

Consultor Municipal

Prenúncios de pagamentos unificados de tributos

Em 2003, foi aprovada a Emenda Constitucional nº. 42, que promoveu o início de reformas no Sistema Tributário Nacional. Em meio a diversos enxertos na Constituição, havia um de especial e marcante interesse: a inclusão do inciso XXII no art. 37:

“XXII - as administrações tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, atividades essenciais ao funcionamento do Estado, exercidas por servidores de carreiras específicas, terão recursos prioritários para a realização de suas atividades e atuarão de forma integrada, inclusive com o compartilhamento de cadastros e de informações fiscais, na forma da lei ou convênio”.

Os termos deste inciso davam início a uma mudança de grande importância na estrutura e forma de funcionamento das administrações tributárias.

Em primeiro lugar, deixava claro que a administração tributária dos entes políticos é considerada atividade essencial ao funcionamento do Estado. A dizer, pois, que os entes políticos não podem ignorar, ou renunciar, suas atribuições e competências tributárias. Ou seja, por menor que seja um Município, não pode este dispensar a existência de um órgão interno que exerça atividades tributárias.

Em segundo lugar, que a administração tributária tem que ser exercida por servidores de carreiras específicas. E por servidores de carreira entenda-se cargos preenchidos por concurso público, ou assim equiparados por tempo de serviço (aqueles que exerciam cargos há pelo menos cinco anos continuados, nos termos do art. 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias).

Em terceiro lugar, que a administração tributária terá recursos prioritários para a realização de suas atividades. Inadmissível, portanto, alegar falta de dinheiro para instalar e fazer funcionar a administração tributária. Vai daí o surgimento do PMAT e do PNAFM, a oferecer financiamentos dirigidos exclusivamente às administrações tributárias.

Em quarto lugar, aí, então, o tema deste artigo, a norma estabelecia a condição de atuação integrada por parte das administrações tributárias, ressaltando, ainda, o compartilhamento de cadastros e de informações fiscais. Verifica-se que o mandamento constitucional é imperativo, não diz que ‘pode’, ou ‘deve’, mas determina uma atuação integrada, condicionada apenas aos termos de uma lei ou de um convênio.

Mas, a Emenda Constitucional 42 foi mais além, ampliando o campo de atribuições das leis complementares. Instituiu a alínea d ao inciso III do art. 146, da seguinte forma:

“Art. 146. Cabe à lei complementar:

Consultor Municipal

(...)

III - estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre:

(...)

d) definição de tratamento diferenciado e favorecido para as microempresas e para as empresas de pequeno porte, inclusive regimes especiais ou simplificados no caso do imposto previsto no art. 155, II, das contribuições previstas no art. 195, I e §§ 12 e 13, e da contribuição a que se refere o art. 239”.

Merece registro o fato de que a alínea d acima estabelece duas novas atribuições à lei complementar:

a) definir normas diferenciadas para as microempresas e empresas de pequeno porte, relativas à legislação tributária;

b) definir regimes especiais ou simplificados para essas empresas em relação aos seguintes tributos:

- ICMS (art. 155, II);

- Contribuições sociais (art. 195, I e §§ 12 e 13);

- Contribuição para o Programa de Integração Social - PIS (art. 239).

Como se vê, o Imposto Sobre Serviços e o Imposto de Rendas não estão indicados na definição de regimes especiais ou simplificados. Mas, isso é outra história, mais uma de tantas divergências do texto à norma instituída.

Vamos destacar o parágrafo único do art. 146, também inserido pela E/C 42:

“Parágrafo único. A lei complementar de que trata o inciso III, *d*, também poderá instituir um regime único de arrecadação dos impostos e contribuições da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, observado que:

I - será opcional para o contribuinte;

II - poderão ser estabelecidas condições de enquadramento diferenciadas por Estado;

III - o recolhimento será unificado e centralizado e a distribuição da parcela de recursos pertencentes aos respectivos entes federados será imediata, vedada qualquer retenção ou condicionamento;

IV - a arrecadação, a fiscalização e a cobrança poderão ser compartilhadas pelos entes federados, adotado cadastro nacional único de contribuintes.

E, como se sabe, surgiu, posteriormente, a Lei Complementar nº. 123, a criar o Simples Nacional e adotar regimes especiais tributários para as microempresas e empresas de pequeno porte.

Neste diapasão, tudo leva a crer que o regime de pagamento unificado de tributos, estabelecido na Lei Complementar nº. 123, serve como balão de ensaio para algo maior: a adoção de um cadastro único e unificar os recolhimentos de tributos incidentes sobre uma mesma base de cálculo.

Consultor Municipal

Cadastro único

O Cadastro único já se viabiliza e se concretiza. De início, trabalhou-se numa codificação geral de atividades, já definida no CNAE. O cadastro sincronizado já é uma realidade em diversos Estados e Municípios, alcançando do nascedouro com o registro da pessoa jurídica na Junta Comercial. A União procura, através de convênios, abrir o seu cadastro nacional e trocar informações com os Estados e Municípios.

Uma das dificuldades encontradas foi a diversificação de normas e requisitos legais determinados pelos Municípios para liberação do alvará de funcionamento. Neste aspecto, não há, de fato, uma unificação de normas, cada um fazendo suas exigências, às vezes, realmente, descabidas.

Para sanar esse problema, a Lei Complementar nº. 128/08 criou um novo Comitê Gestor: Comitê para Gestão da Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios. O referido Comitê tem a competência de regulamentar a inscrição, organizar o cadastro, a abertura, a emissão do alvará, formas de arquivamento, licenças, permissão e autorização, tudo relativo à abertura, legalização e funcionamento de empresários e de pessoas jurídicas de qualquer porte.

O Comitê terá, portanto, poderes para alterar as normas municipais de liberação de alvará de funcionamento, atingindo frontalmente aquilo que se dizia ser inerente à autonomia dos entes políticos municipais. O poder se centraliza.

A justificativa, rudemente pragmática, enfoca a universalidade do número de Municípios, a maioria sem a lucidez e vontade política de alterar e simplificar suas normas retrógradas, além da avidez de alguns em cobrar taxas generalizadas, tipo “renovação de alvará”, para ganhar alguns trocados.

Sem dúvida de errar, a base cadastral será definida por CPF e CNPJ, acabando de vez com os códigos de inscrições estaduais e municipais.

Recolhimento unificado de tributos

Os técnicos avaliam os resultados do Simples Nacional e, no geral, estão satisfeitos. O recolhimento em guia única pode ser considerado um sucesso, apesar de alguns obstáculos surgidos no percurso, mas razoavelmente solucionados.

Falta, ainda, a implantação do sistema único de fiscalização, problema nas mãos do SERPRO e que promete resolvê-lo até o ano que vem. A partir daí, o novo sistema será acompanhado, com os devidos cuidados, pelo Comitê Gestor e técnicos da Receita Federal.

Consultor Municipal

Na verdade, a fiscalização centralizada dos contribuintes do Simples Nacional dependerá dos Estados, nas atividades comerciais e industriais, e dos Municípios, nas atividades de serviços. Os Estados não se preocupam tanto com a fiscalização de empresas optantes do Simples Nacional, pois o uso indiscriminado da responsabilidade por substituição “para frente” evita o desgaste de fiscalizar a ponta da circulação das mercadorias. Dotados de sistemas cada vez mais sofisticados, os fiscais estaduais exercem suas atividades na própria repartição. Em relação aos Municípios, a maioria continua a atuar no campo, porta a porta, a utilizar uma metodologia arcaica e ineficaz. Alguns, porém, já adotam técnicas modernas de inteligência fiscal.

Dentro em pouco, portanto, vão os Municípios fiscalizarem todos os tributos apresentados no Anexo III da Lei Complementar nº. 123. Afinal, a base de cálculo de todos é a mesma e quem faz o ISS pode fazer os demais.

Corrigidos os eventuais problemas que certamente surgirão, partiremos para a unificação dos recolhimentos para todos os contribuintes, e não só do Simples Nacional. Diante da dificuldade de consolidação das normas municipais, é bem possível que, inicialmente, a União e os Estados façam a centralização dos tributos dos dois entes, mas naquilo que for possível em razão da natureza de cada tributo.

Em suma, a unificação de pagamentos de tributos em uma só guia, na forma aplicada no Simples Nacional, é uma experiência, um teste, com vistas ao futuro. Os Municípios terão, agora, a ordem de mudar o tratamento cadastral e o procedimento de liberação do alvará de funcionamento. Os seus agentes fiscais terão de fiscalizar todos os tributos do Simples Nacional, embora não haja nenhuma perspectiva de aumentar os seus salários (na maioria, uma vergonha). E, provavelmente, todos os contribuintes no futuro, que também estejam incursos no ISS, se vingará a guia única.

Muita água ainda vai rolar por debaixo dessa ponte.

Roberto Tauil
Novembro de 2009.