



**Sindicato dos Fazendários
do Município do Recife**

A Reforma Tributária e os municípios: várias projeções e as repercussões no futuro*

*Fábio Macêdo é Auditor do Tesouro Municipal da Prefeitura do Recife (PE)

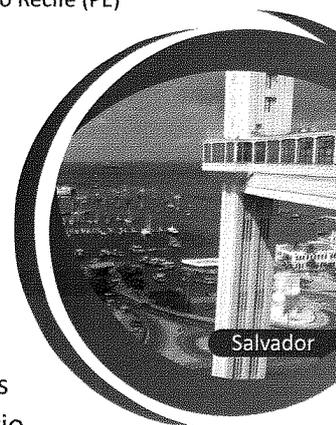
1. Introdução

As propostas de Reforma Tributária partem da premissa de simplificar o sistema tributário nacional e algumas têm a pretensão de promover justiça fiscal. Acreditam que a Reforma Tributária será a solução de diversos problemas econômicos do país.

Dentro do contexto de crise fiscal, uma Reforma Tributária precisa ser bem pensada em diversos aspectos, não apenas fiscal e econômico. Mudanças radicais podem trazer um resultado diverso do esperado, com consequências sociais desastrosas.

O município tem um papel importante para a sociedade e é onde ocorrem as relações econômicas e sociais. Ele é o ente mais próximo à população. As mudanças locais

requerem respostas rápidas das gestões municipais. As administrações públicas precisam ser eficientes e ágeis principalmente nos grandes centros urbanos. Recursos próprios são imprescindíveis para uma boa prestação de serviços públicos. Verifica-se a importância do exercício pleno das competências tributárias no cenário atual de crise econômica. Os municípios que sobrevivem exclusivamente de repasses estão em profundo desequilíbrio fiscal.



2. Construção de uma Reforma Tributária

Os modelos de reforma mais recentes partem da unificação dos tributos sobre o consumo de bens e serviços (ICMS, IPI, ISS e contribuições sociais) em único imposto de competência estadual [Imposto sobre Valor Agregado (IVA); Imposto Sobre Operações de Bens e Serviços (IBS)] com mudanças nos critérios de repartições do produto da arrecadação deste novo tributo entre os municípios.

Ao retirar competências de um ente político, este enfraquece perante a federação, principalmente no aspecto tributário. Estima-se que a PEC 293/2004 pode reduzir

a capacidade financeira municipal de promover uma efetiva prestação de serviços aos munícipes, prevendo-se uma perda de quase metade da receita própria dos municípios que cobram o ISS.

Estados e municípios sentem os efeitos das políticas tributárias da União em relação às transferências constitucionais decorrentes das repartições dos tributos do poder central. O IPI perdeu o caráter fiscal, afetando os fundos de participação dos estados e municípios, enquanto a União cria contribuições não repartidas, concentrando cada

Recife

Salvador

vez mais a carga tributária na sua esfera. São repassadas aos municípios atribuições sem o correspondente recurso financeiro para efetivar uma prestação de serviço público adequada.

Em relação à cota parte do ICMS destinada aos municípios, os problemas se agravam ao longo do tempo. A “guerra fiscal” praticada pelos estados compromete as receitas municipais fortemente, pois ao conceder um benefício fiscal, o governo estadual justifica, segundo a exigência Lei de Responsabilidade Fiscal, alegando que a receita inexistia e não ocorreria se não fosse incentivada a implantação do empreendimento, sem nenhuma preocupação com o comprometimento das receitas municipais transferidas. O município, que recebe os investimentos privados, aumenta a sua participação no bolo da arrecadação do ICMS, que não cresce devido à renúncia fiscal do estado, em detrimento da diminuição nos repasses para os demais municípios do respectivo estado.

A mudança da competência do imposto sobre o consumo da origem para o destino pode dificultar a “guerra fiscal”,

mas não impedirá que os municípios percam receitas por decisões unilaterais de um ente, basta uma redução de alíquotas para determinado segmento econômico. A Lei de Responsabilidade Fiscal só será observada pelo ente titular do tributo, sem respeitar os desequilíbrios que poderão ocorrer nos demais entes que recebem repasses do imposto em questão.

Atualmente não há dados confiáveis que possam embasar uma mudança de critério de repartição segura para os municípios. Toda a análise é feita de forma global. Preserva-se o “bolo” da União, estados/DF e municípios. Necessita-se de um longo período de coleta de informações para modificações profundas, pois são realidades bem distintas. A imprecisão poderá acarretar uma tragédia no âmbito municipal, em especial nas administrações tributárias eficientes, que poderão ter perdas consideráveis em favor de entes que vivem de repasses, em virtude de entregar sua principal receita tributária própria - o ISS - para um “bolo” a ser repartido por todos os municípios de um estado, sem uma compensação definitiva.

3. Critérios de repartição da arrecadação do IBS / IVA

Como dito anteriormente, não há dados precisos para fazer uma mudança do critério de repartição da receita sobre o consumo de bens e serviços. Atualmente 75% dos 25% do ICMS é repartido pelo critério do valor agregado, mas as propostas sugerem o destino do bem e serviço com o objetivo de acabar com a guerra fiscal.

Com o objetivo de conhecer o potencial do risco envolvido, foram feitas análises sobre a última versão divulgada da PEC 293/2004, utilizando-se o atual Índice de Participação do Município (IPM) - ICMS, um Índice do PIB do Município em relação ao PIB estadual, um Índice da População do Município e o seu Índice de Desenvolvimento Humano – IDH em relação à população e IDH do estado e outro Índice da População do Município e o seu o seu Índice de Desenvolvimento Humano critério renda – IDH_renda em relação à população e IDH_renda do estado.

Acredita-se que o IDH_renda deve se aproximar do critério destino, pois a população local é responsável pelo

consumo dentro do município (destino final) e sua renda influencia o montante consumido.

A análise dos critérios considera dados de 2017, um IBS (PEC 293/2004) na ordem de R\$ 660.620.688.995,05, dentre os quais os municípios detêm 22,87% do produto da arrecadação, o acréscimo da parte do estado sobre o IPVA de veículos automotores terrestres e o Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos (ITCD), arrecadado pela União e repassado aos municípios após um valor retido para custeio da cobrança. Os municípios perdem o ISS; o valor atual da sua cota parte do ICMS; 22,50% do IPI no FPM (Fundo de Participação dos Municípios). Esses são os principais ganhos e perdas no município, importantes para uma análise do potencial risco de repartição, com uma significativa redistribuição de receitas transferidas entre os menores entes da federação.

- * $IPM-ICMS=ICMS_MUN/ICMS_ESTADO;$
- * $IPM-PIB=PIB_MUN/PIB_ESTADO;$
- * $IPM-IDH= IDH_MUN*POP_MUN/(\sum IDH_MUN*POP_MUN)$, somatório dentro do Estado;
- * $IPM-IDH_RENDA= IDH_MUN_RENDA*POP_MUN/(\sum IDH_MUN_RENDA*POP_MUN)$, somatório dentro do Estado.



**Principais Ganhos =
(22,87 % do IBS) +
(50% do IPVA) + (ITCD);**

**Principais Perdas =
(ISS)+(25% do ICMS) +
(22,50% do IPI);**

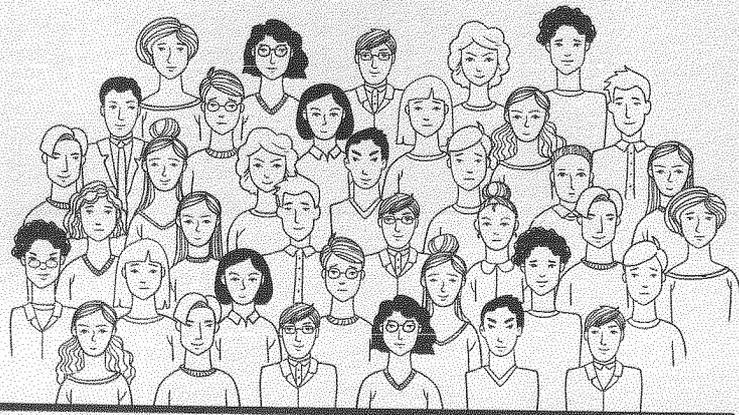
**SALDO =
Principais Ganhos –
Principais Perdas.**



OBS: Não há dados sobre como se comportará a redistribuição do ITCD, então, utilizou-se o mesmo critério de repartição do IBS, o mesmo critério para perda do IPI. Somente o IPVA que manteve o critério atual.

4. Análise dos critérios de repartição da arrecadação do IBS (IVA).

As populações dos municípios foram classificadas pelas seguintes faixas:



Faixa pop	População (habitantes) >
1	5.000.000
2	2.000.000
3	CAMPINAS 1.000.000
4	500.000
5	200.000
6	100.000
7	50.000
8	20.000
9	10.000
10	5.000

Foram analisados 3.672 municípios com população acima de 5 mil habitantes, população total de 181 milhões e que prestaram informações completas sobre suas receitas ao Tesouro Nacional, mas calculados os índices para a totalidade de 5.566 municípios.

Na coluna média do percentual do IPTU das tabelas a

seguir, tem-se a noção de quanto o município terá que aumentar o IPTU para compensar a perda, ou diminuir em caso de ganho. Comparam-se também ganhos e perdas em relação à receita atual (ISS, cotas do ICMS, IPI, IPVA), Valores elevados da média do percentual do IPTU refletem municípios com baixa ou sem arrecadação deste imposto.

4.1 Índice de Participação do Município (IPM)– ICMS – critério valor agregado.

Mantido o critério atual teremos os seguintes resultados:

Municípios perdedores:

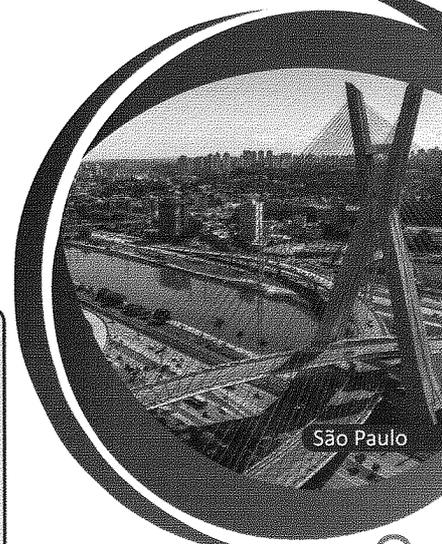
PERDE -IBS INDICE	SIM IPM-ICMS				
Faixa população	Valores	Contagem de Municípios	Média de %IPTU	Média de Saldo/Receita	Soma de SALDO
1	2		-115,84%	-28,85%	- 11.498.467.301,14
2	3		-46,93%	-10,99%	- 902.109.455,26
3	8		-63,80%	-9,70%	- 1.466.070.647,33
4	9		-34,65%	-5,35%	- 364.563.394,24
5	15		-207,72%	-10,85%	- 1.592.165.610,98
6	17		-202,36%	-12,27%	- 373.068.675,65
7	27		-248,36%	-7,23%	- 177.437.048,78
8	51		-2068219,50%	-15,23%	- 257.303.953,81
9	51		-19315573,45%	-17,50%	- 103.071.417,78
10	30		-13436463,45%	-20,19%	- 86.862.968,91
Total geral	213		-7012590,61%	-14,36%	16.821.120.473,88

Municípios ganhadores:

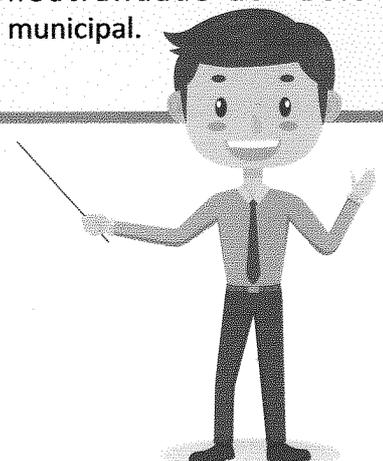
PERDE -IBS INDICE	NÃO IPM-ICMS				
Faixa população	Valores	Contagem de Municípios	Média de %IPTU	Média de Saldo/Receita	Soma de SALDO
2	1		59,98%	5,86%	126.119.888,19
3	1		34,28%	7,03%	153.987.050,77
4	15		67,08%	7,42%	869.005.558,62
5	82		148,94%	10,74%	2.713.637.455,00
6	122		42000287,15%	16,35%	2.454.247.925,24
7	288		2433988,74%	18,57%	2.534.142.514,55
8	921		5052760,99%	23,40%	4.203.481.565,87
9	1095		5093339,69%	27,51%	2.778.429.439,62
10	934		4145108,26%	29,68%	1.619.863.845,05
Total geral	3459		5761019,96%	25,37%	17.452.915.242,91

Municípios - Quadro geral:

PERDE -IBS INDICE	(Tudo) IPM-ICMS				
Faixa população	Valores	Contagem de Municípios	Média de %IPTU	Média de Saldo/Receita	Soma de SALDO
1	2		-115,84%	-28,85%	- 11.498.467.301,14
2	4		-20,21%	-6,77%	- 775.989.567,07
3	9		-52,91%	-7,84%	- 1.312.083.596,56
4	24		28,93%	2,63%	504.442.164,38
5	97		93,78%	7,40%	1.121.471.844,02
6	139		36863536,63%	12,85%	2.081.179.249,59
7	315		2225339,85%	16,36%	2.356.705.465,77
8	972		4679129,30%	21,38%	3.946.177.612,07
9	1146		4007079,16%	25,51%	2.675.358.021,84
10	964		3597963,92%	28,13%	1.533.000.876,14
Total geral	3672		5020067,06%	23,06%	631.794.769,03



Análise: observa-se que há uma transferência de receita na ordem de 17 bilhões de reais de 213 municípios para os demais, envolvendo uma população de quase 60 milhões de pessoas que vivem nos grandes e médios centros urbanos que poderão ser afetadas na prestação de serviços públicos. Vale salientar que este critério de repartição provocou a “guerra fiscal” e não deve ser implementado. A soma do saldo de tudo é o montante a ser repartido entre os demais municípios analisados que terão ganhos e garante a neutralidade do “bolo” municipal.



4.2 Índice de Participação do Município (IPM) - PIB – critério PIB do município em relação ao PIB do Estado.

Utilizou-se o PIB de 2015 para fazer a repartição do IBS entre os municípios do estado.

Municípios perdedores:

PERDE -IBS INDICE	SIM IPM-PIB				
Faixa população	Valores	Contagem de Municípios	Média de %IPTU	Média de Saldo/Receita	Soma de SALDO
1		1	-20,41%	-5,58%	- 1.712.786.174,85
2		1	-1,08%	-0,25%	- 6.008.190,90
3		3	-78,01%	-10,10%	-497.697.310,12
4		7	-76,91%	-7,48%	- 452.225.875,75
5		22	-287,51%	-10,34%	- 1.572.306.106,00
6		32	-79789969,20%	-19,85%	- 1.566.475.970,74
7		81	-1508,73%	-15,96%	- 1.164.250.484,36
8		448	-8071185,67%	-19,33%	- 2.594.157.825,81
9		837	-9899828,98%	-25,74%	- 2.442.289.137,69
10		852	-4964133,94%	-31,82%	- 1.906.672.591,35
Total geral		2284	-8180778,68%	-26,07%	- 13.914.869.667,58

Municípios ganhadores:

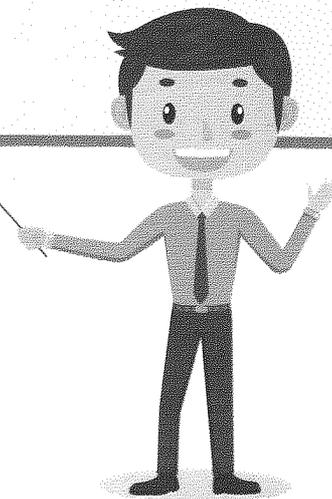
PERDE -IBS INDICE	NÃO IPM-PIB				
Faixa população	Valores	Contagem de Municípios	Média de %IPTU	Média de Saldo/Receita	Soma de SALDO
1		1	68,13%	15,77%	1.691.083.404,65
2		3	18,41%	4,27%	481.258.535,91
3		6	70,71%	13,34%	1.426.300.275,05
4		17	80,44%	12,14%	1.170.335.216,20
5		75	148,68%	16,68%	3.468.182.954,07
6		107	26993100,70%	25,52%	2.221.311.447,57
7		234	3485844,08%	34,28%	2.141.375.861,54
8		524	5429395,53%	29,43%	1.769.162.182,75
9		309	1137221,59%	21,55%	400.259.318,80
10		112	6142320,00%	34,12%	109.963.262,71
Total geral		1388	5467079,92%	27,53%	14.879.232.459,24

Municípios – Quadro geral:

PERDE -IBS INDICE	(Tudo) IPM-PIB				
Faixa população	Valores	Contagem de Municípios	Média de %IPTU	Média de Saldo/Receita	Soma de SALDO
1		2	23,86%	5,09%	- 21.702.770,20
2		4	13,54%	3,14%	475.250.345,01
3		9	21,14%	5,53%	928.602.964,93
4		24	34,55%	6,42%	718.109.340,44
5		97	49,75%	10,55%	1.895.876.848,07
6		139	2409947,92%	15,08%	654.835.476,83
7		315	2589096,21%	21,36%	977.125.377,17
8		972	-793094,57%	6,96%	- 824.995.643,06
9		1146	-6923870,32%	-12,99%	- 2.042.029.818,89
10		964	-3673757,55%	-24,16%	- 1.796.709.328,64
Total geral		3672	-3021947,60%	-5,81%	964.362.791,66



Análise: este critério tem uma perda menor em relação ao IPM-ICMS, diluindo em mais municípios e diminuindo a quantidade dos que ganham. Neste critério, os municípios com um PIB alto serão beneficiados, mas isto não significa que possuem um consumo local considerável da sua população, principalmente onde a “guerra fiscal” promoveu a instalação de unidades fabris que elevam o PIB estadual, mas não uma correspondente renda local.



4.3 Índice de Participação do Município (IPM) – IDH – critério do Índice de Desenvolvimento Humano.

Empregou-se o IDH de 2010 para fazer a análise do critério.

Municípios perdedores:

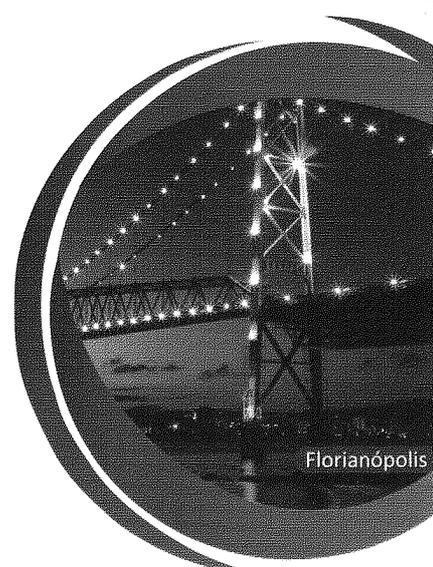
PERDE -IBS INDICE	SIM IPM-IDH	Faixa população	Valores Contagem de Municípios	Média de %IPTU	Média de Saldo/Receita	Soma de SALDO
1		2		-70,46%	-18,33%	- 9.194.792.523,91
2		1		-44,87%	-4,38%	- 94.340.603,93
3		4		-61,55%	-12,77%	- 1.166.368.074,89
4		9		-142,97%	-16,48%	- 1.753.489.220,07
5		35		-755,85%	-24,09%	- 5.775.574.827,34
6		35		-185987045,41%	-26,55%	- 3.291.740.239,53
7		59		-768,82%	-24,98%	- 2.365.137.774,51
8		204		-733329,01%	-26,14%	- 3.682.768.314,52
9		290		-13821982,28%	-25,27%	- 1.892.903.139,96
10		394		-4972032,46%	-28,56%	- 1.455.037.629,39
Total geral		1033		-12223209,00%	-26,52%	- 30.672.152.348,05

Municípios ganhadores:

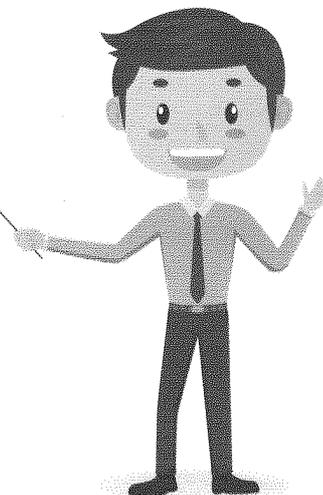
PERDE -IBS INDICE	NÃO IPM-IDH	Faixa população	Valores Contagem de Municípios	Média de %IPTU	Média de Saldo/Receita	Soma de SALDO
2		3		103,15%	22,51%	1.733.394.864,94
3		5		171,03%	25,04%	1.237.924.430,04
4		15		271,40%	33,23%	2.024.894.480,41
5		62		521,37%	46,12%	5.059.200.287,75
6		104		86882481,02%	92,28%	4.578.421.551,50
7		256		8958465,40%	135,14%	5.733.015.041,14
8		768		-27019708,56%	143,50%	7.756.619.169,92
9		856		14934586,69%	116,09%	3.780.194.492,70
10		570		11506073,07%	97,59%	1.123.820.265,37
Total geral		2639		19485709,27%	118,58%	33.027.484.583,77

Municípios – Quadro geral:

PERDE -IBS INDICE	(Tudo) IPM-IDH	Faixa população	Valores Contagem de Municípios	Média de %IPTU	Média de Saldo/Receita	Soma de SALDO
1		2		-70,46%	-18,33%	- 9.194.792.523,91
2		4		66,14%	15,78%	1.639.054.261,01
3		9		67,66%	8,24%	71.556.355,15
4		24		116,01%	14,59%	271.405.260,34
5		97		60,52%	20,79%	- 716.374.539,59
6		139		18174326,88%	62,36%	1.286.681.311,97
7		315		7280386,61%	105,14%	3.367.877.266,63
8		972		21194996,97%	107,89%	4.073.850.855,40
9		1146		7657618,97%	80,32%	1.887.291.352,74
10		964		4771245,71%	46,03%	- 331.217.364,02
Total geral		3672		10565417,18%	77,76%	2.355.332.235,72



Análise: Há uma enorme redistribuição de receita em comparação aos demais critérios e variações enormes nas faixas populacionais.



4.4 Índice de Participação do Município (IPM) - IDH_Renda – critério do Índice de Desenvolvimento Humano - Renda.

Empregou-se o IDH de 2010 para fazer a análise do critério.

Municípios perdedores:

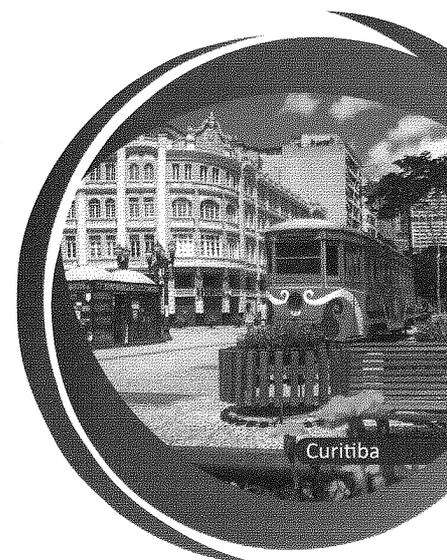
PERDE -IBS INDICE	SIM IPM-IDH_RENDA				
Faixa população	Valores	Contagem de Municípios	Média de %IPTU	Média de Saldo/Receita	Soma de SALDO
1	2		-60,91%	-15,99%	- 8.356.210.455,85
2	1		-38,48%	-3,76%	- 80.903.699,49
3	5		-45,57%	-9,11%	- 1.018.954.175,11
4	9		-145,77%	-16,49%	- 1.743.936.258,56
5	36		-745,28%	-23,79%	- 5.778.116.005,84
6	36		-183824661,27%	-25,98%	- 3.287.187.642,01
7	63		-722,22%	-23,54%	- 2.371.286.435,37
8	204		-365896,47%	-26,29%	- 3.698.392.749,23
9	291		-14063723,96%	-25,60%	- 1.912.105.870,83
10	399		-4994145,75%	-28,55%	- 1.462.877.910,56
Total geral	1046		-12215690,77%	-26,49%	- 29.709.971.202,86

Municípios ganhadores:

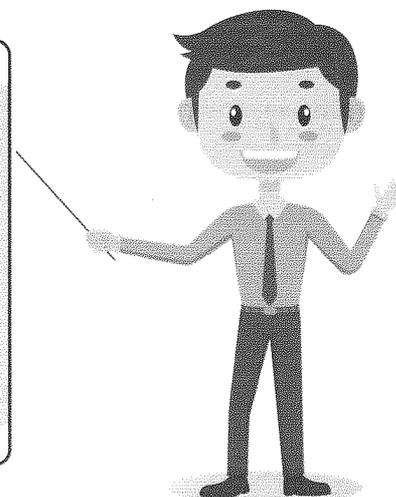
PERDE -IBS INDICE	NÃO IPM-IDH_RENDA				
Faixa população	Valores	Contagem de Municípios	Média de %IPTU	Média de Saldo/Receita	Soma de SALDO
2	3		109,17%	24,06%	1.880.901.148,69
3	4		227,88%	33,78%	1.385.181.165,66
4	15		268,98%	32,93%	2.051.888.071,46
5	61		499,81%	44,91%	4.877.096.721,19
6	103		84916988,90%	88,56%	4.399.398.318,44
7	252		8574660,11%	131,38%	5.515.803.365,76
8	768		25658213,98%	136,44%	7.460.344.061,38
9	855		13635197,05%	109,27%	3.583.536.813,08
10	565		10202322,44%	92,50%	1.052.109.234,04
Total geral	2626		18292160,69%	112,77%	32.206.258.899,70

Municípios – Quadro geral:

PERDE -IBS INDICE	(Tudo) IPM-IDH_RENDA				
Faixa população	Valores	Contagem de Municípios	Média de %IPTU	Média de Saldo/Receita	Soma de SALDO
1	2		-60,91%	-15,99%	- 8.356.210.455,85
2	4		72,26%	17,10%	1.799.997.449,20
3	9		75,96%	9,95%	366.226.990,55
4	24		113,45%	14,40%	307.951.812,90
5	97		37,72%	19,42%	- 901.019.284,64
6	139		15314834,90%	58,89%	1.112.210.676,42
7	315		6859583,64%	100,40%	3.144.516.930,39
8	972		20196363,64%	102,29%	3.761.951.312,15
9	1146		6601701,40%	75,02%	1.671.430.942,25
10	964		3912497,95%	42,40%	- 410.768.676,52
Total geral	3672		9601743,31%	73,10%	2.496.287.696,84

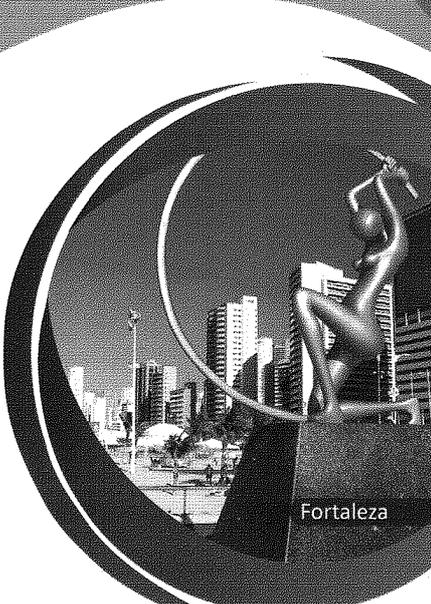


Análise: Não há grandes variações em relação ao IDH total, acredita-se que este é o critério que mais se aproxima do esperado com a mudança para o destino para repartição do imposto. A redistribuição de renda é enorme e afeta uma população maior comparado com os dois primeiros critérios.





Recife



Fortaleza

5. Conclusão

Os resultados obtidos demonstram que uma Reforma Tributária que estabeleça uma repartição do “bolo” tributário de forma global entre União, estados e municípios, sem dados precisos para estabelecimento de cotas/partes e índices de repartição destas, podem levar ao colapso as administrações municipais, principalmente, aquelas que se estruturaram com um corpo especializado na fiscalização de tributos sobre consumo (ISS), que constituem sua principal receita tributária própria.

Mecanismos de transição apenas retardarão o problema. Devem-se levantar dados para depois definir parâmetros mais precisos que minimizem os riscos. Pode-se começar com um modelo de arrecadação única e transferências sem passar por um tesouro de algum ente, com a uniformização das legislações tributárias, além da

harmonização das fiscalizações federais, estaduais, distritais e municipais, semelhante ao Simples Nacional.

O Simples trouxe a simplificação para o contribuinte e a padronização desejada, sem afetar muito as receitas tributárias dos municípios. Não se pode implementar um modelo de Reforma Tributária sem um mecanismo definitivo para solucionar o problema da mudança de repartição.

Uma alíquota municipal sobre o consumo (bens e serviços), com arrecadação e fiscalização no destino, legislações uniformes, pode ser um mecanismo, pois uma lei poderá ser editada, com base em informações precisas, e se calibrar uma alíquota para minimizar o desequilíbrio nas receitas municipais.