



Universidade de Brasília (UnB)

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas

(FACE)

Departamento de Administração (CCA)

Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal

Jaqueline Chaves Santiago

REFORMA TRIBUTÁRIA:

Um Estudo das Novas Competências Municipais

Brasília - DF

2024

Professora Doutora Márcia Abrahão Moura
Reitora da Universidade de Brasília

Professor Doutor Enrique Huelva Unternbäumen
Vice-Reitor da Universidade de Brasília

Professor Doutor Lucio Remuzat Rennó Junior
Decano de Pós-Graduação

Professor Doutor José Márcio Carvalho
Diretor da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas
Públicas

Professor Doutor Rodrigo Rezende Ferreira
Chefe do Departamento de Ciências Contábeis e Atuarias

Professora Doutora Letícia Lopes Leite
Coordenadora-Geral UAB

Professora Doutora Fátima de Souza Freire
Coordenadora do Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal

Jaqueline Chaves Santiago

REFORMA TRIBUTÁRIA:
Um Estudo das Novas Competências Municipais

Trabalho de Conclusão de Curso (Artigo)
apresentado ao Departamento de
Administração e Atuariais da Faculdade de
Economia, Administração, Contabilidade e
Gestão de Políticas Públicas como requisito
parcial à obtenção do grau de Especialista
em Gestão Pública Municipal.

Orientador: Prof. Dr. Edmilson Soares Campos

Brasília - DF

2024

Sr

Santiago, Jaqueline Chaves

REFORMA TRIBUTÁRIA: Um Estudo das Novas Competências Municipais / Jaqueline Chaves Santiago; orientador Edmilson Soares Campos. -- Brasília, 2024.

23 p.

Monografia (Especialização - Gestão Pública Municipal) -- Universidade de Brasília, 2024.

1. Estudo das alterações da reforma tributária. 2. Ampliação da competência municipal e os consequentes impactos. I. Campos, Edmilson Soares, orient. II. Título.

Jaqueline Chaves Santiago

REFORMA TRIBUTÁRIA:
Um Estudo das Novas Competências Municipais

Trabalho de Conclusão de Curso (Artigo)
apresentado ao Departamento de
Administração e Atuariais da Faculdade de
Economia, Administração, Contabilidade e
Gestão de Políticas Públicas como requisito
parcial à obtenção do grau de Especialista
em Gestão Pública Municipal.

Data de aprovação: 15/07/2024.

Prof. Dr. Edmilson Soares Campos
Orientador

Prof. Dra. Patrícia Fernanda Guimarães Venâncio
Professora - Examinadora

RESUMO

Estudo das alterações tributárias no âmbito municipal. Possibilidade de instituição de novos tributos municipais em face das alterações advindas da reforma tributária. Análise dos impactos financeiros decorrentes da ampliação tributária para os cofres públicos e para o contribuinte. Realização de um estudo qualitativo da legislação que rege as normas regulamentadoras do sistema tributário. Demonstração da importância e relevância do tema ante a ampliação da competência municipal e eventuais impactos oriundos dessas modificações. Alteração da base de cálculo do IPTU mediante decreto do Poder Executivo com base nos critérios especificados em lei municipal. Eventual inconstitucionalidade frente a inobservância do princípio da legalidade ao delegar ao Executivo a função legislativa para alterar a base de cálculo do IPTU. Unificação do ISS e ICMS passando a vigorar como Imposto sobre Bens e Serviços – IBS. Análise das características e do longo período de transição para implantação final do IBS. A edição de Lei Complementar para regulamentação do IBS e demais alterações introduzidas pela Emenda Constitucional n. 32/2023. Ampliação do rol dos serviços elencados no artigo 149-A da Constituição Federal para instituição de contribuições relativas ao custeio, expansão e melhoria dos serviços públicos.

Palavras-chave: reforma tributária; ampliação; competência municipal; lei complementar; impactos; sistema tributário.

ABSTRACT

Study of tax changes at the municipal level. Possibility of imposing new municipal taxes in light of changes resulting from tax reform. Analysis of the financial impacts resulting from the tax increase for public coffers and taxpayers. Carrying out a qualitative study of the legislation that governs the regulatory standards of the tax system. Demonstration of the importance and relevance of the topic in light of the expansion of municipal competence and possible impacts arising from these changes. Change in the IPTU calculation basis by decree of the Executive Branch based on the criteria specified in municipal law. Possible unconstitutionality due to non-compliance with the principle of legality when delegating to the Executive the legislative function to change the IPTU calculation basis. Unification of ISS and ICMS coming into effect as Tax on Goods and Services – IBS. Analysis of the characteristics and long transition period for the final implementation of IBS. The issuance of a Complementary Law to regulate IBS and other changes introduced by Constitutional Amendment no. 32/2023. Expansion of the list of services listed in article 149-A of the Federal Constitution to institute contributions related to the funding, expansion and improvement of public services.

Keywords: tax reform; enlargement; municipal competence; complementary law; impacts; tax system.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	9
1.1. Formulação do problema	10
1.2. Objetivo geral	10
1.3. Objetivos específicos	10
1.4. Aspectos metodológicos	10
1.5. Relevância do tema	10
1.6. Estrutura do trabalho	11
2. REFERENCIAL TEÓRICO	11
2.1. Aspectos gerais do atual sistema tributário relacionados ao âmbito municipal ..	11
2.2. A ampliação da competência municipal com a reforma tributária	12
2.3. Reforma tributária e novas fontes de arrecadação	17
3. METODOLOGIA	18
4. ANÁLISES E RESULTADOS	19
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	21
REFERÊNCIAS	23

1. INTRODUÇÃO

A discussão sobre a reforma tributária durou cerca de 30 anos, sendo promulgada em dezembro de 2023 por meio da Emenda Constitucional n. 132/2023. O texto foi editado com objetivo de simplificar o sistema tributário, com intuito de tornar o sistema mais transparente e acabar com a guerra fiscal entre os entes. O texto também define as regras de transição para implantação das alterações previstas e ainda precisará de regulamentação por lei complementar, conforme informação contida no site da Câmara dos Deputados.

Essas alterações propostas objetivam a simplificação da cobrança de impostos sobre o consumo e circulação de bens, incentivando o crescimento econômico com a divisão mais igualitária dos grandes impostos e viabilizando maior autonomia dos municípios quando tratar-se de tributos de competência exclusiva dos municípios, como por exemplo, o IPTU e a contribuição de iluminação pública, bem como, em relação aos serviços incluídos no artigo 149-A da Constituição Federal.

Uma dessas alterações é a unificação a partir de 2033 de 5 impostos, quais sejam, PIS, COFINS, ICMS, ISS e IPI e os transformando em CBS – Contribuição sobre Bens e Serviços (federal) e IBS – Imposto sobre Bens e Serviços (estadual/municipal), contribuindo com a divisão mais igualitária na distribuição dos recursos, favorecendo os municípios com arrecadações menores.

Na abordagem desse trabalho será destacado sobre a possibilidade de instituição de novos tributos, principalmente no que concerne aos tributos municipais com caráter contraprestacional dada à redação constitucional. Essa possibilidade existe tendo em vista a alteração do art. 149-A da Constituição Federal que aumenta a competência dos Municípios e Distrito Federal para instituir contribuições sobre serviços de custeio, a expansão e a melhoria do serviço de iluminação pública e de sistemas de monitoramento para segurança e preservação de logradouros públicos.

Todas esses apontamentos serão analisados com intuito de identificar a possibilidade de aumento da arrecadação para os municípios e em contrapartida o aumento de despesa/carga tributária a ser suportado pelo contribuinte.

Assim, a presente pesquisa abordará tanto a possibilidade de instituição de novos tributos como também o impacto financeiro para os cofres público e para o contribuinte, além de ser fonte esclarecedora sobre o tema, somando informações mais específicas e pormenorizadas no âmbito da tributação municipal.

1.1. Formulação do problema

Tendo em vista as questões desafiadoras da aplicação da reforma tributária em decorrência da ampliação da competência municipal e os objetivos de maior transparência, simplificação do sistema e a repartição dos recursos, a questão que permeia esses pontos é:

Qual a possibilidade de instituição de novos tributos municipais face das alterações advindas da reforma tributária?

1.2. Objetivo geral

Tendo em vista a problematização apresentada, o objetivo geral deste trabalho é analisar a possibilidade de instituição de novos tributos em decorrência da alteração legislativa e os consequentes impactos dessa ampliação tanto para os cofres municipais quanto para o contribuinte.

1.3. Objetivos específicos

Com o propósito de alcançar o objetivo geral previamente fixado é necessário abordar os seguintes objetivos específicos:

- 1** desenvolver um estudo detalhado da alteração legislativa e normas que regulam o sistema tributário;
- 2** analisar a possibilidade de instituição de novas contribuições municipais;
- 3** avaliar os impactos financeiros decorrentes da ampliação da competência constitucional.

1.4. Aspectos metodológicos

O presente trabalho será desenvolvido a partir de estudo qualitativo da legislação relativa ao tema, com análise de literatura, artigos e reportagens que abordem e detalhem o assunto, com o intuito de apresentar de maneira clara e objetiva a discussão que envolve a reforma tributária e os impactos financeiros decorrentes dessas alterações.

1.5. Relevância do tema

A discussão aqui apresentada, mostra-se de suma importância por tratar-se de tema

inédito e de interesse geral, haja vista sua grande relevância no que concerne a ampliação da competência tributária municipal. Ademais, as informações a serem coletadas no decorrer da pesquisa poderão elucidar as dúvidas sobre a temática, uma vez que acarreta impactos financeiros para o município/gestor e também ao contribuinte.

1.6 Estrutura do trabalho

O trabalho encontra-se estruturado em 6 partes, sendo a primeira a introdução onde é apresentado contexto geral do tema abordado. Em seguida, tem-se o referencial teórico onde será exposto as teorias e as normas legais que embasam a pesquisa, posteriormente tem-se a metodologia a qual demonstra a forma pela qual foi realizado o estudo para sua elaboração, logo após, tem-se a apresentação da análise e resultados obtidos na presente pesquisa, na sequência são apresentadas as considerações finais que será a conclusão de todo o processo sistêmico construído ao longo de sua elaboração e, por fim, as referências bibliográficas que serviram de guia para a concretização do trabalho.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1. Aspectos Gerais do atual sistema tributário

Preliminarmente, faz-se necessário sintetizar os pontos que serão aqui analisados para entender como funcionavam antes das alterações introduzidas pela reforma tributária no que concerne ao âmbito municipal.

Dentre esses pontos está o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU que é uma das principais fontes de arrecadação municipal.

Conforme explica Rendon (2018), o IPTU está previsto no art, 156, I da Constituição Federal e é de competência dos Municípios, tendo como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse do imóvel localizado na zona urbana do Município.

A base de cálculo do IPTU é definida pelo valor venal do Imóvel, conforme estabelece o artigo 33 do Código Tributário Nacional e sobre a qual incide a alíquota definida pelo Município, como esclarece MOURA (2018).

Para consideração legal do aumento da alíquota ou reajuste no valor da base de cálculo do IPTU a matéria dever ser regulada por lei, com expressas exceções, como é o caso da atualização da Planta Genérica de valores (PGV) que pode sofrer alteração mediante edição de Decreto. Porém, de acordo com a Súmula 160 do Superior Tribunal de Justiça esse aumento é autorizado quando acompanha o limite inflação, pois caso contrário, deverá ser

editada lei, como pontuado por RENDON (2018).

Em casos de aumentos que não acompanham os ditames legais, ou seja, quando é realizado acima do limite da inflação e por decreto é possível a propositura de ação judicial para revisão e correção, conforme esclarecido por MOURA (2018).

Outra questão que é tratada no texto da reforma é sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza. A Lei Complementar n. 116/2003 que trata do ISS traz em seu artigo 1º a definição e as hipóteses de sua incidência, vejamos:

Art. 1º O Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência dos Municípios e do Distrito Federal, tem como fato gerador a prestação de serviços constantes da lista anexa, ainda que esses não se constituam como atividade preponderante do prestador.

§ 1º O imposto incide também sobre o serviço proveniente do exterior do País ou cuja prestação se tenha iniciado no exterior do País.

§ 2º Ressalvadas as exceções expressas na lista anexa, os serviços nela mencionados não ficam sujeitos ao Imposto Sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS, ainda que sua prestação envolva fornecimento de mercadorias.

§ 3º O imposto de que trata esta Lei Complementar incide ainda sobre os serviços prestados mediante a utilização de bens e serviços públicos explorados economicamente mediante autorização, permissão ou concessão, com o pagamento de tarifa, preço ou pedágio pelo usuário final do serviço.

§ 4º A incidência do imposto não depende da denominação dada ao serviço prestado.

De acordo com o texto da lei Complementar, o momento de sua ocorrência e o local da operação era dado no local do estabelecimento do prestador ou em sua falta no domicílio do prestador e as alíquotas definidas no patamar mínimo de 2% e máximo de 5%.

Por último tem-se o artigo 149-A da Constituição Federal, inserido por meio da Emenda Constitucional 39/2002, que diz, “os Municípios e o Distrito Federal poderão instituir contribuição, na forma das respectivas leis, para o custeio do serviço de iluminação pública, observado o disposto no art. 150, I e III.”

Esse tema foi muito discutido, pois alguns municípios o instituíram mediante taxa, o que ocasionou o ajuizamento de diversas demandas até que o Supremo Tribunal Federal editou a Súmula Vinculante 41 que definiu que o serviço de iluminação pública não poderia ser remunerado mediante taxa, conforme menciona CERQUEIRA, 2019.

Para Soares (2008) o referido artigo incidiu em inconstitucionalidade, pois ampliou a competência dos Municípios e do Distrito Federal em detrimento da competência da União afrontando cláusula petra contida na Carta Magna e ainda por não se enquadrar em nenhuma das espécies tributárias, com exceção dos impostos, defendendo tratar-se de serviço geral e por essa razão somente admitir essa natureza jurídica.

2.2. A ampliação da competência municipal com a reforma tributária

Como já mencionado anteriormente, o tema reforma tributária foi debatido durante anos e o texto aprovado já foi inserido na Constituição Federal por meio da Emenda Constitucional n. 132/2023, porém necessita de aprovação de lei complementar para sua regulamentação.

Em relação ao novo texto, Segundo (2024) alerta que essas alterações introduzidas na Constituição Federal podem ser um risco, haja vista o conteúdo do texto constitucional ser a limitação de competência para estabelecer fronteiras as quais o poder de tributar não pode ir adiante.

Como será abordado adiante, parte dos autores como Segundo (2023), Ramalho (2023) e Harada (2024) debatem com um certo receio acerca dessas mudanças, pois de acordo com suas análises a redação aprovada pode trazer entendimento dubio e ainda afrontar não somente os limites estabelecidos constitucionalmente como também o princípio da legalidade ao autorizar o exercício da função legislativa por outros poderes.

Com a reforma, tem-se agora a possibilidade de atualização da base de cálculo do IPTU por simples decreto editado pelo Chefe do Poder Executivo, ou seja, pelo Prefeito(a).

No entanto, com a nova previsão inserida na Constituição Federal, basta que, observados os critérios gerais estabelecidos em lei municipal, o Chefe do Executivo estabeleça, mediante decreto, o percentual de reajuste do IPTU, conforme esclarece reportagem publicada no site do portal da indústria (CNI, 2023).

Sobre o assunto, pode-se observar que existe uma preocupação na sua aplicabilidade, tendo em vista que agora não será necessária a aprovação da câmara dos vereadores para estabelecer o percentual de aumento do IPTU no início de cada ano. Com a previsão esculpida no art. 156, § 1º, III da Constituição Federal basta que com base nos critérios estabelecidos em lei municipal, o chefe do executivo edite decreto tratando do assunto, vejamos:

Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:

[...]

§1º Sem prejuízo da progressividade no tempo a que se refere o art. 182, § 4º, inciso II, o imposto previsto no inciso I poderá:

I - ser progressivo em razão do valor do imóvel; e

II - ter alíquotas diferentes de acordo com a localização e o uso do imóvel.

III - ter sua base de cálculo atualizada pelo Poder Executivo, conforme critérios estabelecidos em lei municipal. (grifo nosso).

Nesse contexto, Harada (2024) entende que a redação dada ao artigo 156, §1º, III da Constituição Federal afronta o princípio da legalidade ao delegar ao Executivo a função legislativa de aumentar a base de cálculo do IPTU. Para o autor, mesmo que a municipalidade utilizasse o argumentado que o aumento seria baseado na Planta Genérica de Valores (PGV),

não seria necessária a exigência de lei em sentido estrito, conforme estabelecido no texto constitucional.

Esse entendimento se dá em razão do texto inserido no Código Tributário Nacional, mas precisamente §2º do artigo 97, vejamos: “§ 2º Não constitui majoração de tributo, para os fins do disposto no inciso II deste artigo, a atualização do valor monetário da respectiva base de cálculo.”

A explicação dada por Harada (2024) é que somente é possível a atualização do poder aquisitivo da moeda e não ao aumento real ou majoração do tributo conforme previsto no artigo 97, I e II do Código Tributário Nacional e art. 150, I da Constituição Federal.

Na mesma linha de pensamento, Segundo (2023) questiona a validade da exceção dada pelo art. 150, §1º da Constituição Federal (anterioridade nonagesimal), devido ao princípio da legalidade, caracterizado como garantia fundamental do contribuinte, afirmando ainda que a sua abolição não é possível nem mesmo por emenda constitucional.

Com base em informação extraída de notícia publicada no site da Câmara dos Deputados foi editado Projeto de Lei Complementar (PLP) 85/2023 que determina a alteração da base do cálculo do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU e do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores - IPVA como sendo o valor de mercado do bem (JUNIOR, 2024).

A reportagem destaca que o deputado José Medeiros (PL- MT) entende que a base de cálculo atual que incide sobre o valor venal realizada pelo Poder Público é prejudicial aos contribuintes, pois os critérios definidores do valor venal estão sujeitos à “ingerência excessiva” das autoridades, pois a própria legislação dá uma grande margem para definição da base tributável (JUNIOR, 2024).

O referido projeto, conforme pontua Junior (2024), prevê entre outras regras que:

- a base de cálculo do IPTU não poderá ser aumentada, com base em índices de custo de vida, sob justificativa de reajuste genérico;
- o município poderá usar dados dos registros de imóveis ou o valor venal, mas a base de cálculo do IPTU será limitada a 75% do valor encontrado.

Outro ponto importante e de maior destaque é em relação à unificação de 5 (cinco) tributos que passarão a vigorar como Contribuição Social sobre Bens e Serviços - CBS e Imposto Sobre Bens e Serviços - IBS, sendo este último o substituto do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISS e Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS que serão de competência municipal/estadual.

Sobre a unificação do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISS e Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e serviços - ICMS a Agência Câmara (2023) noticia que

para o IBS haverá uma única legislação nacional, porém cada estado e município poderá ter sua própria alíquota observando a alíquota de referência fixada pelo Senado como patamar mínimo até a transição final em 2077.

A cobrança passará a ser realizada no destino e não mais na origem, utilizando-se o Imposto sobre Valor Agregado - IVA, que terá alíquota definida em uma única lei complementar para regulamentar o Imposto sobre Bens e Serviços - IBS e a Contribuição Social sobre Bens e Serviços - CBS e a não cumulatividade será aplicada, permitindo o abatimento de créditos sobre o imposto devido pelo contribuinte com o montante cobrado sobre todas as operações nas quais ele for o adquirente, conforme pontuado por MELLO, 2024.

No entanto, Ramalho (2023) aponta que a alteração na cobrança do Imposto sobre Bens e Serviços - IBS, que passa agora a ser realizada no destino (local do consumo), apesar do favorecimento a regiões menos desenvolvidas, que contam com grandes concentrações de habitantes e consumo, poderá afetar os municípios sedes de grandes empresas, defendendo a criação de fundos para amenizar o impacto.

Outra novidade é que será criado um Comitê Gestor para administrar o do Imposto sobre Bens e Serviços - IBS, composto por representantes dos estados e municípios responsáveis por coordenar de forma integrada os assuntos de ordem tributária e das procuradorias dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, conforme explica Máximo (2024) em sua reportagem para Agência Brasil.

Conforme recente matéria publicada no site da Câmara dos Deputados, escrita por Junior (2024), o projeto de lei complementar n. 108/2024, no qual institui o Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços - IBS (CG- IBS) e dispõe sobre o processo administrativo tributário para lançamento de ofício do IBS já foi enviado pelo governo federal ao Congresso Nacional e está em análise. Dentre outras questões, a proposta define a natureza jurídica do CG-IBS como sendo entidade pública sob regime especial, dotada de independência, sem vinculação a nenhum outro órgão público.

Vale ressaltar que a definição do fato gerador, momento da ocorrência do fato gerador local da operação, base de cálculo, alíquotas, sujeitos e demais características que envolvem o tema serão definidos em lei complementar, conforme previsão expressa contida na Emenda Complementar n. 32/2023.

De acordo com informação extraída do site do Ministério da Fazenda, foram publicados em abril de 2024 um compilado de resumos técnicos sobre o do Imposto sobre Bens e Serviços - IBS e a Contribuição Social sobre Bens e Serviços - CBS, nos quais traz o

texto da Projeto de Lei n. 68/2024 que trata dos pontos elencados no paragrafo anterior estabelecendo a definição de cada um deles, inclusive o rol exemplificativo de operações que deverão ter a incidência do do Imposto sobre Bens e Serviços - IBS e/ou Contribuição Social sobre Bens e Serviços – CBS. (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2024).

Outra mudança significativa é a ampliação contida no artigo 149-A da Constituição Federal, que permite agora aos Municípios instituir tributos relativos ao custeio, expansão e a melhoria do serviço de iluminação pública e de sistemas de monitoramento para preservação de logradouros públicos.

Para Santos (2024) essa medida poderá fornecer novas fontes de receita para os municípios e ainda permitir a melhoria na segurança e a preservação do patrimônio público, possibilitando a aquisição de itens destinados a essa finalidade.

Na visão de Segundo (2023), o objetivo da reforma tributária para simplificar o sistema acabou afrouxando os limites constitucionais que proporcionaram as alterações e o aumento das competências municipais. Para o autor o tema relativo à vigilância com videomonitoramento trata de um tema sensível, tendo em vista ser relacionado à privacidade e à proteção de dados e na sua percepção trata-se de assunto no qual demanda atenção e regulamentação.

Entretanto, no entendimento de Segundo (2023) a contribuição referente ao artigo 149-A da Consituição Federal é “uma máscara utilizada pelo Poder Público para disfarçar a antiga taxa de iluminação pública, de manifesta inconstitucionalidade”, pois de acordo com ele a nomenclatura de contribuição e a destinação dos recursos às atividades indicadas na Constituição é um caminho utilizado para driblar as regras de divisão de renda tributárias, haja vista que o Supremo Tribunal Federal no julgamento do no Recurso Extraordinário 666404 permitiu a ampliação das possibilidades de aplicação dos recursos.

O autor explica que existe uma grande divergência entre o permissivo jurisprudencial e as disposições contidas na própria emenda 132/2023, em que permite a desvinculação de parte dos recursos municipais. Isso se dá em razão da emenda constitucional n. 93/2016 aprovar a desvinculação de receitas estaduais, municipais e distritais até 2023, porém com base na redação do artigo 76 – B da Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT esse prazo foi prorrogado até 2032, vejamos:

Art. 76-A. São desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2032, 30% (trinta por cento) das receitas dos Municípios relativas a impostos, taxas e multas, já instituídos ou que vierem a ser criados até a referida data, seus adicionais e respectivos acréscimos legais, e outras receitas correntes.

Conforme explica Segundo (2023), 30% da arrecadação dos municípios que teriam

destinação vinculada poderão ser usadas para outra finalidade, atendendo critérios da municipalidade, contudo, para o autor essa medida trata-se de uma fraude a racionalidade do sistema e ao federalismo fiscal.

2.3. Reforma tributária e novas fontes de arrecadação

Conforme pontuado anteriormente, além da ampliação da competência municipal têm-se também a instituição de novos tributos, possibilitando maior arrecadação e melhor distribuição das receitas tributárias no que concerne ao IBS.

De acordo com Ramalho (2023), considerando apenas os impostos municipais ISS e a cota-parte do ICMS a diferença per capita entre o município mais rico e o mais pobre equivale cerca de duzentas vezes.

Conforme a nota executiva publicada pelo Governo de Goiás no ano de 2023, com base na pesquisa promovida pelo Instituto Mauro Borges – IMB, na qual simula os impactos da reforma tributária nos municípios goianos, verifica-se que os repasses do ISS atingiram em média 20,97% das receitas correntes dos municípios de Goiás em 2022 (GOVERNO DE GOIÁS, 2023).

Com base no mesmo documento o repasse feito para os municípios referente a cota parte do ICMS e IPI foi de mais de R\$ 4 bilhões. No entanto, devido a alteração da regra em relação ao repasse das cotas-partes cerca de 102 municípios tiveram perda de arrecadação de mais de um bilhão em apenas um ano (GOVERNO DE GOIÁS, 2023).

Por outro lado, Ramalho (2023) ao avaliar a arrecadação dos municípios, aponta como referência os dados coletados pelo Instituto de Pesquisa Aplicada (IPEA) indicando que a receita de cada município com o Imposto Sobre Bens e Serviços - IBS, se já estivesse em vigor no ano passado, trocariam de mãos, ou seja, cerca de R\$ 50 bilhões, ou 21% dos tributos municipais, beneficiariam 82% das cidades brasileiras, onde vivem 67% da população.

Os dados apresentados na pesquisa demonstram que considerando a alteração na cobrança (destino/consumo) e a distribuição da cota-parte municipal do imposto estadual - no qual leva em conta como critério principal a população - os municípios mais pobres seriam beneficiados pela nova forma de distribuição da receita (RAMALHO, 2023).

Por outro lado, como indicado na nota executiva do Governo de Goiás a mudança da distribuição da cota-parte do ICMS e IPI pode gerar um prejuízo significativo a alguns municípios, entre eles, Rio Verde, sendo o maior atingido, com perda de aproximadamente R\$

150 milhões, seguido por Senador Canedo (R\$ 69 milhões), Jataí (R\$ 55 milhões) e Anápolis (R\$ 50 milhões) – (GOVERNO DE GOIÁS, 2023).

Nesse sentido, para compensar as quedas de arrecadação e ajustar a receitas foi inserida uma transição de 49 anos (2029 a 2077), que durante esse período, uma parte da arrecadação será retida para redistribuição seguindo a receita média apurada do ICMS e ISS. Essa retenção ocorrerá de maneira gradual, sendo de 2029 a 2032 o percentual de 80%, em 2033, 90% e de 2034 a 2077, a cada ano, será diminuído dois pontos percentuais da retenção. A partir de 2078 não haverá mais redistribuição pela média, conforme explicado em reportagem da Agência do Senado publicada em 12/2023 (SENADO NOTÍCIAS, 2023).

Já em relação ao IPTU, em uma entrevista concedida pelo Diretor de Receitas do Município de Anápolis, Olismar Pires, ao portal de notícias Metrópoles, a arrecadação relativa ao ano exercício de 2024 será de cerca de R\$ 140 milhões de reais o equivalente a 16,66% maior que o ano de 2023 que foi de R\$ 120 milhões (METROPÓLES, 2024).

O diretor destacou também que os recursos oriundos do IPTU por não terem destinação específica servem para demandas de serviços municipais detectados pela gestão e por serem maleáveis podem atender quaisquer urgências e emergências, ressaltando a extrema importância dessa fonte de receita municipal.

3. METODOLOGIA

O presente artigo trata-se de uma pesquisa qualitativa baseada em leis, artigos, jurisprudência e doutrina relativos ao contexto geral e sobre pontos específicos da reforma tributária, como por exemplo, as inovações ou alterações no âmbito municipal, apresentando opiniões e pontos de vista de autores como Segundo (2023), Harada (2024) e Ramalho (2024), entre outros, detalhando o tema, além da análise legal e jurisprudencial.

A pesquisa inicial deu-se por meio de consulta em publicações de cunho informativo realizadas nos sites do Senado Federal e da Câmara dos Deputados nas quais explicam sobre o assunto. Em seguida, foi realizada a leitura de doutrina escrita por Segundo (2023) que esmiuçou todas as alterações constitucionais trazidas pela reforma comentando individualmente cada uma delas.

Posteriormente, foi realizada a leitura e análise de artigos e reportagens publicados na internet, em diversos sites, que trazem informações sobre as alterações tributárias com enfoque nas mudanças no âmbito municipal e projeções acerca do impacto financeiro aos cofres públicos e ao contribuinte relativos ao IBS e IPTU.

As pesquisas foram desenvolvidas no sentido de compreender e esclarecer se a redação do texto referente a reforma tributária poderia ocasionar a instituição de novos tributos no âmbito municipal ante a ampliação do rol de serviços públicos elencados no art. 149-A da Constituição Federal, uma vez que por meio dele há autorização expressa para que os Municípios e o Distrito Federal possam instituir contribuição para o custeio, a expansão e a melhoria desses serviços.

Além disso, a presente pesquisa desenvolvida buscou demonstrar que além das contribuições mencionadas acima, o texto da reforma trouxe alguns assuntos pontuais de interesse local que são principal fonte de arrecadação, como o caso do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU e a repartição referente ao novo Imposto sobre Bens e Serviços - IBS.

Por fim, após a leitura de todos os documentos pertinentes ao tema, foram reunidas as informações mais relevantes de modo a apresentar de forma clara e objetiva esse tema que apesar de ser novo e de extrema relevância no contexto social e financeiro da sociedade brasileira.

4. ANÁLISES E RESULTADOS

No presente artigo verifica-se que as alterações trazidas pela reforma tributária apesar de terem objetivos como maior transparência e a simplificação do sistema poderão acarretar alguns impactos significantes, principalmente, para os municípios que serão atingidos com as mudanças em algumas fontes de arrecadação importantes.

Uma dessas alterações como apontado por Harada (2024) e Segundo (2023) referem-se ao IPTU, principal fonte de receita de muitos municípios, em razão da alteração na base de cálculo e efetivação do aumento desse tributo por meio de decreto a ser editado pelo Poder Executivo.

Em que pese o valor da base de cálculo do IPTU corresponder à critérios fixados em lei municipal, tem-se que observar que esses critérios são mutáveis, ou seja, podem sofrer alterações, o que dá ao Poder Executivo uma maior discricionariedade para estabelecê-los.

Nesse ponto, destaca-se que os entendimentos de Segundo (2023), Harada (2024) e Junior (2024) demonstram a preocupação na redação do texto, haja vista que além da autorização legislativa transferida ao Poder Executivo para edição do decreto que determina o aumento do IPTU tem-se também a adoção de critérios com base apenas no interesse municipal, o que causaria eventual aumento de carga tributária aos contribuintes.

Outro ponto que vale ressaltar, é que a unificação dos impostos ISS e ICMS transformando-os em IBS, na prática, acabaria com a guerra fiscal entre os entes federados, no entanto, deve-se enfatizar que a implantação concreta do novo sistema é longa e gradativa e nesse lapso temporal deverão ser criados medidas e fundos de investimento capazes de amenizar os impactos aos municípios que sofrerão perda na arrecadação, uma vez que a tributação ocorrerá agora no destino/local de consumo e não mais onde é produzido.

No que tange à ampliação da competência municipal prevista no art. 149-A da Constituição Federal, além da preocupação com o consequente aumento em questão de quantidade de tributos a serem pagos, tem-se a regulamentação de alguns serviços e pontos, conforme apontado por Segundo (2023) relativo aos serviços de videomonitoramento, explicando que esse serviço engloba assuntos como lei de proteção de dados e segurança pública.

Na mesma linha a extensão da aplicação dos recursos oriundos desses serviços já estão expressamente contidos na redação do referido artigo, beneficiando os municípios com mais fontes de receitas.

Nota-se, também, que a desvinculação de 30% das receitas municipais estendida até dezembro/2032 possibilitará a municipalidade equilibrar suas finanças, haja vista que esses recursos poderão ser utilizados para finalidades diversas, ante a suspensão da aplicabilidade vinculada à sua natureza jurídica, conforme art. 76-B da ADCT e pontuado por Segundo (2023).

Outra fonte arrecadatória será, sem dúvida, as contribuições instituídas pelo artigo 149-A da Constituição Federal. Se por um lado a população poderá contar com melhorias e aprimoramento dos serviços de segurança e conservação dos logradouros públicos, por outro lado terão que arcar com os custos despendidos para a prestação de tais serviços.

Consoante Segundo (2023), a ampliação para utilização dos recursos arrecadados com a contribuição de iluminação pública julgada pelo Supremo Tribunal Federal no RE 666404 em 03/09/2020 (tema 696), agora já está prevista expressamente para os demais serviços elencados no art. 149-A da Constituição Federal dando aos municípios mais uma fonte arrecadatória.

Assim, conforme explicado acerca da arrecadação de cada ente municipal, haverá variação em decorrência da fonte de arrecadação, com ganhos ou perdas significativas. Isto demonstra que até equilíbrio e implantação definitiva das medidas propostas pela reforma, cada um deles deverá, de acordo, com as premissas legais, adotar medidas que compensem as perdas de arrecadação a fim de não causar prejuízo a administração nem a prestação dos

serviços.

Por fim, conforme relatado no decorrer da pesquisa, os autores aqui mencionados vêem a reforma como uma boa iniciativa, no entanto, temerária em alguns pontos, tanto pelo afrouxamento dos limites constitucionais quanto para implantação das novas regras com observância de vários outros temas, como por exemplo, lei de proteção de dados ao serviço de videomonitoramento, e, ainda, em relação aos contribuintes, com eventual aumento da carga tributária.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa teve como objetivo principal a análise da possibilidade de instituição de novos tributos em decorrência da reforma tributária e os seus consequentes impactos no âmbito municipal.

Conforme detalhamento da questão, considera-se que o objetivo geral foi alcançado, pois conforme apurado por meio dos objetivos específicos, a ampliação da competência municipal seja pela expansão do rol dos serviços elencados no art. 149-A da Constituição Federal tanto pela criação do IBS e a alteração do fato gerador assim como a autonomia dada pela redação constitucional ao Chefe do Poder Executivo para alteração da base de cálculo do IPTU por Decreto poderão acarretar impactos na arrecadação dos municípios.

Conforme apurado na pesquisa, as alterações trazidas pelo texto da reforma tributária contribuem para a arrecadação dos municípios, principalmente daqueles com menor arrecadação no que refere-se ao novo modelo de repartição do IBS e a cobrança do local de consumo. No entanto, os municípios em que alocam sedes de grandes empresas podem ter perdas significativas e, nesse ponto, Ramalho (2024) defende a criação de fundos no intuito de amenizar o impacto financeiro decorrente dessa alteração.

Em relação ao IBS, de acordo com os apontamentos constantes na nota executiva divulgada pelo Estado de Goiás e em dados obtidos pelo IPEA, a arrecadação de mais de 80% dos municípios goianos teriam um aumento significativo em suas receitas, onde vivem mais da metade da população total do Estado.

Para compensar e ajustar a arrecadação dos municípios foi inserido um longo período de transição do IBS que reterá parte do valor arrecadado criando um fundo compensatório gradual para redistribuição seguindo a média geral até 2077, prazo final da transição.

Em relação a análise da possibilidade de instituição de novos tributos municipais,

observa-se que a redação do art. 149-A da Constituição prevê de forma clara e objetiva a instituição de novas contribuições, haja vista a ampliação do rol dos serviços públicos listados.

Em que pese o apontamento de Segundo(2023) de que a execução dos serviços de videomonitoramento para segurança e preservação de logradouros públicos precisa de um olhar atento do legislador por se tratar de um assunto que envolve a Lei Geral de Proteção de Dados, o fato é que esse serviço também poderá ser fonte de arrecadação através da instituição da contribuição prevista constitucionalmente.

Por outro lado, o aumento da base de cálculo do IPTU por decreto, apesar de suscitar eventual inconstitucionalidade, defendida por Harada (2024), por transferir ao Poder Executivo o poder de legislar, traz uma maior autonomia e discricionariedade ao Poder Público Municipal para reajustar, dentro dos limites legais, a sua principal fonte de arrecadação, uma vez que seus recursos podem contribuir para a implantação de serviços municipais e no atendimento de demandas emergenciais.

Por outro lado, o fato dos recursos advindos do IPTU não terem vinculação específica e poderem ser utilizados em outras demandas, por si só, não podem ser justificativas para haver um reajuste muito além do necessário e ainda repetidos os limites legais.

Por esta razão, caberá ao chefe do Poder executivo e ao legislativo municipal alinhar prioridades, de modo, que as medidas a serem adotadas não só beneficiem o Município como também os contribuintes. Essas medidas, deverão ser sempre pautadas pelos princípios constitucionais legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, com a participação popular como fiscal da lei.

Por fim, conclui-se que dentro dos objetivos propostos para a realização da pesquisa, nota-se que todos eles foram alcançados, demonstrando que haverá sim a instituição de novos tributos e o aumento da arrecadação. Por outro lado, o contribuinte também será atingido, pois restará a ele o encargo do pagamento dessas novas contribuições, claro, desde que colocados a sua disposição.

Notavelmente as alterações introduzidas podem acarretar a instituição ou majoração dos tributos e como consequência aumentar a arrecadação municipal e a carga tributária ao contribuinte, de modo que, o legislador deve ao redigir o texto da lei complementar estabelecer critérios que balizem com equidade a forma de cobrança a fim de atender os objetivos iniciais para instituição da reforma tributária baseando-se nos princípios da capacidade contributiva e isonomia.

Para concluir, seria imprescindível estudos sobre o impacto financeiro decorrente da

longa transição do IBS e sugestões de como os fundos a serem eventualmente criados para amenizar esses impactos poderiam contribuir com o crescimento e desenvolvimento dos municípios mais atingidos.

Outro ponto a ser estudado seria como implementar os serviços de videomonitoramento incluído ao artigo 149-A da Constituição Federal sem ferir os direitos regulamentados pela Lei Geral de Proteção de Dados a fim de contribuir para preservação dos logradouros públicos e serviços de lazer colocados a disposição do cidadão e ainda sua forma de cobrança e utilização dos recursos.

REFERÊNCIAS

BRAGA, Laura. 2024. Receita de Anápolis (GO) prevê arrecadação de R\$ 140 milhões com IPTU. Disponível em: < <https://www.metropoles.com/brasil/receita-de-anapolis-go-preve-arrecadacao-de-r-140-milhoes-com-iptu>>. Acesso em 22 de jul de 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. 2023. Proposição de Projeto de lei complementar n. 85/2023. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2354995>>. Acesso em 27/06/2024.

BRASIL. 1988. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <https://planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 8 de jun. 2024.

BRASIL. 2023. Confederação Nacional da Indústria. O que é reforma tributária e que muda. Disponível em: <<https://www.portaldaindustria.com.br/industria-de-a-z/reforma-tributaria/>>. Acesso em 27 de mai. 2024.

BRASIL. Lei Complementar n. 116 de 31 de julho de 2003. Dispõe sobre o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp116.htm>. Acesso em 22 de jul 2024.

BRASIL. Lei nº 5.172 de 25 de outubro de 1966. Código Tributário Nacional. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm>. Acesso em 8 de jun. 2024.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Lei Geral do IBS, da CBS e do Iposto Seletivo. Resumos Técnicos. 2024. Disponível em: < <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/reforma-tributaria/regulamentacao-da-reforma-tributaria/lei-geral-do-ibs-da-cbs-e-do-imposto-seletivo>>. Acesso em 22 de jul 2024.

BRASIL. Senado Federal. 2023. Reforma Tributária promulgada: principais mudanças dependem de novas leis. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2023/12/21/reforma-tributaria-promulgada-principais-mudancas-dependem-de-novas-leis>>. Acesso em 8 de jun. de 2024.

CERQUEIRA, Carla. Taxa de iluminação Pública X Contribuição de Iluminação Pública. 2019. Disponível em: < <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/taxa-de-iluminacao-publica-x-contribuicao-de-iluminacao-publica/760616267>>. Acesso em 22 de jul de 2024.

GOIÁS. 2023. Governo de Goiás. Impactos da Reforma Tributária nos municípios. Disponível em: <<https://goias.gov.br/imb/wp-content/uploads/sites/29/2023/08/005-2023-Impactos-da-Reforma-Tributaria-nos-municipios-d99.pdf>>. Acesso em 14 de jun de 2024.

HARADA, Kiyoshi. Aumento do IPTU por decreto. 2024. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/depeso/403205/aumento-do-iptu-por-decreto>>. Acesso em 07 de jun. 2024.

JUNIOR, Janary. Novo projeto de regulamentação da reforma tributária cria comitê gestor de imposto de estados e municípios. 2024. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/1069501-novo-projeto-de-regulamentacao-da-reforma-tributaria-cria-comite-gestor-de-imposto-de-estados-e-municipios/>>. Acesso em 11 de jun. de 2024.

JUNIOR, Janary. Projeto muda forma de cálculo de impostos sobre imóveis e veículos. 2024. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/1035661-projeto-muda-forma-de-calculo-de-impostos-sobre-imoveis-e-veiculos/>>. Acesso em 14 de jun de 2024.

Segundo, Hugo de Brito Machado. Reforma Tributária Comentada e Comparada: emenda const. 132, de 20 de dezembro de 2023 (Portuguese Edition) (p. 3). Edição do Kindle.

MÁXIMO, Welton. Projeto cria comitê para gerir imposto estadual da reforma tributária. Agência Brasil, Brasília. 2024. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2024-06/projeto-cria-comite-para-gerir-imposto-estadual-da-reforma-tributaria>>. Acesso em 11 de jun. 2024.

MELLO, Anderson. Reforma Tributária aprovada entenda os principais pontos. 2024. Disponível em: <<https://www.taxgroup.com.br/intelligence/reforma-tributaria-aprovada-entenda-os-principais-pontos/>>. Acesso em 8 de jun. 2024.

MOURA, Julina. Reajuste Indevido de IPTU. 2018. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/artigos/reajuste-indevido-de-iptu/608745691>>. Acesso em 22 de jul. 2024.

PIOSEVAN, Eduardo. Agência Câmara Notícias. Saiba mais sobre o IBS novo imposto previsto na reforma tributária. 2023. Disponível em : <<https://www.camara.leg.br/noticias/1027513-saiba-mais-sobre-o-ibs-novo-imposto-previsto-na-reforma-tributaria/>>. Acesso em 8 de jun. 2024.

PIOSEVAN, Eduardo, Agência Câmara Notícias. 2023. Para compensar quedas de arrecadação reforma tributária prevê longo período de transição. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/1027445-para-compensar-quedas-de-arrecadacao-reforma-tributaria-preve-longo-periodo-de-transicao/>>. Acesso em 14 de jun de 2024.

RAMALHO, Dimas. A reforma tributária e os municípios. 2023. Disponível em: <<https://atrimon.org.br/a-reforma-tributaria-e-os-municipios/>>. Acesso em 29 de mai. 2024.

RENDON, Alejandro. Aumento de IPTU: possibilidades e limites. 2018. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/artigos/aumento-de-iptu-possibilidades-e-limites/657277044>>. Acesso em 22 de jul de 2024.

SOARES, André Leri Marques. Análise tributária do Serviço de iluminação Pública. 2008. Disponível em:<https://www.conjur.com.br/2008-jul-17/analise_tributaria_servico_iluminacao_publica/>. Acesso em 22 de jul de 2024.