclarecer se o “equilíbrio” mencionado trata-se da defesa e equilíbrio ambiental, como parece demonstrar sua redação, ou se a ideia do legislador era remeter a outro entendimento de equilíbrio (fiscal, orçamentário, tributário, financeiro, entre outros).

No inciso VIII do Artigo 153, cabe inserir a atividade de extração entre os bens e serviços que possam resultar em prejuízo ao meio ambiente, visto ser uma atividade com alto potencial de danos ambientais.

No § 4º acrescentado ao Artigo 43, suprimir a expressão “sempre que possível” para tornar menos discricionária sua aplicação, considerando obrigatoriamente critérios de preservação do meio ambiente na concessão de incentivos a que se refere o § 2º, inciso III, do mesmo artigo.

No Artigo 159-A, que institui o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional, incluir entre as possibilidades de utilização dos recursos, além das três iniciais previstas nos incisos I a III, um inciso adicional que preveja destino específico: “IV - realização de projetos e promoção de ações de preservação e recuperação do meio ambiente”. Dessa forma, poderão ser abarcados, nessa situação, não apenas projetos vinculados à infraestrutura, geração de emprego e renda, e desenvolvimento científico e tecnológico, que prevejam em seu escopo ações de preservação do meio ambiente, mas também possibilite destinação dos recursos diretamente a projetos e ações de preservação e recuperação ambiental.

O Estado de São Paulo, enquanto um dos principais atores no cenário econômico nacional, precisa acompanhar com muita atenção essas alterações, sugerindo mudanças que propiciem o desenvolvimento sustentável, beneficiando a sociedade como um todo, além de atrair investimentos e promover visibilidade do país no mercado internacional.

A REFORMA TRIBUTÁRIA REALMENTE IRÁ RESOLVER OS PROBLEMAS DO BRASIL?

Flávio Makoto Hashimoto - Auditor Fiscal da Receita Estadual de São Paulo na Delegacia Regional Tributária de Campinas (DRT-05)

Mesmo que a PEC nº 45/2019 tenha chegado ao Senado sem reduzir a carga tributária, ela promete simplificar e tornar o sistema eficiente. Mas ela resolverá parte significativa do que se critica no sistema tributário brasileiro atual? A resposta parece ser negativa, com base nas próprias premissas: todos pagarão a conta.

Malgrado o conhecimento limitado do texto final a ser promulgado, falta um conceito fundamental: o tratamento daqueles que não recolhem o imposto. Para alguns, falta a previsão legal da cobrança; outros, vão contra a lei. Há ainda aqueles que, muito embora tenham a obrigação legal, se eximem por meios duvidosos. São três grupos que demandam atenção ao se legislar.

O primeiro grupo não é afetado pela lei, seja pelo que faz, consome ou pelo tipo de bens que possui. Não é segredo que aqueles de maior poder aquisitivo são relativamente tributados a menor. Essa regressividade dos tributos tem sido largamente discutida e propostas têm sido apresentadas; tímidas e ineficientes, mas ao menos se discute.

O segundo grupo é dos que agem contra a lei. Para o combate destes, uma das ferramentas principais do arcabouço teórico foi ignorado: o crédito financeiro. Permanece o modelo atual, de crédito escritural, no qual se vale o que está no papel, e não o que foi recolhido. Desta

forma, as fábricas de crédito, vulgo “noteiras”, podem continuar a existir tranquilamente.

No grupo derradeiro, pessoas sabem que devem, mas não pagam, ora discutindo-se o mérito do tributo, ora deixando de recolher, tornando impagáveis com o tempo. Tornou-se corriqueiro querer discutir se deve ou não, mesmo que a lei seja clara, ou ainda, dizer “devo não nego, mas não pago”, levando, em sua maioria, ao inadimplemento. Tudo por força de lei.

Ao não combater os dois últimos grupos, forma-se atualmente a grande massa de dívida ativa atual de quase R\$ 6 trilhões, sem contar as baixas incobráveis no passado. Corresponde a dizer que 90% dos litígios tributários do mundo se encontram no Brasil; que 15% do previsto em lei, deixa de ser arrecadado; que estamos na contramão da lógica tributária no planeta, litigando sem o recolhimento, resultando no acúmulo de riqueza naqueles que combatem o sistema.

A dívida ativa, uma aberração genuinamente brasileira, torna esse jogo cada vez mais injusto: o honesto paga a sua parte e a parcela dos que não pagam. Além de ser mais progressivo, garantir a justiça deveria ser um mantra a ser perseguido pelos legisladores. Mas não parece estar no radar desta reforma.

REFORMA TRIBUTÁRIA E O PAPEL DO AUDITOR FISCAL

Alexandre Camara Meirelles - Auditor Fiscal da Receita Estadual de São Paulo na Delegacia Regional Tributária de Jundiaí (DRT-16)

As vésperas de uma ampla Reforma Tributária, com a iminente aprovação da PEC nº 45/2019, que trata da instituição de um IVA dual no lugar do ICMS, ISS, PIS/Cofins, cabe retomar as reflexões do nosso papel enquanto auditores fiscais.

No dia 21 de setembro comemoramos o Dia do Auditor Fiscal. Você sabe por qual motivo?

Nesta data, comemora-se o Dia de São Mateus, nosso padroeiro, assim como dos contadores, dos operadores da bolsa de valores e de algumas outras profissões. E você sabe quem foi Mateus?

Certamente, você já ouviu a palavra “publicano”, que era a profissão do antigo coletor de impostos nas províncias do Império Romano.

Havia os coletores licenciados, geralmente romanos, que contratavam outros homens para realizarem a árdua tarefa de coletar os impostos da população. Esses contratados se chamavam “publicanos”, uma espécie de fiscal terceirizado. Eram odiados pela população, principalmente por comumente serem pessoas do próprio país, coletando impostos para um império dominador.

Mateus, que se chamava Levi, era um desses publicanos. Pediu exoneração de seu cargo e se tornou um dos doze apóstolos de Jesus. Entretanto, ele só virou santo (São Mateus) quando deixou de ser fiscal. Parece piada, mas está na Bíblia, não sou eu que afirmo isso.

Veja esta passagem do Evangelho de Mateus (Mateus 9:9-13): “Jesus, partindo dali, viu um homem chamado Mateus,

sentado na coletoria, e disse-lhe: Segue-me. Ele se levantou e o seguiu. Estando ele à mesa em casa, vieram muitos publicanos e pecadores e sentaram-se com Jesus e com seus discípulos. Os fariseus, vendo isto, perguntavam aos discípulos: Por que come o vosso Mestre com os publicanos e pecadores? Mas Jesus, ouvindo-o, disse: Os sãos não precisam de médico, mas sim os enfermos. Porém ide aprender o que significa: Misericórdia quero, e não holocaustos; pois não vim chamar os justos, mas os pecadores...”

Interessante também é esta passagem do Evangelho de Mateus 21:31: “Pois eu garanto a vocês: os coletores de impostos e as prostitutas vão entrar antes de vocês no Reino do Céu”. Cá entre nós, colegas, se minha esposa souber disso, vai me desejar o inferno quando eu partir desta vida...

Bem, Mateus seguiu Jesus, tornando-se um apóstolo evangelista; pregou os ensinamentos do seu mestre por muitos anos; escreveu o primeiro testamento dos quatro que constam na Bíblia e só praticou o bem pelo restante de sua vida. E nunca se esqueceu de sua antiga profissão, pois se identificou em seu Evangelho como “Mateus, o Publicano”.

Pregou os ensinamentos do Mestre por muitos anos, chegando até a Etiópia, onde foi morto por defender uma moça que um príncipe etíope queria escravizar para “trabalhar” em seu harém.

Sabendo desta origem tão relevante de São Mateus, o que cabe aos auditores fiscais? Que exerçamos esta nobre profissão de forma que nosso padroeiro tenha orgulho de nós, com sabedoria, ainda mais diante de reformas, como outras que ainda virão pela frente.



sinafresp

SINDICATO DOS AUDITORES FISCAIS
DA RECEITA ESTADUAL DE SÃO PAULO