

Melina Rocha: Uma arrecadação compartilhada para o IBS

04/10/2023

A PEC 45/19 aprovada na Câmara dos Deputados propõe um modelo de Imposto sobre o Valor Adicionado (IVA) no país com a adoção do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) de competência compartilhada dos estados e municípios e da Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) de competência da União.



Diferentemente do que ocorre na maior parte das

federações do mundo — em que a competência para criar e administrar o IVA é exclusiva do governo federal — o atual arranjo federativo constitucional brasileiro atribui a competência a cada ente de forma fragmentada, apenas sobre uma parcela da base consumo.

A reforma tributária manterá a competência de estados e municípios para tributar o consumo, que será exercida de forma compartilhada através do IBS, a ser criado por uma Lei Complementar nacional única. Com a reforma tributária, tanto a CBS quanto o IBS terão uma base ampla, no sentido de que incidirão sobre toda e qualquer operação que tenha por objeto bens, materiais e imateriais, inclusive direitos, e serviços.

O principal desafio ao compartilhar a competência com entes subnacionais é o de como tratar as operações entre estes entes, no caso do Brasil, operações entre estados e municípios. Este desafio ocorre porque geralmente o IVA é arrecadado da pessoa que fornece bens e serviços (ex. indústria, comerciante, prestador de serviço), que pode estar situada em um determinado estado e município, enquanto os respectivos adquirentes de bens e serviços podem estar localizados em outros estados e municípios.

Como o IVA tem como pressuposto o princípio do destino, o que ocorre é que os recursos arrecadados dos fornecedores localizados no estado e município A, devem ser destinados ao Estado e Município B, onde estão localizados os respectivos destinatários dos bens e serviços.

Este desafio de conjugar uma competência federal com competências de entes subnacionais para tributar o consumo não é uma peculiaridade do Brasil. Dois outros países — Canadá e Índia — já enfrentaram a mesma questão ao implementar os seus respectivos IVAs.

A Constituição destes países, assim como a do Brasil, atribui competência para tributar o consumo tanto ao governo federal quanto aos entes subnacionais — províncias ou estados. Por isso que, não à toa, o Canadá e a Índia tiveram que adotar um modelo de IVA dual dentro de suas federações para se adequar aos mandamentos de suas constituições.

Qual foi a solução que ambos os países encontraram para a tributação de operações interestaduais? No Canadá, o IVA das províncias que se harmonizaram ao sistema dual (HST) é arrecadado e administrado pelo governo federal, de forma centralizada. O governo arrecada o tributo incidente sobre as operações das províncias harmonizadas, conforme a alíquota aplicável em cada província, e depois distribui a arrecadação com bases em fórmulas pré-estabelecidas.

Na Índia, sobre as operações interestaduais incide um IVA Federal (IGST), arrecadado e administrado pelo governo federal, que também é responsável pela distribuição dos recursos para cada estado. Na Índia, os estados somente têm competência para tributar as operações dentro do seu próprio território, aplicando um IVA Estadual (SGST) juntamente com outro IVA Federal (CSGT), também incidente sobre estas operações.

Cabe lembrar que a Índia tem um conselho com a participação de cada Estado e do governo federal, mas este conselho tem apenas a competência de harmonizar a legislação e a interpretação entre os diferentes IVAs (IGST, CGST e SGST).

Ou seja, a solução encontrada tanto pelo Canadá quanto pela Índia — que implementaram o modelo de IVA Dual — foi de delegar e centralizar a arrecadação e administração do IVA sobre as operações interestaduais ao governo federal. Esta solução não é possível no Brasil, tendo em vista que no modelo escolhido pela PEC 45/19 não há qualquer participação da União na administração do IBS. Portanto, a arrecadação e administração do IBS não ficará centralizada na União, tal como ocorre no Canadá e na Índia.

Justamente por isso que a PEC 45/19 previu a criação de um Conselho Federativo que fará o papel de operacionalizar a arrecadação centralizada do IBS. O conselho, conforme o texto aprovado pela Câmara, será formado pelos próprios estados e municípios, de forma paritária, e não terá qualquer participação da União. No que tange à arrecadação, será uma entidade com função exclusivamente técnica e operacional, que arrecadará o tributo dos contribuintes e repassará aos respectivos entes, conforme regras já definidas constitucionalmente e fórmulas detalhadamente previstas na Lei Complementar.

Esta solução viabiliza a operacionalização do IBS compartilhado entre Estados e municípios e resolve a questão da arrecadação sobre as operações interestaduais e intermunicipais, de forma a não haver a necessidade de participação da União na administração do IBS, nem dependência de repasse de recursos entre os entes.

Quais outras opções teríamos para o modelo brasileiro?

Recentemente surgiu no debate a opção de um modelo de "Câmara de Compensação" como alternativa ao Conselho Federativo proposto na PEC 45/110. Esta proposta não é nova nem própria do Brasil, um modelo parecido já foi amplamente discutido por especialistas internacionais no final da década de 1990 como uma alternativa para a implementação do princípio do destino na União Europeia, tendo sido descartada e nunca implementada tendo em vista as inúmeras críticas e limites apontados.

Conforme veremos abaixo, o modelo proposto na PEC 45/19 de uma entidade compartilhada entre os entes — conselho, comitê ou agência — é, sem dúvidas, muito superior e a melhor opção para administrar o IBS dos estados e municípios.

Neste modelo alternativo de câmara de compensação, o IVA incidente nas operações interestaduais seria devido ao ente em que estiver localizado o fornecedor, estado A. Como o IVA é no destino, e foi aplicada a alíquota de destino sobre a operação interestadual, o Estado A teria que repassar esta arrecadação ao Estado B, onde está localizado o destinatário dos bens e serviços. Este "repasse" da arrecadação ocorria através de uma "câmara de compensação" em que os saldos credores e devedores dos estados se compensariam ao final de um período e seriam transferidos a cada ente. Há inúmeros problemas neste sistema, os principais são elencados abaixo:

1) Não é possível a implementação de uma câmara de compensação no nível municipal, em que os 5.570 Municípios arrecadariam e distribuiriam os recursos entre si. A solução para isso, conforme os defensores deste modelo, seria que os estados arrecadassem a parte do IBS Municipal e distribuíssem aos seus municípios. Esta solução deixaria os municípios na dependência de repasses de recursos dos estados e os excluem totalmente da administração do IBS.

No modelo de conselho ou agência compartilhada, os municípios, assim como os estados, poderão participar da administração do IBS e receberão os recursos diretamente da entidade, sem qualquer ingerência ou dependência de repasses de outros entes.

2) Os estados ficarão na dependência de repasses uns dos outros, especialmente de certos estados que são exportadores líquidos de produtos e serviços para os demais. Essa dependência de repasses dos demais estados pode ensejar conflito federativo e insegurança jurídica, podendo inclusive impactar nas finanças públicas estaduais e municipais em caso de *default*.

Ao contrário, a arrecadação e distribuição por meio de uma entidade compartilhada será feita de forma automática — como um banco — e conforme fórmulas detalhadas na Lei Complementar. Tal entidade terá função meramente operacional de arrecadar e distribuir os recursos. Os entes não ficarão dependentes de repasses uns dos outros, não haverá ingerência, discricionariedade ou conflito federativo, e muito menos perigo de *default*, pois a arrecadação não entrará previamente no tesouro de nenhum ente.

3) Os estados de origem terão que arcar com o custo da inadimplência: mesmo que o fornecedor não recolha o tributo incidente na operação interestadual, o estado A, ainda sim, terá que repassar os recursos para o estado B. No modelo de conselho ou agência

compartilhada, os critérios de distribuição entre os entes de eventual inadimplência serão previstos na Lei Complementar, que poderá adotar fórmulas de modo a não onerar um ente específico.

4) Não é possível a implementação das regras de transição federativa que estabelecem a transição gradual das receitas distribuídas inicialmente conforme a participação de cada ente no total da arrecadação atual para uma distribuição baseada exclusivamente no princípio de destino ao final do período. Esta transição é necessária para que a passagem da arrecadação da origem para o destino não seja abrupta. Só uma entidade centralizada como o conselho pode viabilizar o rateio das receitas conforme estas regras da transição federativa.

4) Maior complexidade para os contribuintes, pois terão que continuar se inscrevendo e recolhendo o IBS para potencialmente todos os estados da Federação. No conselho federativo, os contribuintes só terão que se inscrever e recolher o IBS para uma entidade. O conselho igualmente coordenará a atuação dos fiscos estaduais e municipais para que não haja duplicidade de fiscalização e autuações. O modelo de entidade compartilhada reduz significativamente a complexidade e insegurança jurídica dos contribuintes.

5) Os contribuintes não terão garantia do creditamento e da devolução dos créditos acumulados, já que a arrecadação no meio da cadeia será transferida ao tesouro de cada estado. Os contribuintes ficarão na dependência financeira de cada ente para que os créditos sejam aceitos e devolvidos, tal como no atual modelo, que infelizmente não tem funcionado. No modelo de conselho ou agência federativa, a arrecadação do IBS sobre operações entre contribuintes será retida pela entidade, de modo que os contribuintes terão o creditamento assegurado. Além disso, os contribuintes terão a garantia de devolução rápida de créditos acumulados, sem depender da disponibilidade financeira e orçamentária dos entes.

Há ainda quem defenda que o conselho poderia arrecadar somente o IBS incidente sobre operações interestaduais, deixando a arrecadação sobre as operações dentro do Estado a cargo de cada um individualmente. Ocorre que esta solução também é problemática pois, além de não permitir a efetivação das regras de transição descritas acima, igualmente submete os municípios aos repasses dos estados no que tange ao IBS municipal.

Além disso, aumenta substancialmente a complexidade para os contribuintes, que teriam que se inscrever e recolher o IBS para todos os estados em que estiverem localizados. Por fim, esta proposta não garantiria o amplo creditamento do IBS por parte dos contribuintes, que não poderiam abater os créditos de outras unidades federadas. Além disso, a devolução de créditos acumulados continuaria problemática, pois os recursos entrariam ao tesouro de cada estado antes de serem devolvidos, tal como na atual sistemática do ICMS.

O modelo de entidade compartilhada através de um conselho, comitê ou agência é, sem dúvidas, a proposta que traz mais garantias e benefícios, tanto do ponto de vista dos contribuintes quanto dos estados e municípios. Por parte dos municípios, a proposta viabiliza a criação do IBS no nível municipal, garantindo que participem da administração compartilhada e não fiquem dependentes de repasses dos estados.



Da perspectiva dos estados, uma entidade compartilhada permitirá a implementação das regras de transição federativa e trará mais segurança jurídica quanto à distribuição dos recursos, sem que fiquem dependentes de repasses entre si e sem arcar com o custo da inadimplência do imposto devido a outros estados. Para os contribuintes, inegavelmente o modelo é o que mais traz simplificação, segurança jurídica e garantia do creditamento pleno e devolução de créditos acumulados.

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2023-out-04/melina-rocha-arrecadacao-compartilhada-ibs/>