



SENADO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DA MESA
SECRETARIA DE REGISTRO E REDAÇÃO PARLAMENTAR

REUNIÃO

15/08/2023 - 56ª - Comissão de Educação e Cultura

A SRA. PRESIDENTE (Professora Dorinha Seabra. Bloco Parlamentar Democracia/UNIÃO - TO. Fala da Presidência.) - Havendo número regimental, declaro aberta a 56ª Reunião da Comissão de Educação da 1ª Sessão Legislativa Ordinária da 57ª Legislatura, que se realiza nesta data, 15 de agosto.

A presente reunião destina-se à realização de audiência pública com o objetivo de debater os possíveis impactos da reforma tributária nos recursos para a educação, em atenção aos Requerimentos nºs 14 e 76, ambos de 2023, de minha autoria.

Eu convido para tomar lugar à mesa o Sr. Eduardo Favero, Auditor-Chefe Adjunto da unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal do Tribunal de Contas da União - seja bem-vindo! -; Sr. Paulo de Sena Martins, Consultor Legislativo da Câmara dos Deputados; Sr. André Horta, Diretor Institucional do Comitê Nacional de Secretários de Fazenda dos Estados e do Distrito Federal (Comsefaz) e representante do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz).

Participam desta audiência, de forma remota, os seguintes convidados: Sr. Patrick Tranjan, Secretário Adjunto de Planejamento e Finanças da Secretaria de Educação do Pará e representante do Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed); a Sra. Milene Dias da Cunha, Vice-Presidente de Relações Jurídico-Institucionais da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas (Atricon).

Informo também que foi convidado o Sr. Paulo Ziulkoski, Presidente da Confederação Nacional de Municípios (CNM), que não pôde comparecer a esta audiência.

Antes de passar a palavra aos nossos convidados, comunico que esta reunião está sendo interativa, transmitida ao vivo e aberta à participação dos interessados por meio do portal e-Cidadania na internet, no endereço www.senado.leg.br/ecidadania, ou pelo telefone 0800 0612211.

O relatório completo de todas as manifestações estará disponível no portal, assim como todas as apresentações que forem utilizadas pelos expositores.

Na exposição inicial, cada convidado terá a palavra por 15 minutos, prorrogáveis por mais cinco. Ao fim das exposições, a palavra será concedida aos Parlamentares inscritos para fazerem as suas perguntas e comentários.

Eu vou falar algumas perguntas que já chegaram, se houver interesse de algum comentário.

Fábio Henrique, de Rondônia, faz uma pergunta sobre o salário dos profissionais da educação, se pode sofrer aumento.

Gabriel Gomes, de São Paulo: "Como ficarão os investimentos no combate ao analfabetismo com a reforma tributária?"

Aluísio Barreto, do Rio de Janeiro: "De que forma, no âmbito da reforma tributária, o uso dos recursos para a educação nos municípios pode ter maior transparência?"

Cláudia Neumann, de Minas Gerais: "Precisamos de educação e qualificação. Como realizar [isso] com menos recursos? Os menos favorecidos precisam de educação pública de qualidade".

Rita Valente, de São Paulo: "De que forma os impostos podem ser mais bem alocados na educação básica e no incentivo à inovação e tecnologia?"

Sibelle Trevisan, do Paraná: "As condições da classe média e baixa seriam melhores com ensino fundamental em tempo integral. A reforma permite ampliar esta prática?".

Gabriel Mathias, de Santa Catarina: "É necessário olhar para o orçamento da Educação como investimento; [...] [isso] trará resultados para [todo] o país e toda a sociedade no longo prazo". Um comentário.

Eu passo a palavra, para suas considerações iniciais, para o Sr. Eduardo Favero, Auditor-Chefe Adjunto da Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal), do Tribunal de Contas da União.

O SR. EDUARDO FAVERO (Para expor.) - Boa tarde a todos. Gostaria de agradecer o convite da Senadora Professora Dorinha Seabra, da Comissão de Educação do Senado, agradecer a presença de todos e também agradecer a oportunidade aqui, como representante do Tribunal de Contas da União, de divulgar um trabalho realizado pela antiga Secex Tributária, que foi uma unidade criada no tribunal justamente para estudar e acompanhar a questão do nosso Sistema Tributário Nacional.

Então, nos idos de 2021 ainda, quando tramitava nesta Casa a PEC 110, nós estávamos trabalhando numa auditoria sobre a tributação, sobre o consumo especificamente, com a participação, o apoio de 16 tribunais de contas dos estados e municípios, mais uma controladoria-geral, a Controladoria do Estado do Mato Grosso, e o objetivo, na época, era elaborar um diagnóstico sobre as principais distorções do Sistema Tributário Nacional. Muito se fala que o sistema é um manicômio tributário, que existem muitas distorções. Então, apesar de haver vários estudos, a gente também gostaria de que o Tribunal de Contas da União se pronunciasse a respeito e apreciasse um trabalho nessa área, já que as propostas de reforma já estavam tramitando, com chance de serem aprovadas.

Então, sabemos que a tributação sobre o consumo é de responsabilidade dos três níveis de governo - federal, estadual e municipal -; por isso, havia essa necessidade de envolver os tribunais de contas dos estados e dos municípios, que responderam, de forma pronta, brilhante, ao nosso chamado.

E avaliamos quais aspectos, quais dimensões? Da neutralidade tributária e da complexidade dos sistemas, e esses aspectos possuem impactos importantes na cadeia produtiva e também na atração de investimentos, além de outras consequências.

O trabalho foi realizado em duas etapas. A equipe aqui do tribunal se concentrou em perguntar, em investigar, na Receita Federal, no Ministério da Fazenda, as distorções existentes especificamente sobre o PIS-Cofins e o IPI, e os estados ficaram, então, com as questões referentes ao ICMS e ao ISS. E a segunda etapa foi justamente a realização da consolidação de todas as informações, para se chegar às devidas conclusões.

E os principais achados? O que é que essa auditoria encontrou?

Primeiro, quanto à neutralidade tributária.

Neutralidade é um conceito relativamente complexo e que envolve a capacidade de um investidor tomar as suas decisões com base simplesmente em aspectos econômicos e não fiscais. Então, se hoje um determinado investidor resolve instalar uma fábrica, em determinado estado, é porque ali ele estudou e verificou que aquele estado, aquela localidade possui as melhores condições para abrigar aquela fábrica, aquelas instalações, e não porque aquele estado, aquela localidade oferece condições de tributação mais favoráveis.

Então, primeiramente, nós vemos que a questão das renúncias fiscais existe numa quantidade imensa em nosso país.

Nós investigamos a questão do PIS-Pasep e do IPI, e chegamos à conclusão de que são 77 renúncias só desses tributos, além do que existe uma ausência até da definição clara do que seria uma renúncia tributária. Nós temos termos como "desoneração tributária", "incentivos fiscais", "benefícios tributários", "gastos tributários", cada um com um entendimento diferente e que dificulta realizar uma totalização, um estudo sério sobre o assunto.

Além disso, nós verificamos que a maioria dessas renúncias não tinha objetivos e metas definidos, apesar de estarem muitas vezes vinculadas a determinadas políticas públicas, a uma baixa transparência dos setores e até dos beneficiários: quem foi beneficiário dessa renúncia, quais valores, qual foi o resultado dessa política dessa renúncia, se teve o resultado esperado ou não...

Muitas poucas avaliações foram encontradas. Nós pontuamos cinco - das setenta e sete que nós apresentamos -, que foram realizadas pelo Semap, apesar de que hoje nós já temos a possibilidade, via modificação realizada aí no Código Tributário Nacional, no art. 198, §3º, inciso IV, em que já é permitido, não infringe mais o sigilo fiscal a divulgação dos dados de benefícios fiscais, dos dados de renúncia. Então, é necessário, nós estamos incentivando que, cada vez mais, haja transparência nessa área. Hoje ainda há muito pouca transparência.

A questão da cumulatividade e da não cumulatividade.

Hoje ainda existem, no PIS-Cofins, em outros tributos, esse duplo regime de apuração. Dependendo de determinadas condições, a empresa pode ir para um regime ou para outro, havendo o quê? Critérios tanto subjetivos quanto objetivos

na legislação, para se definir qual é esse regime de apuração, se cumulativo ou não cumulativo. A questão da não cumulatividade plena ainda é algo em que se precisa avançar no nosso país. Então, aquele que escolhe regime não cumulativo ainda enfrenta uma série de dificuldades, uma série de restrições para poder ter de volta os créditos. Existem várias hipóteses de não creditamento. Então, não é com qualquer recurso gasto na cadeia produtiva que a empresa vai ter o seu crédito ressarcido. É preciso obedecer uma série de condições expostas ainda na nossa legislação. Tudo isso causa uma não paridade da cadeia de circulação de bens, ou seja, a existência desses dois regimes e o não creditamento pleno provocam distorções, porque estamos longe de pressupor que a carga tributária hoje seja equânime durante toda a cadeia produtiva, o que seria o objetivo de uma eventual modificação nessa legislação.

Há uma grande quantidade de alíquotas que existem em diversos tributos, como, por exemplo, o IPI. A Tipi, a famosa tabela do IPI, contém 400 páginas com 21 seções, cada uma delas com uma infinidade de produtos, cada um com uma alíquota específica. Então, somente nesse tributo, a gente já percebe a dificuldade envolvida.

Somente a título de comparação, num estudo divulgado em 2013, 45% dos países que possuem IVA tinham apenas uma alíquota, 25% usavam duas, e apenas 8% tinham quatro alíquotas ou mais.

Tudo isso gera uma base de incidência fragmentada setorialmente, existindo tratamento tributário distinto dentro do mesmo setor e entre setores. Um grande exemplo que nós identificamos é o setor da indústria de transformação, com o ICMS dentro desse mesmo setor variando de 9% a 35%. No mesmo setor, empresas diferentes são tributadas com alíquotas com uma diferença que chegava aí até a 26%.

A gente consegue perceber que estamos muito longe de termos um sistema tributário com uma neutralidade que permita que um investidor tome suas decisões apenas com quesitos econômicos. O quesito tributário ainda é muito forte, é muito presente.

A título de ilustração, nós temos dados sobre as renúncias, para mostrar como a questão da renúncia ainda pesa muito no nosso sistema. Somente nos tributos da União que estão sendo abordados nessa reforma, IPI e PIS-Pasep, um terço é renunciado pela União, ou seja, no período de 2015 a 2020, arrecadaram-se cerca de R\$2 trilhões, e foram renunciados mais de R\$670 bilhões. Nos estados e os municípios da amostra - nós só conseguimos acessar alguns estados e alguns municípios -, esse índice é bem inferior: 14% para os estados, e 10% para os municípios.

O segundo achado do trabalho remete à questão da complexidade do nosso sistema, da tributação sobre o consumo, que tem como consequência imediata a geração de custos tanto para as empresas quanto para o próprio Fisco, para a própria atividade de fiscalização. A maioria dos senhores conhece aquele famoso estudo Doing Business, que foi desqualificado, foi bastante contestado, mas que colocava o Brasil como um dos piores países, um dos últimos países no quesito tempo para que as empresas pudessem pagar seus tributos, mais 1,9 mil horas. Mesmo sendo contestado, surgiram outros estudos; inclusive a própria Receita Federal apresentou um estudo, que mostrava o Brasil com 600 horas, sendo que esse número ainda é muito elevado, mais que o triplo dos países da OCDE que possuem um Imposto sobre Valor Adicionado instituído. Então, além disso, a complexidade se reflete na grande quantidade de normas tributárias existentes. São 32 mil normas federais sobre tributação; 138 mil normas estaduais; 250 mil normas municipais. Então, perceba que qualquer empresa precisa contratar um escritório de advocacia e um de contabilidade para poder fazer a sua contabilidade, o que gera obviamente um mercado considerável, porque quem vai se arriscar a interpretar essas normas sem o apoio de toda essa estrutura?

Além disso, temos prazos de processamento de pedidos de restituição de tributos muito elevados no Brasil, estoques de contencioso tributário, porque toda essa dificuldade, essa complexidade, essa grande quantidade de normas gera dúvidas na interpretação, gera diferentes interpretações e gera todo um contencioso administrativo e tributário. Hoje nós temos grande parcela do nosso PIB justamente sendo decidida nessas disputas, principalmente judiciais, sendo que o tempo médio para a resolução dessas disputas ultrapassa em muito o razoável, tanto o prazo legal de 360 dias para a questão administrativa, que existe no Brasil, quanto o prazo que a TADAT coloca de 90 dias. E, quando vai para a Justiça, aí são cinco, seis, sete, oito, nove anos para se equacionarem determinadas questões. Tudo isso gera custo tanto para o Fisco quanto para as empresas.

Estudando o histórico da tramitação das diversas reformas que buscavam alterar a tributação no Brasil de forma ampla, nós vemos que existe uma dificuldade ínsita na aprovação dessas reformas. Desde antes da aprovação da Constituição Federal de 1988, o Ipea já tinha apresentado uma proposta que não prosperou. Lá em 1987, no Governo do Fernando Collor, todas as propostas que foram encaminhadas pela Comissão Executiva da Reforma Fiscal, porque já se havia se identificado a necessidade de se alterar a legislação, não prosperaram, justamente pelo aspecto político. Durante a revisão constitucional de 1993-1994, houve cerca de 60 propostas de alteração, mas nenhuma delas obteve sucesso. E, em seguida,

houve a proposta do Governo Fernando Henrique, a PEC 175, de 1995; depois, no Governo Lula, PEC 233, de 2008. Nenhuma obteve sucesso.

Obviamente a complexidade do tema, o grande número de atores com interesses frequentemente divergentes, díspares, e a questão do conflito federativo fiscal, com cada um puxando para o seu lado, dificultaram o atingimento de um consenso necessário para a aprovação dessas propostas.

(Soa a campanha.)

O SR. EDUARDO FAVERO - Incrivelmente, mas não surpreendentemente, os problemas identificados na tributação federal também estão presentes na tributação sobre o consumo nos níveis estadual e municipal. Então, a não neutralidade está presente não só nos tributos da União, mas também nos tributos dos estados e municípios - idem para a questão da complexidade.

E o último achado, retratando a questão do Confaz, que foi um ator investigado por ocasião da consolidação, principalmente sua atuação nos episódios de guerra fiscal: foi, obviamente, constatado que ele não tem sido capaz de impedir que os entes federados concedam os incentivos e benefícios fiscais à revelia das declarações do próprio Confaz, de modo a atrair investimentos para os seus territórios.

E existe uma iniciativa do Confaz, que é o Portal Nacional de Transparência Tributária, em que os dados, as informações de todos os entes federados com relação a incentivos fiscais estão ali disponibilizados, mas a equipe verificou que são planilhas sem uma organização, sem um índice, sem um mecanismo de busca estruturado que permita que, efetivamente, haja uma transparência adequada para comparar os diversos benefícios fiscais de cada estado. Então, o próprio tribunal deliberou no sentido de recomendar que o Ministério da Fazenda contribua para aperfeiçoar a questão da transparência dos benefícios fiscais como um todo e, principalmente, para se permitir a comparação entre o que cada ente federado oferece, possui.

Para finalizar, nós identificamos alguns mecanismos inovadores que seriam importantes ou que têm uma importância muito grande para que uma eventual reforma possa ser implementada com sucesso - no caso, a reforma que implemente um IVA.

A nota fiscal eletrônica, por exemplo, já é uma realidade. Você tem a nota fiscal de comércio eletrônico, que já está padronizada em todas as unidades da Federação, mas cada município tem a sua nota fiscal de serviços eletrônica. Tem dois PLPs que estão tramitando aqui no Congresso Nacional - o 521, de 2018; e o 217, de 2019 -, que têm o objetivo justamente de organizar essa questão, instituindo o padrão nacional da nota fiscal de serviços, e criar o Comitê Gestor da Nota Fiscal de Serviço Eletrônica, porque a questão da tecnologia é de fundamental importância para o sucesso de um IVA, que vai precisar de um governo digital, do compartilhamento contínuo de informações entre os Fiscos municipais, estaduais e federais. Tem a questão do novo Conselho Federativo do IBS. Vai ter que receber todos os dados - não só das notas fiscais eletrônicas -, para permitir que o contribuinte também acompanhe as informações referentes ao seu crédito, ao seu ressarcimento nas operações com o IVA.

Então, a união das administrações tributárias das três esferas para construir efetivamente um sistema de informação que permita isso de forma transparente é fundamental para o sucesso de um Imposto sobre Valor Adicionado.

E o tribunal se manifestou nos Acórdãos 1.409 e 1.408 - acho que mais tarde, se for o caso, a gente entra em detalhes sobre as recomendações -, que visam justamente recomendar providências para que os achados que forem encontrados sejam mitigados ou solucionados.

Agradeço a atenção e me coloco à disposição para eventuais esclarecimentos.

A SRA. PRESIDENTE (Professora Dorinha Seabra. Bloco Parlamentar Democracia/UNIÃO - TO) - Muito obrigada, com certeza tem muito material disponível. Muito obrigada, Dr. Eduardo.

Passo a palavra ao Sr. Paulo de Sena Martins, Consultor Legislativo da Câmara dos Deputados.

O SR. PAULO DE SENA MARTINS (Para expor.) - Boa tarde a todos e a todas presentes e àqueles que nos acompanham de maneira remota.

Quereria, em primeiro lugar, agradecer o convite da Comissão de Educação, Cultura e Desporto do Senado, na pessoa da Senadora Professora Dorinha e de seus membros, cumprimentar os colegas dessa mesa e fazer alguns rápidos e pequenos comentários sobre essa proposta e seus impactos, como a gente vê, na educação pública.

Não vou tratar aqui da educação privada, não era esse o tema. Em educação privada, a gente sabe que o mais importante, talvez... Está previsto lá, se não me engano, no art. 9º, um redutor de alíquota de 60%, mas eu vou me debruçar mais sobre a questão dos impactos na educação pública.

Bom, o Dr. Favero já apresentou um panorama geral da configuração tributária do país, o que reforça um pouco a nossa convicção da necessidade de uma reforma. É uma coisa que, como cidadão e convivendo com as pessoas do setor educacional, a comunidade educacional apoia. É claro que há sempre uma preocupação porque o financiamento da educação depende fundamentalmente de tributos. Então, de alguma maneira, a gente tangenciou um pouco essa discussão mais geral que foi apresentada aqui pelo Dr. Favero ao longo desses anos. A gente teve interlocução com algumas personalidades importantes dessa reforma: o Bernard Appy, quando do Poder Executivo, participou da discussão do Fundeb, do primeiro Fundeb lá atrás; o Prof. José Roberto Afonso foi uma presença constante em audiências públicas na Câmara dos Deputados, quando da constituição do Fundeb; então, são pessoas presentes nessa reforma tributária e com quem a gente tinha contato.

Indo mais diretamente para aquilo que diz respeito à educação, a gente tem aí o que eu chamo dos dois grandes pilares. Há outros recursos também, mas os dois grandes pilares do financiamento da educação são a receita proveniente da vinculação da receita de impostos, um dispositivo que é uma tradição jurídica brasileira desde a Constituição de 1934, e mais recentemente, dentro desse universo, dentro desse conjunto, há um subconjunto, que é a subvinculação que constituiu o Fundeb. Então, são essas duas principais fontes.

E o salário-educação? O salário-educação eu só menciono para dizer o seguinte: era comum nas reformas anteriores, nas propostas de reformas tributárias anteriores, a ideia de extinguir o salário-educação; isso não acontece com essa reforma. Então, a primeira notícia importante com relação aos pilares do financiamento é esta: não há nenhuma alteração no que diz respeito ao salário-educação. Então, a gente vai ver o que pode acontecer com os impostos que compõem essas outras fontes de recursos importantes.

Só para a gente visualizar, esse é o conjunto dos impostos, todos os impostos que compõem e que são de responsabilidade dos entes federativos.

O ITR está ali com um asterisco porque ele é um imposto da União, mas ele beneficia os municípios e pode, inclusive, mediante convênio, ser arrecadado pelos municípios. Então, por isso que ele está com esse pequeno asterisco aí.

Em vermelho, a gente já coloca alguns impostos que vão ser afetados pela reforma, para chamar a atenção. Estes são os impostos que compõem a cesta do Fundeb; e, então, como essa cesta vai poder, eventualmente, ser afetada.

E, aí, os impostos que não a compõem, mas que também são importantes, porque um dos impostos a serem criados vai ser o IBS (Imposto sobre Bens e Serviços), que é a fusão do ISS, que é um imposto municipal, com o ICMS, que é um imposto estadual.

Então, como fica isso? O ISS, imposto municipal, não compõe a cesta do Fundeb, por exemplo; mas o ICMS compõe. Como fica isso à medida que a gente vai ter um novo imposto, o IBS, que vai alimentar a cesta do Fundeb também?

Bom, quando da discussão do novo Fundeb, do Fundeb permanente - estou aqui com a Relatora -, a emenda previa também, já mostrava essa preocupação, essa atenção com a reforma tributária. Então, ela tinha um dispositivo que previa exatamente isto: na hipótese da extinção ou substituição de impostos, que houvesse a preservação dos recursos da educação. Essa era a ideia. Isso está previsto na emenda constitucional, em dispositivo constitucional, e é, de alguma maneira, replicado na legislação infraconstitucional do Fundeb até com mais detalhes.

A Lei 14.113, do Fundeb, prevê e até propõe um critério: no mínimo, a média aritmética dos três últimos exercícios. Ainda bem que é "no mínimo", porque a gente sabe que os últimos exercícios foram afetados em função da pandemia, da perda de arrecadação do ICMS. Enfim, só para mostrar que havia uma preocupação e uma série de propostas do setor educacional já antevendo alguma possibilidade de debate quando chegasse a reforma tributária.

Aí eu aproveito para fazer um parêntese: também na Câmara, houve um grupo de trabalho para a reforma tributária, cujo coordenador era o Deputado Reginaldo Lopes, que é um Parlamentar do setor da educação. O Relator, Deputado Aguinaldo Ribeiro, também foi muito aberto a ouvir o setor educacional e mostrou uma preocupação com aquilo que se falou da neutralidade. E a gente acompanhou. Houve esse esforço. É claro que, para além do que está no papel - e acredito que a proposta reflete bastante essa busca da neutralidade -, tem que ver como as coisas se verificam na realidade, como se comporta a arrecadação dos novos impostos. Tudo isso, eventualmente, necessita de ajustes. Mas a conformação geral reflete um pouco este objetivo de buscar uma certa neutralidade.

Bom, aí para a gente visualizar o que acontece com os tributos. Isso tudo tem um gradualismo, que vai ser apontado mais adiante e que está dentro da reforma. Mas o IPI, o PIS e o Cofins vão se transformar numa contribuição, a CBS; e o ICMS e o ISS, como eu já tinha mencionado, no Imposto sobre Bens e Serviços (IBS). São os dois principais tributos dessa reforma, vamos chamar assim, além do imposto seletivo, de que vou falar mais para a frente.

Aí é a transição para o novo modelo. Então, a gente vai ter esta transição: a entrada da CBS em 2027; e o IBS vai, nesse intervalo de 2029 a 2032, entrando gradualmente. Vai haver um momento em que ele vai conviver com o ICMS.

O ICMS vai caindo; o IBS, subindo. Então, vai ter um certo momento para se prestar atenção também em como esses dois impostos vão se comportar. E, a partir de 2033, serão extintos todos estes impostos: o IPI, o ICMS e o ISS. Então, tem um gradualismo longo.

Agora, vamos mais diretamente para a cesta do Fundeb. O que poderia nos preocupar? Primeiro, a questão do IPI. Por que? O IPI é um imposto e, como a gente sabe, a receita vinculada de impostos depende dos impostos. Se o IPI deixa de existir e passa a ser absorvido por uma contribuição, esse pedaço deixa de ser um recurso que é vinculado à educação.

Qual é a expectativa do ponto de vista dos construtores da reforma? Eles falam assim: "Não, tudo bem; a gente compensa de alguma maneira, porque vai ter um novo imposto, que é o imposto seletivo". O imposto seletivo é um imposto que vai ser cobrado tendo como objeto bens e serviços prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente, então esse imposto que não existia vai existir e vai haver a vinculação. A gente, entre aspas, "perde o IPI, mas ganha o imposto seletivo". Na realidade, a gente vai ter que acompanhar qual será a diferença disso ou não em termos de perdas e ganhos.

Outra preocupação com relação ao IPI: o IPI compõe... ele determina a formação tanto do FPM (Fundo de Participação dos Municípios) como do FPE - o Imposto de Renda mais o IPI. E o IPI deixa de existir. Mas, mais uma vez, qual é a proposta da reforma? É substituir, neste caso, a composição do FPM e do FPE pelo imposto seletivo. Então, ele vai, com os mesmos percentuais, alimentar a composição dos fundos de participação.

Em relação ao ICMS, que é o principal imposto da educação, em torno de 60% ou mais da cesta do Fundeb, não estou nem falando da... O ICMS é compartilhado: tem a cota municipal do ICMS; e até a Emenda 108 criou uma série de regras para atuar em prol da redistributividade, no âmbito de cada estado, desses recursos dos municípios, da cota municipal do ICMS. Então, existe essa preocupação com o fim do ICMS, que vai ser substituído pelo IBS.

Uma outra questão importante, que está no art. 156-A da proposta, é que o IBS - como regra; pode ter alguma exceção, mas pela regra - não será objeto de incentivos e benefícios fiscais. Isso não deixa de ser uma boa notícia no sentido de que exatamente, quando há a guerra fiscal, quando há um excesso de incentivos fiscais e tudo mais, deixa de haver aquele imposto, deixa de haver vinculação de imposto, deixa de haver o recurso que é direcionado à educação. Então, de alguma maneira, a inibição da guerra fiscal, num ponto de vista mais geral, tende a beneficiar o financiamento da educação.

A cota municipal que existe hoje no ICMS - vai continuar havendo uma cota municipal do IBS, e é mantida essa regra, que veio com a Emenda 108, de que parte dessa cota municipal seja distribuída de acordo com critérios educacionais. Isso está mantido também, praticamente com a mesma redação, a única diferença é que na redação atual é no mínimo e na proposta deixa de ser no mínimo, porque vai ser um valor fechado. Você vai ter os 10% para o critério educacional, 5% para a distribuição igualitária entre os municípios e o resto de acordo com a população, então você vai ter um número fechado, mas não tem grande alteração, porque a gente sabe que esse mínimo nunca extrapola o mínimo mesmo.

Então, com relação à cesta do Fundeb. Como agora vai ter um imposto unificado, vamos chamar assim, que é o IBS, qual que é o esforço da neutralidade? Continua no mesmo patamar, 20%. Então, a gente poderia falar: poxa, que legal, 20%, porque o IBS vai arrecadar mais. Só que não, isso vai ser corrigido. Aquela parte - vamos chamar assim, só para efeitos didáticos - do IBS, que seria a parte que viria do ISS, vai ser abatida, não vai entrar na cesta do Fundeb, continua sendo um imposto vinculado, mas fora da cesta do Fundeb. Enfim, aquilo que era do Fundeb, continua do Fundeb, aquilo que não era do Fundeb, da cesta do Fundeb, continua não sendo da cesta do Fundeb. Então, esse foi o exercício da reforma.

Eu não sei qual o potencial de arrecadação disso mas, de qualquer maneira, o IPVA, que é um imposto que integra a cesta do Fundeb, vai ser acrescido dos veículos aquáticos e aéreos. De qualquer maneira, não deixa de ser um acréscimo na cesta do Fundeb, em termos de recursos.

(Soa a campanha.)

O SR. PAULO DE SENA MARTINS - E, já finalizando, já caminhando para o final, na lei do Fundeb, não na emenda, da mesma maneira que antigamente havia a compensação da desoneração da Lei Kandir, foi proposta, como receita adicional, aquela prevista no art. 82, que diz respeito aos fundos da pobreza. A redação também é praticamente igual. Só varia aqui...Tinha um percentual máximo de 2% na redação atual e, na proposta da reforma, vai ser de acordo com a lei complementar.

Bom, só para finalizar, isso eu acho importante, vai haver um fundo de compensação, dada toda essa mexida, toda essa estrutura tributária, em relação às perdas do ICMS. Vai ter um conselho federativo - eu não falei muito nisso, mas vai arbitrar. Isso também é um elemento que não deixa de ser positivo para a educação também, que tem lá seus debates federativos, essa experiência de aprimoramento de debate federativo.

Havendo perda, por desoneração, há uma compensação. E no Fundeb 2007 e 2020 havia, no caso da educação, até por proposta do Consed - foi uma proposta do Consed a reposição do percentual que deveria ser dirigido à educação.

E, olhando a reforma, vendo que vai haver todo um debate, decisões com relação à reposição das perdas por desoneração, talvez fosse o momento de recuperar essa ideia, que já foi regra dentro do Fundeb.

Por enquanto, paro por aqui. Obrigado.

Estou à disposição.

A SRA. PRESIDENTE (Professora Dorinha Seabra. Bloco Parlamentar Democracia/UNIÃO - TO) - Muito obrigada pela exposição, Paulo de Sena, Consultor Legislativo da Câmara dos Deputados.

Passo a palavra ao Sr. André Horta, Diretor Institucional do Comitê Nacional de Secretários de Fazenda dos Estados e do Distrito Federal (Comsefaz) e representante do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz), para sua exposição.

O SR. ANDRÉ HORTA (Para expor.) - Obrigado, Senadora.

Agradeço o convite para participar deste importante debate. Já tivemos outras oportunidades de estar com V. Exa. lá na Câmara, e agora aqui, no Senado. E quero saudar aqui o Paulo e o Eduardo, que fizeram essa importante discussão.

Quero dizer, Senadora, que um dos aspectos e uma das perspectivas mais importantes dessa preocupação nossa com o financiamento da educação pública é que o Senado, representado pela senhora aqui, precisa ficar sócio de uma preocupação de décadas dos estados, que é o federalismo brasileiro.

Os estados perderam bastante receita ao longo das décadas, e vou mostrar aqui o que foi que aconteceu, e a notícia boa aqui, como o Paulo estava mostrando aí, é que, se não houver grandes mudanças na aplicação, se não houver grandes turbulências na aplicação do que está colocado aí, não vai haver perdas para o financiamento da educação. É preciso só cuidado com determinados aspectos aqui de que eu vou falar rapidamente.

Eu vou inverter aqui a ordem do que eu iria falar porque tanto o TCU, tanto o Eduardo quanto o Paulo já trouxeram aqui. O Eduardo trouxe, por exemplo, a questão da preocupação com os benefícios fiscais. Isso é um diálogo importantíssimo dos tribunais com os estados. O Comsefaz, por exemplo, há dois anos, promove pesquisas, Eduardo, sobre eficiência dos benefícios fiscais. Os estados se inscrevem, é feita a pesquisa e é entregue ao estado segundo as possibilidades.

Claro que a gente enfrenta os velhos problemas, porque a gente não consegue ainda, no país, um glossário, um dicionário único que fale a mesma língua para todos os benefícios. Então, fica difícil você comparar um benefício de um estado com o de outro porque a gente precisa criar uma padronização primeiro, criar uma categorização de como fazer, como trabalhar com essas variáveis. Então, geralmente, os trabalhos de um com o outro não ficam comparáveis. Mas isso é uma preocupação.

Eu estou diretor do Comsefaz. Fui Presidente de 2015 a 2018, e meu mandato, em um dos meus mandatos, de 2017, foi aprovada, com a participação intensa do Comsefaz, a Lei Complementar 160, que regrou os benefícios fiscais para trás, o "pratrasmante", como a gente fala. E isso foi uma grande alteração. Isso foi quase que uma solução da guerra fiscal brasileira. De lá para cá, a gente enfrentou problemas até essa lei e depois dessa lei. Depois dessa lei, a cópia de benefícios ficou muito restrita só na região onde já acontecia essa cópia. Então, não tinha grande espaço para isso.

Ficou muito restrita só na região onde já acontecia essa cópia, então não tinha grande espaço para isso. E hoje é proibido e ninguém faz porque, se você fizer, tem denúncia dentro da própria lei, e você resolve isso com o Convênio ICMS 190, que tem um processo para poder desfazer isso. Inclusive um ou outro estado tentou alguma coisa e, antes que a gente começasse o processo, o benefício foi revogado, mal se conseguiu nem julgar.

Então, essa Lei 160 foi uma grande evolução, eu diria uma espécie de prejuízo, quase que morte da guerra fiscal brasileira. Essa lei foi extremamente importante para isso, ao regulamentar e ao estabelecer, ao paralisar isso aqui e dar um fim, não é? Em 2032, o benefício se acaba, e também botar um calendário final para que outras formas de benefício fiscal... Veja: incentivos fiscais para reduzir desigualdades regionais, todos os países usam, em todo federalismo, do mundo todo. Isso vai continuar. O que precisa haver é regulamentação, o que não pode haver é essa corrida *race to the bottom*, é esse leilão que prejudica o financiamento público, prejudica a educação e prejudica todos os setores da sociedade.

Eu iria falar também sobre essa questão do IS e do IPI, que o Paulo já puxou. É uma preocupação nossa de fato. Paulo, o Congresso é sócio dos estados na preservação do federalismo brasileiro, então, se nós conseguirmos manter não somente a arrecadação individual, Senadora, por tributo para os estados, não somente isso, se nós conseguirmos manter as receitas disponíveis que os entes têm hoje. Porque, Paulo, se você cria o IS para substituir o IPI, e, como se fala, o IS não tem a mesma potência que o IPI tem. Bom, se não tem a mesma potência, é claro que o FPE e o FPM saem prejudicados e, se saem prejudicados, é claro que vai afetar a educação. Então é claro que, nessa regra de compensação, nessa regra de preservação dos entes federados, quanto às suas receitas e quanto às suas disponibilidades para financiamento do dia a dia, das suas necessidades fiscais, precisa que as receitas disponíveis sejam respeitadas e atualizadas e não somente

a arrecadação por imposto, porque assim pode acontecer de você perder em um setor e manter no outro simplesmente. Então essa é uma outra questão que eu já trouxe adiantado.

Vou aqui a algumas pautas, é bem reduzido, Senadora, é porque, de fato, a gente não está enxergando aqui grandes problemas, pelo menos neste momento. Pode ser que na hora da regulamentação, é outra vida, outro mundo, mas pelo menos, neste momento, a gente não está vendo grandes prejuízos para a educação, ao contrário.

Quanto à educação privada, o Paulo já tinha puxado a questão de que houve uma redução de 60% na alíquota, foi um dos setores beneficiados. É uma possibilidade, está lá, é possível, Paulo, não é uma obrigatoriedade, é uma possibilidade que deve ser utilizada, que seja feita uniformemente e - está lá no mesmo artigo - com ajuste da alíquota de referência com vistas a reequilibrar a arrecadação da esfera federativa. Então está aqui, Senadora, a preocupação com a verba da educação. Vai se reduzir o dinheiro da educação privada, a alíquota da educação privada, mas o próprio artigo diz que isso deve ser calibrado na alíquota final, na alíquota de referência do IBS, de forma que vai manter, reduz para um lado, sobe em outro, então essa calibragem equilibra e mantém o financiamento como estava antes.

Volto a essa questão da alíquota de referência, só um outro aspecto, uma outra perspectiva. A médio e longo prazos é esperado que haja uma reacomodação do financiamento do Fundeb, por quê? Porque, do ponto de vista de uma perspectiva de federalismo fiscal chamada equalização fiscal, é um dos grandes pontos dessa reforma, ela melhora a equalização fiscal do país: a alíquota vai para o destino. Estados menos desenvolvidos, estados com perfil consumidor vão ter a mesma relação com o tributo que seu contribuinte paga, que o contribuinte de todo o país que tem IVA tem, ou seja, o que você pagar, você vai receber em forma de benesses no seu próprio estado, no seu próprio local. Então, isso é uma reacomodação das receitas tributárias.

Se é uma reacomodação, Senadora, então, significa que vai haver uma alteração para mais e para menos em alguns estados. Eu não sou especialista em Fundeb, mas aquela complementação que se paga provavelmente a ordem dela vai mudar, porque estados menos desenvolvidos vão ter mais receita. Então, isso deve mexer nessa complementação e, pelo visto, Paulo, acredito, reduzir a necessidade da complementação, na medida em que você vai ter uma melhor equalização entre as unidades federadas do país.

O crescimento. Dentro da reforma tributária é previsto um crescimento derivado do próprio projeto. Então, o crescimento evidentemente - não tem o que comentar aqui - deve melhorar as fontes de financiamento da educação pública. Aí vem uma questão: a alíquota de referência. A alíquota de referência tem uma regra muito boa dentro da reforma tributária, que é o estabelecimento de um teto e de um piso. De um teto - acho que visa mais uma perspectiva privada - que não se aumente a carga tributária dos impostos, dos tributos indiretos que estão envolvidos nela, que não se aumente a carga tributária. Mas ele também tem um piso que coincide com o teto: que não se reduza o financiamento dos entes públicos que estão sendo afetados por essas mesmas reformas, que são os três.

Então, o teto e o piso coincidem: nem pode ser menos do que os estados têm de receitas disponíveis hoje - receitas disponíveis é uma questão para a gente discutir, não é arrecadação de cada um individualmente, porque aí vai dar problema -, receitas disponíveis não se podem reduzir, as receitas disponíveis que os entes têm hoje, e não se pode aumentar a tributação indireta, porque nós não queremos aumentar a tributação indireta no Brasil.

O Brasil tem necessidade de aumentar a tributação direta, porque rico não paga imposto no Brasil como paga em outros países. E outros países conseguem se financiar bem, porque existe má distribuição de receita em todo lugar - de riqueza - em todo lugar. Dentro dos Estados Unidos têm uma dificuldade de distribuição de riqueza, mas como você tem uma alíquota de imposto de renda maior para rendas maiores, então, onde tem mais recurso você tributa também com mais intensidade e aí você consegue financiar toda a sociedade. Aqui a gente está ancorando a tributação, principalmente no Brasil, nos indiretos, e os indiretos são os mais pobres quem pagam principalmente, quem usam mais o consumo, e isso é uma forma errada.

Então, aqui o Brasil tem duas necessidades em relação à carga tributária: tem necessidade de reduzir a carga tributária e de aumentar a carga tributária. Carga tributária não é uma coisa só. Cada pessoa, cada indivíduo tem uma carga tributária diferente, depende de onde você, nas classes sociais, na sua renda, se situa, onde você estiver tem necessidade de aumentar ou de diminuir. Se for muito rico, tem necessidade de aumentar, porque não tem a mesma solidariedade fiscal que há em outros países; e, se for muito pobre, o Estado tem o dever de procurar formas de reduzi-la, porque estamos pagando aqui mais do que países, inclusive, mais ricos. E a gente não pode tirar o dinheiro do mais pobre, porque, inclusive, se você tirasse, a economia melhoraria, porque ele pegaria esse dinheiro dele e colocaria todo na roda da economia, na roda do consumo, e isso melhoraria todos os índices econômicos.

Pois é, mas terminou que atalhou essa discussão, inclusive já se está discutindo aqui no Senado, Professora, a questão da pré-definição de um teto para a alíquota de referência do IBS. Isso nos preocupa. Isso é uma discussão que é descabida,

porque, afinal, já está colocado aqui que tem teto e piso. Quando você disse que precisa ter um teto numérico, como assim um teto numérico? O Brasil é um recordista de tributação indireta, porque não tributa o direto, pela razão que não tributa o direto, que está até na reforma do segundo tempo do Governo, na tributação do Imposto de Renda. Por que agora vamos estabelecer um teto abstrato, adiantar essa questão? Se você fizer isso, vai haver pressão para duas coisas: vai haver pressão da área privada para poder reduzir carga tributária - e aí a gente desfinancia a educação - e vai haver pressão da área pública também, com medo de que se coloque o chute disso aí, a estimativa abaixo do necessário e que a gente alargue isso aí. Pode prejudicar um lado ou outro.

Então, essa discussão da pré-definição de um teto, Senadora, eu acho que é uma questão importante para a educação retirá-la daqui do Senado. Nós já temos aqui instrumentos e institutos suficientes para tratar dessa questão do tamanho da carga. Ela é deslocada.

O Brasil vai ter a maior carga tributária indireta do IVA do mundo. Se já tem, vai ter, claro, só vai colocar o número nisso aqui, mas não vai alterar em nada, não vai aumentar isso aqui. Isso é uma falsa discussão. Não deveríamos estar conversando sobre isso. Isso pode prejudicar, inclusive pode inquirir, pode sabotar outras coisas importantes que a reforma tem, favoráveis à sociedade, por causa dessa tensão que se cria devido a essa falsa discussão que se cria em torno dessa alíquota.

Digo isso e tenho razões, já trouxe para V. Exa. lá na Câmara e trago aqui no Senado, de novo, a preocupação dos estados. O histórico para os estados não é bom nessa discussão.

(Soa a campanha.)

O SR. ANDRÉ HORTA - Entre 1964 e 2014, Senadora, os estados perderam simplesmente um terço das suas receitas disponíveis. Imagine que os estados... Os municípios passaram a ser entes federados em 1988, mas os estados são a razão de ser do federalismo no mundo todo. Você cria o federalismo, a alma do federalismo, porque a União existe em um estado unitário ou federado, mas a alma do federalismo são os estados, são eles que estão na genealogia da ideia federativa. Então, sobre justamente essa técnica em que você pega os oito maiores países do mundo, sete são Federações; só quem não é Federação é a China, dos oito maiores. Por quê? Porque a geografia favorece a Federação, claro, e a administração: você pode descentralizar políticas, descentralizar ações, e isso favorece, principalmente, países com dimensões continentais como o Brasil.

Então, aqui nós reduzimos o papel do federalismo quando nós reduzimos em um terço a participação dos estados nas receitas disponíveis.

Então, a gente não tem um histórico bom. No ano passado, piorou. No ano passado, pegamos aí a 194 e o ICMS, que era o imposto de maior arrecadação do país e está atrás agora do Imposto de Renda. O Imposto de Renda agora é o imposto que mais arrecada no país.

Então, mudou, inclusive, a feição do comportamento dos impostos no Brasil.

Veja, ali em verde está a tributação sobre bens e serviços, as indiretas, o Brasil lá em cima, comparado com a OCDE; e, do lado direito, em vermelho, está o Brasil na tributação sobre renda; em amarelo ali é a média da OCDE.

Nós tributamos pouco renda, o imposto que chega nos mais ricos, e tributamos muito os pobres. A gente precisa mudar esse perfil, e, quando a gente vai mudar esse perfil, a gente já sabe - estou encerrando - quais são as discussões que vêm: "Ah, mas a nossa carga tributária já é muito alta, ninguém aguenta mais pagar imposto". Falam "ninguém aguenta mais" como se fosse a mesma coisa, como se um sujeito que ganha um salário mínimo e um milionário estivessem na mesma situação, como se a gente não estivesse dando tratamento diferente a um e a outro.

Quero só dizer que o Comsefaz está promovendo uma pesquisa, a ser publicada em breve, sobre carga tributária *per capita* e desenvolvimento, mostrando que esse aqui é o Brasil, em verde aí, esse menorzinho, a gente o está comparando com os países mais ricos. Veja que a nossa carga tributária é ridícula, *per capita*, perto desses países. Aquela comparação... A Professora conhece melhor do que eu. Quando se estava discutindo aqui o Fundeb, o pessoal dizia: "Ah, em relação ao PIB, gasta-se muito no Brasil", e, ao mesmo tempo, a OCDE dizia que o gasto por aluno é pequeno.

Isso é uma ilusão matemática que a gente trabalha, que a gente vive, Professora, desde sempre. Quero explicar que, entre o milionário e o motorista do milionário, o motorista do milionário gasta percentualmente o salário dele - da riqueza dele, que é o PIB - muito mais com saúde, habitação, segurança do que o milionário, cujo gasto é bem menor percentualmente do que o que ele ganha, em relação ao que ele ganha.

Nisso, a carga tributária bruta não é um bom elemento, é na carga tributária *per capita* que nós enxergamos; e *per capita*, no Brasil, nós temos uma renda *per capita* baixa. Claro, a carga tributária *per capita* do Brasil, o gasto tributário *per*

capita do Brasil é baixo e nós queremos melhorar isso aí, e a melhor forma de melhorar é melhorar a qualidade da carga, é reduzir os indiretos onde a gente puder e aumentar os diretos, que é um trabalho do segundo turno aqui dessa reforma.

Obrigado.

A SRA. PRESIDENTE (Professora Dorinha Seabra. Bloco Parlamentar Democracia/UNIÃO - TO) - Bom, muito obrigada pela exposição, Sr. André Horta. Nós vamos ter a oportunidade de conversar um pouquinho mais sobre a exposição.

Fui informada que o Patrick, que representa o Consed, não conseguiu... está com um problema na conexão. Vários estados hoje tiveram problema na energia. Vamos ver se ele consegue voltar.

Eu passo, então, para a Milene. A Milene é Vice-Presidente de Relações Jurídico-Institucionais da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas (Atricon).

Seja bem-vinda, Milene, para a sua exposição.

A SRA. MILENE DIAS DA CUNHA (Para expor. *Por videoconferência.*) - Boa tarde a todos.

Primeiramente, gostaria de cumprimentar a Senadora pela iniciativa de promover esta audiência neste tema tão importante, que trata da reforma tributária, principalmente buscando trazer reflexões sobre se há ou não reflexo para a educação. Eu quero também cumprimentar aqui todos que me antecederam nas falas.

Eu estou aqui representando a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil e, na verdade, nessa temática, analisando propriamente o substitutivo que foi feito na PEC. Inicialmente havia toda uma preocupação em relação a se haveria ou não impacto no financiamento da educação e também em relação a outras questões que pudessem gerar cumulatividade ou mesmo algum tipo de concentração na área de educação, principalmente no ensino privado. E, com o substitutivo apresentado, essas questões foram, de certa maneira, sanadas. Como foi bem colocado aqui pelo Dr. André e pelo Dr. Paulo de Sena, num primeiro momento, pelo menos pela redação desse substitutivo, a gente ainda não percebe nenhum impacto negativo em relação ao financiamento da questão da área da educação, mas é preciso ficar atento principalmente em relação à questão dos impactos indiretos, com a retirada do IPI e dos recursos que vão ser repassados para os fundos municipais e estaduais em relação a essa temática.

Então, há preocupação realmente dos tribunais de contas, até porque, pela proposta da PEC, caberia ao Tribunal de Contas da União fazer a análise da alíquota de referência, fazer todos os dados de levantamentos para municiar a fixação dessa alíquota, e claro que isso precisa ser feito em cooperação também com os demais tribunais de contas que conhecem as questões locais e regionais em que atuam. Então, esse papel cooperativo vai se fazer muito importante neste momento, até para que os tribunais de contas possam de fato colocar em prática as auditorias na temática de arrecadação e de renúncia de receitas, que era uma das preocupações relacionadas justamente a essa questão da reforma tributária, para que se mitigue a questão da guerra fiscal e também da própria regressividade da tributação.

Nesse sentido, a gente percebe uma atuação do Tribunal de Contas para que faça esse levantamento, já que a gente tem *expertise* técnica para isso, como bem colocado aqui pelo Dr. Eduardo Favero, do Tribunal de Contas da União, nesse estudo que ele apresentou logo no início quanto à complexidade do sistema tributário.

A proposta atualmente apresentada tem esse objetivo de simplificar e desburocratizar o nosso sistema tributário, como uma forma de alcançar mais eficiência, mais equidade e transparência em relação à tributação. Nesse sentido, a gente já vê como uma boa iniciativa, tendo em vista que, de acordo com o Banco Mundial, nós gastamos aproximadamente 1,5 mil horas só com formalidades em relação ao preparo, à declaração e ao pagamento de tributos. Então, com essa desburocratização, com essa racionalização e simplificação na tributação, há um potencial, pelo menos teórico nesse primeiro momento, de se conseguir uma maior racionalidade e, com isso, o objetivo é aumentar a tributação com a formalização da economia no Brasil.

O cuidado que precisamos ter, eu acho, nesta temática, principalmente para a questão da educação, é de se, indiretamente, ao concretizar e efetivar isso, isso não vai comprometer, de certa maneira, o financiamento para a questão da educação. Eu acho que a tônica e a palavra-chave é justamente evitar qualquer retrocesso nesse financiamento, principalmente após o que foi feito na Emenda 108, com a definição das repartições de recursos ali para o Fundo de Participação dos Municípios e principalmente para o Fundeb também.

Então, assim, precisamos garantir uma melhoria cada vez mais qualitativa nessa política pública, de modo que se mantenha...

A gente percebe que, nesse substitutivo, não há qualquer alteração nesse sentido, em relação ao que foi proposto inicialmente pela Emenda 108. Então a preocupação dos tribunais de contas e de todos os que avaliam as políticas públicas

em educação é que isso não seja alterado, que isso seja mantido realmente tal como está, principalmente também alterados ali os indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e do aumento também da equidade.

Então, nesse primeiro momento, até para não estender muito aqui as falas, a gente precisaria realmente estar mais municiado de informações em relação à parte, como bem colocado aqui pelo Dr. André, de regulamentação. Então, num primeiro momento, não se verificam grandes impactos para a educação, tal como está hoje redigido esse substitutivo da emenda, mas é preciso estar atento e acompanhar realmente como será feita essa regulamentação, para se observar se não vai, de fato, impactar no momento ali da arrecadação na forma como isso vai ser executado, tanto pela União, quanto pelos estados e municípios, no financiamento da questão da educação.

Nesse sentido, nós aqui do Tribunal de Contas, nós de todos os tribunais de contas nos colocamos à disposição do Senado, do Congresso Nacional, da Câmara dos Deputados, para apresentar todos os estudos que foram feitos em relação a essa temática. Inclusive, nesse ano de 2023, foi realizada uma grande operação na área de educação que buscou justamente levantar questões das mais diversas áreas, tanto de infraestrutura quanto da qualidade do serviço prestado, dentro das escolas, feita em tempo real e simultaneamente em várias cidades do Brasil. E os resultados foram dispostos depois na operação, no relatório final dessa operação, que inclusive foi encaminhado para o Congresso Nacional.

Então, os tribunais de contas têm condições de oferecer subsídios e informações para poder garantir realmente que essa temática, essa discussão seja cada vez mais ampliada, pois é preciso, de fato, amadurecer realmente o debate, de modo que tenhamos aí uma reforma tributária que traga melhorias para o sistema tributário, para a economia, para o desenvolvimento como um todo, mas também não comprometa a realização de políticas públicas sensíveis como é a política pública de educação, saúde e tantas outras.

Então, eu gostaria apenas de fazer essa fala aqui, em nome da Atricon, colocando os tribunais de contas à disposição do Congresso para participar de qualquer debate ou apresentar qualquer estudo que for necessário para essa temática.

Muito obrigada.

A SRA. PRESIDENTE (Professora Dorinha Seabra. Bloco Parlamentar Democracia/UNIÃO - TO) - Bom, agradeço as contribuições da Sra. Milene Dias da Cunha, Vice-Presidente de Relações Jurídico-Institucionais da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas (Atricon).

Infelizmente a representação do Consed não é possível participar.

A gente continua à disposição em relação ao tema.

Vou ler mais algumas contribuições que chegaram, mas eu gostaria de colocar qual a nossa maior preocupação.

Todo debate do Fundeb, isto ficou muito claro, mas também não só do Fundeb, em vários momentos: um movimento já ensaiado no Congresso por várias vezes e até com apoio institucional, ora de Governadores, ora de Prefeitos, sobre a derrubada dos pisos constitucionais da saúde e da educação ou até a junção dos pisos de saúde e de educação. Um discurso recorrente é de que o orçamento brasileiro já é muito engessado, com muitas vinculações.

Grande parte da preocupação no conjunto, quando a gente lida com orçamento, se refere a essa preocupação no desenho final.

Há a questão das renúncias fiscais e isenções, que ainda são muito altas.

Há a nossa preocupação com o percentual de renúncia fiscal do Brasil, que é um dos mais altos. Inclusive, isso foi motivo de estudo nosso quando nós buscávamos encontrar fontes para o Fundeb. E uma delas seria a possibilidade de avaliação.

As renúncias fiscais não têm nenhum tipo de balizamento para saber a efetividade, que tipo de beneficiamento existe para a população.

E o volume de renúncia fiscal no Brasil é altíssimo, sem a gente saber que tipo de retorno.

Uma outra pergunta, não sei se é possível comentar, é sobre a questão das áreas de livre comércio e da própria Zona Franca de Manaus.

Quanto à Zona Franca de Manaus, aqui, em debates, é difícil avançar na revisão, mas a Zona Franca de Manaus é um exemplo: qual é a efetividade dela. Para a Região Norte, ela não tem nenhum benefício fora do Amazonas.

Quando alguns Governadores são contrários e se preocupam com a reforma tributária e, ao mesmo tempo, a gente escuta o discurso de que não tem mais guerra fiscal, tem muita gente que já tinha o benefício. E, até por ter esse benefício, ele trava no Confaz. Se não for de consenso total, não sei o termo que vocês usam, um estado vizinho não consegue aprovar.

O meu estado mesmo é um estado jovem que paga muito alto por essa questão, pela questão de ser um estado exportador também, o Tocantins.

A Lei Kandir virou uma peça de figuração, não representa hoje.

E nós sabemos que, na reforma, tem uma proposta de um equilíbrio.

Então, a gente tem uma preocupação.

Achei muito interessante essa questão do *per capita* tributário, porque acho que essa é uma discussão pouco tratada, porque faz diferença e porque a gente lida com isso em relação à própria questão da educação.

Mas a nossa maior dúvida, quando a gente pensa na educação, é esta questão de saber até onde a gente vai estar protegido ao longo dos anos.

Hoje, nós temos uma clareza de onde buscar, de como monitorar pela cesta de impostos.

Já tivemos muitos prejuízos na área da educação, com várias contribuições que foram criadas, com toda estrutura para serem impostos, e como contribuições, para não terem o percentual incidido sobre a questão dos recursos de educação.

Então, a gente não fala no vazio. Já temos exemplos concretos de situação em que recursos da educação foram tirados, compensação que foi realizada para estados e municípios e que a parte da educação não foi assegurada. A gente teve a perda do recurso, mas, na hora da compensação, nós não conseguimos carimbar o recurso para a educação. Então, tem muitas preocupações. É aquele ditado popular que diz que gato escaldado tem medo de água fria. Então, é recorrente essa preocupação de quem lida com a área da educação.

A Sibelle Trevisan, do Paraná, pergunta se é possível diminuir a tributação sobre serviços e insumos utilizados na educação básica, principalmente no caso do ensino público.

O Pedro Francisco, de São Paulo, pergunta quais são os possíveis efeitos da reforma tributária na alocação de recursos destinados à educação.

Foi toda a exposição de todos que nos... A preocupação aqui.

Suzana Morgado, do Paraná: "Haverá retomada das estratégias do PNE 2014-2024 com previsão de aplicação de percentual do PIB e uso dos recursos do pré-sal na educação?"

Imagino que é em relação à questão da reforma tributária, sobre o PIB, percentual do PIB.

Renan Gustavo, do Rio de Janeiro: "Qual será o impacto de curto prazo na educação escolar das periferias?"

A Kauana Oliveira, do Paraná, pergunta se a reforma pode impactar as pesquisas de mestrado.

Eu devolvo agora a palavra na mesma ordem, para as considerações finais, pelo tempo de...

Nós não temos nenhum Senador aqui inscrito.

Nós vamos voltar na mesma ordem.

Sr. Eduardo, Auditor-Chefe Adjunto do TCU, para suas considerações finais, pelo tempo de cinco minutos.

O SR. EDUARDO FAVERO (Para expor.) - Eu gostaria, então, de aproveitar este tempo para destacar alguns aspectos importantes das deliberações que o Tribunal de Contas da União chegou quando apreciou justamente esse trabalho que as equipes de auditoria fizeram, que estão resumidas nos Acórdãos 1.409 e 1.408, de 2023.

O interessante, quando eu estava escutando a apresentação do Dr. André, que estava comentando sobre o problema da não padronização dos termos que envolvem a questão das renúncias... O tribunal recomendou, então, ao Ministério da Fazenda que desenvolvesse um estudo para subsidiar a uniformização da caracterização das renúncias tributárias e da metodologia de apuração delas entre os órgãos envolvidos com o orçamento público e a sociedade civil. Quer dizer, visando justamente a endereçar esse problema.

Uma das causas de não haver essa padronização, de não se ter objetivos, de não se ter metas, de não se ter avaliação, é porque, justamente, são diversas línguas que são faladas e que não se conversam. Então, há necessidade de a gente convergir para uma mesma terminologia para poder endereçar melhor essa questão.

O tribunal ainda recomendou ao Ministério da Fazenda e à Receita, que é justamente a nossa área de competência, mas aí a gente, ouvindo, obviamente, a doutora do TCE do Pará representante da Atricon sobre a necessidade de replicar e de haver essa articulação até para a questão do cálculo da futura alíquota de referência, que haja justamente um esforço na adoção de providências para se reduzir a complexidade da apuração dos créditos de IPI, PIS/Pasep e Cofins e eliminar os entraves ao ressarcimento financeiro dos tributos aos contribuintes, e a adoção de medidas tendentes a unificar a base de incidência, reduzindo a fragmentação setorial, o quantitativo de alíquotas, as hipóteses de não creditamento e os regimes especiais de tributação.

Recomenda-se à Receita a implementação de medidas para promoção do *compliance* de tributos.

Aqui é um aspecto que eu não consegui abordar na primeira fala, que nós identificamos até como uma boa prática da Receita Federal a elaboração desse programa, para que dê oportunidade ao contribuinte de realizar a sua conformidade sem que o fiscal logo de início lavre um auto de infração, e que, então, para uma espécie de cadastro positivo para os contribuintes que buscam regularizar a sua tributação, haja um tratamento diferenciado.

Então, há um encaminhamento de todas essas recomendações, de todas essas necessidades que foram identificadas nesse trabalho, para diversos órgãos, como, por exemplo, para a Abrasf, para o próprio Comsefaz, para a Confederação Nacional de Municípios, para a Frente Nacional de Prefeitos, que foram entidades que foram convidadas a participar de diversos diálogos públicos, à época no Tribunal de Contas da União, e dos painéis de referência, que balizaram justamente as conclusões a que nós chegamos.

Por último, gostaria de mencionar e destacar uma recomendação justamente do Acórdão 1.408, da consolidação, que endereçou aquele problema do Confaz - não é, Dr. André? - que a gente mencionou. Na verdade, é uma recomendação para o Ministério da Fazenda para que tome providências normativas, administrativas e tecnológicas, com vistas a dotar o Confaz dos recursos necessários para avançar na integração dos fiscos.

(Soa a campanha.)

O SR. EDUARDO FAVERO - ... federal, estaduais e municipais, com ênfase na promoção da transparência tributária; e aqui a gente inclui a questão do PNTT, do Portal Nacional de Transparência Tributária, para que ele possa possibilitar a realização de consultas eficazes e automáticas às informações disponíveis.

Muito obrigado pela oportunidade, nós nos colocamos à disposição para futuros questionamentos.

A SRA. PRESIDENTE (Professora Dorinha Seabra. Bloco Parlamentar Democracia/UNIÃO - TO) - Muito obrigada. Passo a palavra para o Paulo Martins, Consultor Legislativo da Câmara dos Deputados.

O SR. PAULO DE SENA MARTINS (Para expor.) - Obrigado, Senadora.

Bom, eu iniciei minha apresentação falando da receita vinculada de impostos, que está prevista lá no art. 212 da Constituição. Então, vamos especificar isso um pouco melhor.

Você tem um mínimo de 18% no caso da União, 25% no caso de estados, DF e municípios. Teve uma decisão importante, está em discussão uma decisão importante, na verdade, no Congresso Nacional - até o Senado deu uma contribuição muito importante no debate do arcabouço fiscal em relação à exclusão da complementação da União ao Fundeb, do teto do arcabouço. Mas o que é importante falar do arcabouço é que ele marca - o quê? - o fim do regime fiscal da Emenda Constitucional 95, do teto de gastos, que comprometeu o piso.

Quem der uma olhada - e eu vi esses dias, e queria até fazer um registro e um elogio ao TCU e à Atricon, ao Dr. Fábio e à Dr. Milene - no relatório preliminar do TCU em relação às contas do Governo da República de 2022, vai verificar - e foi importante porque o TCU manteve a série histórica para comparação, para efeito de comparação - que foi observada a regra instituída pela Emenda 95, que é de correção pelo IPCA a partir de 2017, mas, se fosse a regra antiga, não teria sido atingido o mínimo. Isso está no relatório do TCU das contas de 2022. Então, já houve uma perda, já teria havido uma perda se a regra fosse a anterior, que vai ser na regra revitalizada com o fim do arcabouço fiscal - continua lá o art. 212 no caso da União.

No caso de estados e municípios, acho que a própria reforma reafirma a necessidade dos pisos na medida em que ela mantém, como exceção à desvinculação, que já existe, as DREs dos estados, mas com exceções. Uma exceção é a educação, e é mantida essa exceção. Então, é uma reafirmação.

Assim, o Congresso e o próprio Executivo têm reafirmado a necessidade desses pisos. Não se pode flertar com uma certa desorganização institucional, que seria a unificação de pisos da educação e da saúde. Isso só traria uma certa desorganização. A gente está num momento de tentar organizar as receitas, a reforma tributária, as receitas de cada setor, e isso apenas confundiria.

Só para finalizar: é claro que, quando se mexe nos impostos, vai haver até um estranhamento num primeiro momento, porque, como foi mencionado, por exemplo, a arrecadação pelo destino... A isso principalmente os municípios vão ser mais sensíveis. Por quê? O que é o VAT no Fundeb? O VAT, a gente pode dizer, é o conjunto das disponibilidades. Nisso pode haver alguma alteração. Às vezes um gestor... "Ah, meu VAT mudou. Por que mudou?" Mudou porque agora a regra é outra, a regra é pelo destino. Isso vai gerar até uma necessidade de intensificar aquilo que já é previsto, no caso da educação, como obrigações federativas de cooperação e tudo mais, e, no caso da União e dos estados, da ação supletiva, que pode envolver não só recursos, mas também atuar na redistribuição dos recursos.

Isso é importante, e a União já fez isso no caso do Fundeb - acho que o estado pode fazer isso um pouco mais -, mas também há a questão de apoio técnico, quer dizer, vão surgir algumas dúvidas em função disso e de você ter aí o Governo da União e os governos dos estados esclarecendo os municípios em relação às razões...

(Soa a campanha.)

O SR. PAULO DE SENA MARTINS - ... dessas alterações que vão surgir por causa da mudança de perfil de arrecadação e distribuição.

Obrigado.

A SRA. PRESIDENTE (Professora Dorinha Seabra. Bloco Parlamentar Democracia/UNIÃO - TO) - Obrigada, Paulo de Sena, Consultor da Câmara dos Deputados.

Passo a palavra agora ao Sr. André Horta, que representa aqui o Confaz e o Comsefaz.

O SR. ANDRÉ HORTA (Para expor.) - Inicialmente quero agradecer a oportunidade, Senadora, de a gente discutir aqui. O Dr. Eduardo estava falando sobre clareza dos benefícios. Eu acho que isso corresponde à expectativa que V. Exa. expressou aqui, do retorno desses benefícios efetivamente para a população.

Veja que isso é feito um leilão, Senadora, e de fato termina erodindo a base dos estados, cujos Governadores ficam entre a cruz e a caldeirinha: ou perdem a empresa ou dão benefício até o final. Quer dizer, isso é, na verdade, falta de Estado, falta de regulamentação, falta de norma. Se houvesse uma norma para se conceder o benefício e a norma fosse observada... Mas a gente não consegue a norma por questões complexas sobre as quais a gente passaria aqui uma tarde discutindo.

Deveria, claro, não ter um quórum de unanimidade, como é, porque a unanimidade do Confaz termina em um que manda em vinte e sete, um estado manda nos demais, então isso é muito complicado de se fazer. Tentamos aí, os estados entraram com ação de inconstitucionalidade no Supremo, mas o Supremo terminou dizendo que se observasse aquilo, e que aqui no Senado se modificasse. Aqui temos quatro ou cinco projetos de lei, no Senado ou na Câmara, para poder alterar esse quórum e poder se dar por maioria. Não se dá por maioria porque provavelmente os estados mais desenvolvidos não vão querer que o quórum favoreça, por exemplo, Tocantins, porque precisa ter um regime; se é um estado desigual, porque o Estado de Tocantins tem uma situação que é da maioria dos estados brasileiros, desigual em relação à minoria, então precisa de condições desiguais para poder haver justiça fiscal, tratar desigualmente os desiguais na medida da desigualdade, como se define justiça há 2,5 mil anos.

Então, esse tipo de situação cria entraves políticos, e a gente não consegue evoluir, mas precisaríamos de uma regulação disso aí, para poder a gente sair desse labirinto e entrar numa nova era de incentivos fiscais para regiões menos desenvolvidas, de forma que responda aos anseios sociais. E isso, em 2032, está chegando aí, que é o final do prazo da lei, e a gente vai precisar ver o que a gente vai colocar de política de desenvolvimento regional no lugar desse leilão que houve até hoje, em que a gente não conseguiu encontrar uma ordenação que a gente desejava.

Nas perguntas que os ouvintes estavam fazendo, quero destacar aqui a preocupação com o financiamento - um falou até do mestrado, se isso reduz. O que a gente tem que se preocupar é com o financiamento do setor público. Nós temos a carga tributária *per capita* baixa em relação aos países desenvolvidos, e como é que a gente pode recuperar o financiamento ou manter o financiamento que a gente tem hoje? Esse discurso... Aqui eu convoco o setor que as fazendas possuem, inclusive bastante motivado, chamado educação fiscal. Aqui é questão para educação fiscal, é entender que essas frases que a gente ouve no debate público de que "Ninguém aguenta mais pagar imposto" estão falando de quem? De um cara com salário mínimo? Realmente está muito... Se está falando de alguém que ganha muito? Não, não está pagando nada, é pouco solidário. Aliás, a ONU chama aqui de paraíso fiscal dos super-ricos.

Então não pode ter uma questão genérica de simplesmente você ficar tratando a solidariedade fiscal, a carga tributária, como se chama, de forma tão pouco educativa, como a gente tem tratado no debate público. A gente precisa melhorar a qualidade do debate público...

(Soa a campanha.)

O SR. ANDRÉ HORTA - ... e melhorar a forma de tributação e financiamento da coisa pública.

Obrigado.

A SRA. PRESIDENTE (Professora Dorinha Seabra. Bloco Parlamentar Democracia/UNIÃO - TO) - Essa campanha é muito sem educação, gente. Tem hora em que... *(Risos.)*

É um tema pouco enfrentado essa questão da tributação. O servidor público, quem faz o consumo paga muito, então realmente é um ponto que precisa ser enfrentado.

Eu passo a palavra para a Milene - não sei se ela está conosco ainda -, para suas considerações.

A SRA. MILENE DIAS CUNHA (Para expor. *Por videoconferência.*) - Boa tarde.

A minha internet está um pouco instável, então peço desculpas caso caia.

Eu acredito que essa questão, tudo que foi discutido nesta tarde, é fundamental realmente para que a gente possa aprofundar o viés, a discussão em relação a isso.

Toda mudança, caso a reforma venha a ser aprovada tal como está, é claro que trará aí alguns impactos na atuação de todos os órgãos. E eu acredito que, nesse sentido, o que precisa ser discutido e até aprofundado posteriormente na regulamentação é uma necessidade de cooperação entre os órgãos.

Isso eu estou falando do ponto de vista do controle externo porque, para que a gente possa de fato exercer a fiscalização em relação à arrecadação desses tributos, a gente precisa de uma cooperação com os órgãos fazendários. Então, precisamos de transparência nas arrecadações e nos relatórios que são disponibilizados aos órgãos de controle externo, até para que a gente possa ter condições realmente de fazer estudos balizados, estudos adequados para poder municiar a alíquota de referência tal como está prevista na PEC.

Então, eu acredito que, diante disso, na regulamentação é preciso trabalhar também uma integração de todos os sistemas, para que as informações fluam em todos os setores, em todos os entes e Poderes, para que a gente possa realmente ter condições de ter relatórios completos em relação às informações necessárias. Não só em relação à arrecadação como também em relação às políticas de compensação e de renúncia que possam ser implementadas nessas searas todas de um modo geral.

Então, nesse viés, os tribunais de contas exercem papel fundamental para... (*Falha no áudio.*) ... processo de arrecadação, renúncia e implementação de políticas públicas. E acreditamos que podemos aí contribuir e aprofundar nesse debate, nos colocando aqui à disposição, tanto na tramitação dessa PEC como também nas demais propostas que possam surgir e que vão surgir com certeza na regulamentação de projetos de leis que surgirão em decorrência dessa própria PEC.

Então, eu quero agradecer e desejar uma boa tarde a todos vocês.

Obrigada.

A SRA. PRESIDENTE (Professora Dorinha Seabra. Bloco Parlamentar Democracia/UNIÃO - TO) - Muito obrigada. Eu agradeço a presença das instituições que se fizeram aqui representadas.

Hoje demos início às primeiras audiências públicas da Comissão da CAE que são de um grupo de trabalho tratando da reforma tributária. E, enfim, o debate se inicia. Eu acho que é muito interessante. Não pude tratar, mas gostaria de conversar um pouquinho depois sobre essa questão que foi mencionada sobre a questão do teto da tributação, porque existe hoje uma pressão muito grande em relação a essa questão, inclusive para a gente entender quais são os aspectos e qual a maior complicação.

Nada mais havendo a tratar, agradeço a presença de todos e declaro encerrada a presente reunião.

Muito obrigada.

(Iniciada às 14 horas e 48 minutos, a reunião é encerrada às 16 horas e 18 minutos.)