



Entenda como as mudanças no IR, o novo Refis e a tributação de dividendos afetam os seus negócios. [Fique um passo à frente com o JOTA PRO Tributos!](#)

PUBLICISTAS

Reforma tributária: o direito administrativo tem algo a dizer

Ente administrativo neutro daria viabilidade à integração tributária de estados e municípios

CARLOS ARI SUNDFELD

24/08/2021 09:51



Crédito: Pixabay

O Senado estuda emenda constitucional (PEC 110) para unir o ISS dos municípios com o ICMS dos estados, criando o IBS, cobrado unificadamente e distribuído entre esses entes. A proposta simplifica de modo correto a gestão tributária, para

contribuintes e administração pública. Algo necessário ao desenvolvimento, objetivo fundamental do Brasil (CF, art. 3º, II).

O desafio é articular as competências legislativas e administrativas dos estados e municípios quanto a esse imposto, sem alterar a “forma federativa”, cláusula pétreia (CF, art. 60, § 4º).



Conheça o

JOTAPRO

Tributos

Receba relatórios diários com as principais decisões do Carf, do STJ e do STF e confira a mais completa solução para a análise do contencioso tributário nacional

Solicite uma demonstração!

A forma federativa não foi criada para descentralizar competências tributárias. Ao contrário: foi a descentralização tributária que surgiu como meio prático de garantir autonomia financeira. A própria Constituição previu outro meio: a participação compulsória em recursos arrecadados centralizadamente (do FPE e FPM). Logo, é viável que a PEC altere o meio de prover a estados e municípios também os recursos dos atuais ISS e ICMS. Alteração constitucionalmente ortodoxa.

Importante é eles não perderem a segurança jurídica de que vão recebê-los, nem a autonomia para aplicá-los. Quanto à *competência legislativa*, ela pode ficar com o Congresso Nacional, por lei complementar – solução ortodoxa, pois ele já faz normas gerais tributárias.

Para construir a segurança – e gerar confiança política – as *competências administrativas* tributárias unificadas não devem ficar com agentes sem neutralidade.

A PEC terá de criar novo ente administrativo, neutro e de natureza fiducial, para integrar interesses dos estados e municípios.

Aqui a ortodoxia também se mantém: tal solução foi justamente a que o Supremo Tribunal Federal considerou correta, em face de nosso regime federativo, para integrar competências de entes autônomos que não possam ser exercidas individualmente (caso do saneamento básico na região metropolitana – ADI 1.842).

O ente neutro terá de editar regulamentos unificados e interpretações administrativas vinculantes, com total autonomia técnica; arrecadar e distribuir a receita do imposto; e dirimir, na esfera administrativa, conflitos com contribuintes. Seu conselho superior deverá ter mandato. Entes com tal perfil são conhecidos em nosso Direito desde a criação do Banco Central em 1964. A novidade será só o caráter interfederativo – mas esse desafio já foi vencido pela experiência dos consórcios públicos.

Há pelo menos três decisões que estados e municípios, por seus representantes, terão de tomar coletivamente quanto ao ente neutro: a eleição do conselho, a aprovação do orçamento anual e as medidas do controle externo (nesse caso, com pareceres dos respectivos tribunais de contas em auxílio aos votos).

Nos assuntos ordinários dos entes federativos, essas decisões políticas vêm da interação entre Executivos e Legislativos. No ente neutro, terão de vir do conjunto de representantes dos estados e municípios. É solução natural na integração até de países que se mantêm soberanos (como na União Europeia). Ainda mais natural que a emenda constitucional a adote na integração tributária parcial de nossos entes

federativos.

CARLOS ARI SUNDFELD – Professor Titular da FGV Direito SP e Presidente da Sociedade Brasileira de Direito Público