



OF. 031/2023 - FEBRAFITE - CIRCULAR

Brasília/DF, 22 de março de 2023.

Ao Exmo. Senhor Reginaldo Lopes
Deputado Federal, coordenador do Grupo de Trabalho sobre o Sistema Tributário Nacional
Câmara dos Deputados
Brasília

ASSUNTO: CONSIDERAÇÕES A RESPEITO DO PROJETO DE REFORMA TRIBUTÁRIA EM DEBATE NA CÂMARA

Senhor Deputado,

Ao saudá-lo respeitosamente, a **FEBRAFITE** (Associação Nacional das Associações de Fiscais de Tributos Estaduais), Entidade Nacional que congrega 26 entidades filiadas e representa mais de 30 mil Auditores Fiscais das Receitas Estaduais do País, vem, por meio deste, agradecer o convite para a participação na Audiência Pública “Reforma sob a Perspectiva da Administração Tributária” e apresentar considerações a respeito do projeto de reforma tributária em debate na Câmara.

A reforma tributária brasileira é hoje uma demanda social, e enquanto presidente da Febrafite, entidade que representa 26 associações de fiscais de tributos estaduais, registro meus cumprimentos por essa força-tarefa estabelecida em prol de sua aprovação, prestando os esclarecimentos técnicos necessários e oportunizando o debate com vistas ao aperfeiçoamento das propostas e à melhor condução dos processos de transição e repartição de receitas.

Acreditamos com firmeza que a reforma tributária é absolutamente necessária. Somos favoráveis à sua aprovação. É nossa melhor oportunidade para superarmos o atual sistema tributário, que é anacrônico, disfuncional e injusto. É um modelo esgotado, que precisa ser substituído por outro mais eficiente, justo e simples. Por isso defendemos a reforma tributária.

A partir dessa constatação da necessidade da reforma, nossa comissão técnica tem debatido profundamente algumas questões fulcrais das atuais propostas de reforma ao texto constitucional, e ativamente buscado informações e esclarecimentos, assim como realizado e integrado eventos e grupos de estudos. Nesse contexto é que eu gostaria de registrar alguns alertas e dividir algumas preocupações, pois enquanto operadores centrais do sistema tributário, e lastreados na vivência cotidiana do exercício da fiscalização e da cobrança, temos o dever de primar pela construção de um imposto sobre o consumo simples, justo e neutro, que efetivamente

contribua para um ambiente de negócios juridicamente estável, capaz de atrair investimentos e gerar postos de trabalho.

1. Crédito do IBS

Início tratando do direito ao crédito do IBS: o novo imposto deve ser não-cumulativo, admitindo o crédito de forma ampla, e não apenas o crédito físico, e permitindo, com brevidade e baixo custo, a restituição de valores de eventual saldo credor dos contribuintes. As propostas de reforma tributária foram, portanto, pensadas para garantir um crédito simples, rápido, amplo e seguro, do imposto pago na compra. Estas características são desejáveis não apenas porque estejam enumeradas em um livro sobre tributação, ou porque representem o desejo de um setor da economia, mas porque são adequadas à existência de um bom ambiente de negócios para todo o país, com estímulo à livre iniciativa, à concorrência leal, à criação de novos negócios, ao crescimento das empresas, de empregos e da geração de renda.

Todavia, para que isto seja viável, deve existir, desde o início, uma regra fundamental e intransponível: apenas compras cujo imposto tenha sido pago, no sentido de efetivamente recolhido, gera direito a crédito para o adquirente.

Se desejamos simplicidade, rápida restituição de saldos credores, ambiente de confiança entre contribuintes e Fisco, baixa litigiosidade, baixo custo de transação, devemos estabelecer regras fundamentais, claras, simples e que estimulem os agentes a agirem de acordo com o interesse geral.

Ao permitir crédito amplo, para qualquer compra relacionada ao negócio da empresa, desde que o imposto tenha sido pago, e por outro lado, não aceitar quaisquer tipos de créditos não vinculados ao prévio pagamento do imposto, proibem-se as principais armas da sonegação e da guerra fiscal: créditos outorgados, presumidos, prêmios, créditos por notas frias e créditos originados por empresas inadimplentes. Não existe mágica, não existe almoço grátis. Este é um ponto fundamental.

Para que o sistema seja simples, orgânico e que os agentes tenham interesse comum de transacionar com empresas que seguem as regras, devemos ter regras claras, que incentivem este comportamento. Alguns podem alegar que limitar o crédito ao imposto previamente pago, geraria insegurança jurídica ao comprador, pois ele não teria como saber se o fornecedor paga os tributos em dia, ou se não os paga. Para solucionar este problema, entendemos que devem ser oferecidas ao comprador pelo menos duas possibilidades de pagar o imposto diretamente ao Fisco, evitando o risco “fornecedor”.

Opção um: o comprador, à vista do documento fiscal da compra, pode gerar online, instantaneamente, um QR Code e recolher ao Fisco, por PIX, o valor do imposto, e depois pagar o valor da mercadoria, sem impostos, ao fornecedor, na forma de pagamento livremente acordada entre as partes.

Opção dois: o comprador deve informar ao vendedor que deseja utilizar uma modalidade de pagamento que suporte pagamento repartido (Split Payment), de forma que ao realizar o pagamento do produto comprado, parte do valor seja automaticamente destinado ao fornecedor e parte do valor seja destinado ao Fisco. Sem risco, sem complicação, sem burocracia para o comprador.

Importante destacar que o comprador, ao utilizar uma destas formas de pagamento, QR Code com PIX ou Split Payment, faz o pagamento do imposto e se credita “imediatamente” do valor do imposto pago, sem atrasos, sem burocracia, sem risco de ser multado pelo Fisco, sem incorrer no risco “fornecedor” (inadimplente, irregular, inábil, cassado, etc).

Isto reduz custos de conformidade, reduz burocracia, reduz litígios, reduz custos de fazer negócios no Brasil, e permite pronta e rápida recuperação de saldos credores (impostos a recuperar), cuja devolução não mais dependerá de complexas e demoradas auditorias.

O empresário deve ter liberdade plena para fazer negócios, escolher fornecedores, escolher meios e formas de pagamento. Mas, deve ter em mente que “o crédito do imposto depende de o imposto ter sido previamente pago”, e com esta informação pode optar por uma forma de pagamento que lhe ofereça comodidade e segurança, ou por outra forma que no seu caso lhe pareça superior.

A premissa de que o direito ao crédito, pelo adquirente, nasce com o efetivo recolhimento do imposto incidente na operação anterior, pelo fornecedor, ou pelo próprio adquirente, deve ser matéria de emenda constitucional, cabendo à Lei Complementar a identificação das modalidades de pagamento e outras particularidades – a regra deve estar clara na Constituição.

Importante destacar que que o regramento básico do crédito do imposto já está previsto na Constituição Federal, que aponta tal matéria deve ser regulada por lei complementar (artigo 146, III b), nos limites constitucionais ao poder de tributar (artigo. 150, §6º), bem como hoje no ICMS (artigos 155, §2º, II, a, b; XII, f).

2. Split Payment

Precisaremos de meios para dar conta deste problema da insegurança jurídica quanto à não confirmação do crédito do adquirente em razão de eventual inadimplemento tributário do fornecedor.

E é aí que o split payment vem em muito boa hora, na medida em que ele permite ao comprador com direito ao crédito, sem pagar absolutamente nada a mais por isto, a antecipação do recolhimento do IBS e o seu creditamento imediato. Ele afasta por completo a exposição ao risco de seu fornecedor não pagar o IBS devido.

São vantagens do split payment:

- Simplicidade da perspectiva do usuário;
- Elimina a insegurança jurídica do crédito quanto a eventual inadimplência tributária do fornecedor;
- Crédito imediato para o adquirente;

Mas o split payment requer atenção a alguns pontos, pois a depender de seu desenho, pode se tornar altamente prejudicial:

- Deve ser facultativo, coexistindo com a apuração convencional;
- Deve haver um tempo máximo entre a compra e a utilização do split payment;
- Impõe a necessidade de o fisco ter amplo acesso às movimentações financeiras, tais como contas correntes, transações com operadoras de cartões de crédito e outros meios de pagamento utilizados pelo vendedor e comprador;
- Não é bala de prata e está muito longe de resolver a sonegação e a inadimplência;

É indispensável, portanto, que seja uma opção livremente pactuada entre cliente/fornecedor, sob pena de incentivar o crescimento da economia informal e da desbancarização.

Além do mais, sua imposição a todas as transações mercantis pode deteriorar o ambiente de negócios pois limitaria as formas possíveis de pagamento. Acreditamos que o meio de pagamento e a forma como o imposto será recolhido pode e deve ser livremente pactuado entre os agentes econômicos. A livre iniciativa deve ser prestigiada também quanto à livre escolha da melhor forma de pagamento, em consonância direta com o princípio da livre iniciativa insculpido no artigo 1º, IV e 170 da Constituição Federal.

A delimitação de um tempo máximo evita que alguém faça uma compra com pagamento para somente daqui a um ano (por exemplo), e assim frustre o pagamento do IBS neste íterim. Também aí fica claro que o split deve ser uma possibilidade entre outras opções de apuração e pagamento do IBS.

Em consonância com o artigo 145, §1º da Constituição Federal, o fisco precisará ter acesso às transações de split para fiscalização. Pois, não se enganem, o creditamento somente mediante pagamento do imposto e o split payment são instrumentos importantíssimos em um contexto maior, mas não garantem, por si só, o fim da sonegação. Sempre haverá quem desafiará a sociedade e procurará brechas para não pagar o que deve, não há como evitar a sonegação sem uma administração tributária forte e atuante.

3. Conselho Federativo

Das questões mencionadas até aqui, um dos aspectos mais relevantes, e justamente por isso, preocupantes, da implantação da reforma tributária, é a existência, a composição e o funcionamento do Conselho Federativo, e esse é o terceiro ponto a ser abordado. Existem alguns problemas a serem enfrentados:

- Os contribuintes não podem se sujeitar a mais de 5.000 Administrações Tributárias batendo à sua porta para fiscalizar o pagamento do mesmo tributo; e
- Estados e Municípios não podem perder autonomia no direcionamento das ações fiscais, garantida pelo pacto federativo.

O Brasil tem 27 unidades federadas e 5.568 municípios, além do governo central. Mesmo diante de um IBS dual, basicamente, seríamos quase 5.600 fiscos potencialmente interessados em fiscalizar o mesmo fato.

Não obstante, pelo próprio histórico da tributação sobre o consumo até o presente momento, as administrações tributárias são vocacionadas e estruturadas de forma a exercer a melhor atividade arrecadatória, de acordo com o tributo sobre o qual originariamente têm gestão.

Assim, uma regra muito sólida deve coordenar a distribuição dos esforços de caráter fiscal, evitando retrabalho, burocracia e insegurança jurídica para os contribuintes, bem assim, em face da regra de tributação no destino, a idealização de mecanismos que fomentem a alocação de

esforços de trabalho, mesmo diante de fatos que, potencialmente, não irão gerar arrecadação para o ente fiscalizador, e sim para os entes para onde foram destinadas as mercadorias. Sistemas de convênios, compartilhamento de informações, ações colaborativas e regras de fiscalização única por fato e de presunção de destino quando, da operação, este não possa ser conhecido, são exemplos de ferramentas para gerir um sistema como o pretendido.

A governança do IBS precisa ser eficiente, agregando as estruturas administrativas dos diversos entes em um modelo de gestão matricial, flexível e que tenha a capilaridade necessária para atender à universalidade da tributação. Esse modelo deve ser capaz de:

- Reservar ao Conselho Federativo as funções de coordenação, orientação e uniformização, de forma que existam planos de trabalho Nacionais, Regionais e Locais, coordenados de forma centralizada com metas estabelecidas em contratos de gestão;
- Garantir aos Estados e Municípios a autonomia para planejar e executar as ações fiscais Regionais e Locais, sob coordenação Central;
- Garantir a estrutura e os incentivos para a estruturação das administrações fiscais dos entes tributantes, em observância ao fato de as administrações tributárias já serem consagradas na Constituição Federal como atividades essenciais ao funcionamento do Estado, com recursos prioritários e com atuação integrada (artigo 37, XII);
- Garantir a todos os entes o acesso irrestrito a todas as informações econômico-fiscais à disposição da União, Estados e Municípios, evitando a criação de obrigações acessórias por mais de um ente, buscando as mesmas informações.

Importante destacar que esse pontos fundamentais já integram o relatório de reforma tributária da PEC 110, do Senador Roberto Rocha, em construção conjunta com a Febrafite e apoio de todas as entidades Nacionais do Fisco.

4. Lei Orgânica da Administração Tributária

A fiscalização, na nova estrutura, será um sistema único, integrado nacionalmente, e todos os contribuintes precisam ser fiscalizados uma única vez para todos os tributos, pelo mesmo auditor ou equipe de fiscalização, então todos os servidores precisam estar sujeitos às mesmas regras do ponto de vista funcional, tais como limites remuneratórios, regras correccionais e prerrogativas funcionais. As administrações tributárias, como órgãos de Estado, precisam ser eminentemente técnicas e, para tanto, demandam de uma Lei Orgânica que lhes garanta autonomia técnica, administrativa, financeira e orçamentária.

5. Transição

Outra questão, também central sobre a implantação da reforma tributária, é o prazo de transição estipulado para contribuintes e entes federados. A princípio, o prazo de transição proposto pelos entes federativos é incompatível com aquele que se imporá aos próprios contribuintes e, certamente, se mostra demasiado longo. Ainda que possa haver certa apreensão por parte das administrações fiscais (tributária/orçamentária), relacionada à manutenção dos níveis de arrecadação tributária, não parece razoável exigir que empresas e contribuintes se adaptem ao novo sistema no prazo de cinco anos, ao passo em que estados e municípios postulem por uma transição sem qualquer risco pelo prazo de 40 anos. Em estrita análise, a garantia dos patamares de arrecadação por prazo tão longínquo pode conduzir à elevação contínua da alíquota de referência, onerando excessivamente contribuintes e consumidores, numa espécie de financiamento social à segurança fiscal de estados e municípios. A sistemática de garantia de arrecadação não pode servir de incentivo à ineficiência da máquina pública, contribuindo, aí sim, para a elevação da carga tributária incidente sobre o consumo de bens e serviços.

6. Cashback

Finalmente, cumpre registrar nosso apoio às iniciativas legislativas que contemplam o Cashback. A tributação sobre o consumo é regressiva, ou seja, proporcionalmente, onera mais a parcela da população economicamente desfavorecida. Uma sistemática que prevê que parcela do imposto pago por essas pessoas possa ser devolvida, não somente constitui instrumento de justiça social, como contribui para o fomento da recirculação monetária, em última análise conduzindo a níveis de consumo, atividade econômica e arrecadação maiores.

Na certeza de que o Congresso Nacional Brasileiro se encontra altamente sensível à necessidade de levar a efeito a reforma tributária, são essas as considerações apresentadas pela Febrafite, com o objetivo exclusivo de contribuir para a construção de normas coesas e transparentes. Finalmente, registro a ampla disponibilidade de nossa Associação para participação em debates técnicos, que possam, de forma mais profunda, bem analisar os temas aqui apontados, e outros que se mostrem necessários.



RODRIGO KEIDEL SPADA
Presidente da Febrafite

Associações Filiadas à FEBRAFITE:

