

Reforma “tributária” e os Municípios no novo federalismo fiscal

José Mauricio Conti

Professor de Direito Financeiro - USP

OS MUNICÍPIOS NA FEDERAÇÃO BRASILEIRA

- O Brasil tem 5.570 municípios, segundo o IBGE, que integram a Federação Brasileira (Constituição, art. 2º, 29 e 30), dispendo de autonomia política, administrativa e **financeira**.
- A eles é assegurada ***independência*** na obtenção dos recursos e ***suficiência*** para fazer frente às despesas decorrentes das atribuições que lhe são constitucionalmente destinadas e à obrigação de atender as necessidades públicas.

OS MUNICÍPIOS NA FEDERAÇÃO BRASILEIRA

- **Federalismo cooperativo:**

Interdependência, integração e colaboração para alcançar objetivos comuns, compartilhando responsabilidades, recursos e atribuições. Políticas públicas interfederativas

- **Princípio da subsidiariedade:**

- Prioridade ao nível local de governo – mais próximo do cidadão
- Promover a autonomia local
- Aumentar a eficiência administrativa

MUNICÍPIOS E O FEDERALISMO FISCAL

- O federalismo fiscal cooperativo prevê o compartilhamento de receitas e atribuições, recursos materiais e humanos
- Os MUNICÍPIOS dispõe de fontes próprias de arrecadação asseguradas pela Constituição:
 - Tributos:
 - Impostos (IPTU, ITBI, ISS)
 - Taxas e Contribuições
 - Receitas não tributárias (patrimonial, industrial, de serviços etc)
 - Os MUNICÍPIOS recebem também as transferências, decorrentes da partilha de tributos e outras fontes de receitas oriundas de outros entes da federação

MUNICÍPIOS E O FEDERALISMO FISCAL

- Os Municípios e as principais transferências

- TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS DIRETAS

- . ITR

- . ICMS

- . IPVA

- TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS INDIRETAS

- . FPM

- . FNO, FNE, FCO

- . FUNDEF

- . FNS - Fundos de Saúde

- . FCEP (Fundo de combate e erradicação da pobreza)

MUNICÍPIOS E O FEDERALISMO FISCAL

- **FPM – Fundo de Participação dos Municípios**
 - CF, art. 159, I, *b, d e e*; EC 55, 84, 112; LC 62/1989
 - Receitas: 22,5% IR e IPI, mais 1% em julho (EC 84), setembro (EC 112) e dezembro (EC 55)
 - Partilha de recursos: capital/interior, renda *per capita* e população – LC 62

(CONTI, José Mauricio. *A luta pelo Direito Financeiro*, pp. 41-45)

MUNICÍPIOS E O FEDERALISMO FISCAL

- Os Municípios e as demais transferências intergovernamentais

- As transferências voluntárias

- Permitem melhor adaptação às necessidades no aspecto espacial e temporal
- Falta de garantia de recebimento dos recursos
- Intermediação política
- Dificuldade de manter políticas públicas permanentes

- **Problemas enfrentados**

- Falta de diretrizes gerais para orientar a distribuição dos recursos
- Dependência/subordinação dos entes subnacionais e barganha política
- Dificuldade de planejamento dos entes subnacionais
- Maior dificuldade na fiscalização

OS MUNICÍPIOS E A REFORMA TRIBUTÁRIA

- **Reforma “fiscal” e não tributária – a questão fundamental do federalismo fiscal e da partilha de receitas**
- **EC 132/2023**
- **Principais itens:**
 - Extinção do IPI
 - Instituição da Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), na esfera federal, pela fusão da Cofins e do PIS
 - Instituição do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), pela fusão do ICMS e ISS, cuja alíquota deverá ser “aquela necessária para manter a atual arrecadação dos impostos substituídos”
 - IBS será regido por um Comitê Gestor (art. 156-B), com competência legislativa e administrativa, na forma de uma entidade pública com autonomia e independência a ser regulamentada em lei complementar
 - Novo tributo: o imposto seletivo (art. 153, VIII)

OS MUNICÍPIOS E A REFORMA TRIBUTÁRIA

- **Principais problemas e desafios a serem enfrentados – as incertezas**
 - Unificação de tributos: como ficam as partilhas dos tributos extintos?
 - . IPI – compõe o FPM
 - . ICMS – gera a cota-parte do ICMS para os Municípios
 - Qual o impacto do novo sistema nas finanças municipais?
 - Como fica a gestão dos benefícios fiscais?
 - Distorções na partilha a serem mitigadas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional
 - . Critérios a serem definidos por lei complementar – quais serão?

OS MUNICÍPIOS E A REFORMA TRIBUTÁRIA

- **Perspectivas de aumento na carga tributária**

- . ITCMD, IPVA e IPTU – adequação à capacidade contributiva
- . Ajustes na partilha de receitas – aumento nos que perdem receita e manutenção dos valores nos beneficiados pelo aumento da arrecadação
- . Manutenção da maior parte dos benefícios fiscais

OS MUNICÍPIOS E A REFORMA TRIBUTÁRIA

- **O futuro e a angústia dos Prefeitos**

- Esmagadora maioria dependente de transferências – e isso vai aumentar

- As “ajudas financeiras” federais:

- . Auxílio financeiro - LC 173/2020

- . Apoio financeiro – Lei 14041/2020

- . Aumento no repasse do FPM – EC 112/2021

- . Recálculo das cotas do FPM – LC 198/2023

- Dados de 2023 mostram que metade dos Municípios tem contas no “vermelho” (2.362 Municípios no 1º semestre de 2023)

OS MUNICÍPIOS E A REFORMA TRIBUTÁRIA

- **As certezas:**

- Aumento na complexidade, pelas novas legislações de novos tributos e permanência do duplo sistema por até 50 anos, e a manutenção das inúmeras taxas e contribuições
- Aumento na carga tributária em geral, com perspectivas de influenciar negativamente no desenvolvimento econômico
- Forte centralização da arrecadação tributária no Governo Federal
- Total dependência dos Municípios das transferências intergovernamentais

OS MUNICÍPIOS E O ARCABOUÇO FISCAL

O regime do “teto de gastos”

- **Governo Temer** – período “pós-impeachment” – descontrole de contas e desconfiança do mercado quanto à responsabilidade fiscal do governo
- EC 95/2016 – Novo Regime Fiscal – “**Teto de Gastos**”
- “**Passando a régua**” – limites para as despesas primárias por 20 anos
 - para o exercício de 2017, despesa primária para em 2016, mais restos a pagar, corrigida em 7,2%
 - para os demais exercícios, limite do ano anterior, mais correção do IPCA

OS MUNICÍPIOS E O ARCABOUÇO FISCAL

- **Despesas públicas primárias** são os gastos públicos efetivos, destinados a promover os serviços públicos à sociedade, excluídos os gastos com juros e encargos da dívida. São as despesas não financeiras (Ex: despesas com pessoal, encargos sociais, investimentos)
 - Podem ser *obrigatórias* (não há como deixar de serem feitas – ex: gastos com pessoal) ou *discricionárias* (sujeitas à decisão do gestor – ex: investimentos)
- **Despesas públicas financeiras** são aquelas decorrentes dos encargos contraídos em razão de empréstimos, financiamentos e outras formas de endividamento (Ex: juros)
- O regime do “teto de gastos” e o “arcabouço fiscal” impõem limites para as despesas primárias.

OS MUNICÍPIOS E O ARCABOUÇO FISCAL

- “Recado ao mercado e à sociedade” – compromisso com a responsabilidade fiscal e controle gastos
- Excessiva rigidez
- Período demasiadamente longo
- Desconsideração das peculiaridades
- Imprecisões e distorções

“O drama de um governo ‘com-teto’ ” (<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/o-drama-de-um-governo-com-teto-27082020>).

“Os governos e o dilema do ‘teto’ ” (<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/os-governos-e-o-dilema-do-teto-22062023>)

OS MUNICÍPIOS E O ARCABOUÇO FISCAL

- EC 106: Orçamento de Guerra – flexibilização da responsabilidade fiscal
- Sucessivas alterações constitucionais e infraconstitucionais, especialmente: EC 109/2021, LC 173 e LC 178

“O inimigo mora ao lado: ‘orçamento de guerra’ exige controle e responsabilidade” (<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/o-inimigo-mora-ao-lado-orcamento-de-guerra-exige-controle-e-responsabilidade-16042020>).

“Federalismo fiscal e(m) crise” (<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/federalismo-fiscal-em-crise-21052020>)

“Estados e municípios pedem socorro” (<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/estados-e-municipios-pedem-socorro-23072020>)

“(En)rolando as dívidas e o federalismo” (<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/enrolando-as-dividas-e-o-federalismo-26112020>)

A luta pelo Direito Financeiro. São Paulo: Blucher, 2022 (<https://www.blucher.com.br/a-luta-pelo-direito-financeiro>).

OS MUNICÍPIOS E O ARCABOUÇO FISCAL

- **EC 126**, de 12.12.2022:

“Art. 6º O Presidente da República deverá encaminhar ao Congresso Nacional, até 31 de agosto de 2023, projeto de lei complementar com o objetivo de instituir regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico, inclusive quanto à regra estabelecida no inciso III do caput do art. 167 da Constituição Federal.”

- **LC 200**: Regime fiscal sustentável – o “arcabouço fiscal”

OS MUNICÍPIOS E O ARCABOUÇO FISCAL

- **LC 200/2023:** Regime Fiscal Sustentável – o “ARCABOUÇO FISCAL”
 - aplicável às receitas e despesas primárias
 - política fiscal: sustentabilidade da dívida pública
 - limites às despesas públicas, ~incidência de vedações se ultrapassados os limites fixados, recuperação e gestão de receitas
 - regime de metas fixados pela LDO
 - Limites de despesas dos poderes e órgãos – arts. 3º a 5º - dotações do orçamento de 2023, corrigidas pelo IPCA, acrescidos da variação real da despesa, calculada com base na variação real da receita, que condiciona ao cumprimento da meta fiscal
 - flexibilização parcial do regime sancionatório

OS MUNICÍPIOS E O ARCABOUÇO FISCAL

- “Novo ‘arcabouço’ e expectativa que não seja ‘calabouço’ da gestão fiscal responsável”
(<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/novo-arcabouco-e-expectativas-que-nao-seja-calabouco-da-gestao-fiscal-responsavel-04052023>)
- “Reforma tributária e arcabouço fiscal só aumentam a angústia dos prefeitos”
(<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/reforma-tributaria-e-arcabouco-fiscal-so-aumentam-angustia-dos-prefeitos-28092023>)

Referências bibliográficas

- CONTI, José Mauricio. **Levando o direito financeiro a sério**. A luta continua. 3ª edição São Paulo: Blucher Open Access, 2019. Disponível em https://www.blucher.com.br/levando-o-direito-financeiro-a-serio_9788580394023
- CONTI, José Mauricio. **A luta pelo Direito Financeiro**. São Paulo: Blucher Open Access, 2022. Disponível em <https://www.blucher.com.br/a-luta-pelo-direito-financeiro>
- CONTI, José Mauricio. **Federalismo fiscal e fundos de participação**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001
- CONTI, José Mauricio et al (Coord.). **Federalismo fiscal: questões contemporâneas**. São José (SC): Conceito Ed, 2010.
- CONTI, José Mauricio (Org.) **Federalismo fiscal**. Barueri (SP): Manole, 2004.
- CONTI, José Mauricio (Coord.). **Orçamentos públicos**. A Lei 4.320/1964 comentada. 4ª ed. São Paulo: RT, 2019

The background features a dark blue diagonal line running from the bottom-left to the top-right. To the left of this line is a light blue area with a fine, repeating pattern of horizontal lines. To the right of the line is a solid dark blue area.

Obrigado

JOSÉ MAURICIO CONTI

jmconti@usp.br



<https://www.facebook.com/josemauricio.conti>



<https://www.linkedin.com/in/josé-maurício-conti-24517b/>



<https://twitter.com/jmauricioconti>



<https://www.instagram.com/josemauricioconti/>