

A Reforma Tributária: conteúdo e implicações socioeconômicas*

Luiz Alberto Petitinga**

Passados cerca de dez anos de vigência da presente estrutura tributária brasileira, que, a despeito das inúmeras mazelas que lhe são atribuídas, propiciou significativa redistribuição de receitas públicas para os estados e municípios, assiste-se à conclusão de uma proposta legislativa de reforma tributária ditada por uma nova realidade, caracterizada nos atuais paradigmas que forçaram mudanças sociais e econômicas no país nesta última década do século.

Deve-se salientar, entretanto, que boa parte das distorções hoje observadas no sistema tributário brasileiro não representam defeitos congênitos (a despeito da Constituição ter mantido a COFINS e o PIS/PASEP) e sim o resultado de sucessivas emendas introduzidas pelo executivo federal, buscando resolver suas crises fiscais e cumprir metas acertadas com o FMI, sem ter que dividir as receitas adicionais com os estados e municípios.

Nesse contexto enquadram-se, por exemplo, a instituição da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido, da CPMF, do FEF e a introdução de alíquotas adicionais do IRPF. Em relação às duas primeiras contribuições, trata-se de receitas não-partilhadas com estados e municípios, enquanto o FEF representou um modo de desvincular receitas dos fundos constitucionais.

Para complicar ainda mais o atual sistema de partilha de tributos instituiu-se, mediante a chamada Lei Kandir, a isenção do ICMS sobre as exportações, criando-se um Fundo de compensação aos estados, de modo a reduzir as perdas daqueles que possuem

maiores coeficientes de exportação, fato que vem gerando grandes discussões entre esses estados e a União com relação ao tamanho de suas perdas.

Essas intervenções casuísticas no sistema tributário do país terminaram por elevar os custos sociais dos tributos, expressos na incidência cumulativa destes e em custos adicionais, tanto das empresas, no cumprimento de suas obrigações tributárias, quanto do setor público, na administração tributária, contribuindo para a evasão, sonegação e elisão fiscal.

Princípios norteadores da Reforma

Por toda essa sucessão de alterações tributárias a que tem sido submetida a sociedade brasileira, sem que se lograsse melhoria da capacidade de gasto do setor público ou maior crescimento econômico ao longo desses anos, é que, na afirmação do Deputado Germano Rigotto, a sociedade brasileira observa com desconfiância qualquer iniciativa de reforma tributária.

Em razão desses precedentes, uma reforma tributária, para obter apoio amplo da sociedade e do contribuinte em particular, deveria incluir os seguintes elementos:

- redução do número de tributos;
- desoneração da produção;
- ampliação da base de arrecadação;
- eliminação dos tributos em cascata;
- melhoria da competitividade brasileira e
- limitação do poder do executivo de instituir novos tributos ou elevar alíquotas.

Sinteticamente, o que se espera é uma nova estrutura tributária socialmente justa, economicamente eficiente, simplificada e que contenha o poder impositivo do executivo.

Por outro lado, considerando-se a perspectiva daqueles que têm compromissos com a consolidação do Estado brasileiro e com sua missão de responsabilizar-se por políticas públicas redistributivas, a reforma deverá incorporar, também, as seguintes premissas:

- manutenção do atual nível da carga tributária;
- manutenção da partilha vertical e horizontal das receitas públicas e
- contenção da guerra fiscal.

Em relação ao primeiro ponto é plausível considerar-se que a participação do setor público na renda nacional, cerca de 29,84 % em 1998, segundo a Receita Federal, alcançou níveis limites, considerando-se o desempenho econômico e a atual redundância do sistema tributário, sendo inviável sua ampliação nessas circunstâncias. Entretanto, espera-se uma melhor distribuição dessa carga tributária com medidas que reduzam a evasão, sonegação e elisão fiscal, além daquelas renúncias economicamente inócuas.

Quanto à manutenção da partilha vertical, ou seja, à manutenção das participações relativas da União, estados e municípios, esta será uma das condições essenciais para a obtenção do apoio político necessário à implementação da reforma. Em um mesmo plano, encontra-se a preservação da distribuição relativa da carga tributária entre os estados e entre os municípios.

Por último, há o entendimento de que, a longo prazo, a guerra fiscal poderá implicar deterioração das contas públicas de todos, sem que se resolva o problema de reconcentração espacial da atividade econômica. Essa possibilidade requer a instituição de critérios minimamente pactuados de concessão de benefícios fiscais.

Conteúdo da Reforma

Apoiadas nesses conceitos e premissas é que estão em discussão algumas propostas de Refor-

ma Tributária, a exemplo daquelas elaboradas pela Receita Federal – que se supõe representar a posição do Executivo Federal – pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, e pelo Relator Deputado Mussa Demes (Substitutivo), dentre outras. Visto que apenas a primeira e a terceira se apresentam bem detalhadas, enquanto a da FIESP e todas às demais as repetem com algumas variações, optou-se pela análise apenas do Substitutivo e da proposição da Receita Federal.

O que se espera é uma nova estrutura tributária socialmente justa, economicamente eficiente, simplificada e que contenha o poder impositivo do executivo.

Um primeiro comentário ao conteúdo das propostas é que ambas enfatizam, quase que exclusivamente, alterações nos tributos que incidem sobre as transações de mercadorias e serviços, não mudando em quase nada o conteúdo dos tributos sobre a renda e sobre a riqueza. Este é um dado preocupante, quando se considera a vulnerabilidade do atual Imposto so-

bre Renda, cuja sistemática de recolhimento tem permitido o uso abusivo do planejamento fiscal, a elisão, a evasão e a sonegação, fatos recentemente reconhecidos, em depoimento na Câmara de Deputados, pelo Secretário da Receita Federal, Everardo Maciel, no que diz respeito ao Sistema Financeiro. Esta aparente omissão possivelmente poderia ser justificada pelo fato desses problemas serem passíveis de solução por legislação infra-constitucional.

Deve-se, entretanto, fazer justiça às duas propostas com relação a dois pontos que, indiretamente, incluem a questão anteriormente citada. No relatório do Deputado Mussa Demes, a inclusão da progressividade do IPTU (imposto sobre propriedade imobiliária), o que torna constitucional iniciativas anteriormente fracassadas de aplicação em prefeituras do país. Na proposta da Receita Federal, defendida pelo Secretário Everardo Maciel, a possibilidade de compensação do Imposto sobre Movimentação Financeira (IMF) com o Imposto de Renda devido reduziria seu efeito em cascata. Além disso, serve como um piso de contribuição para muitos indivíduos e empresas que, hoje, nas palavras do próprio Secretário, só contribuem com os impostos indiretos, podendo melhorar a combinação regressiva de ambos.

Em relação ao núcleo da Reforma, as duas propostas (sintetizadas no Quadro 1) possuem algumas similitudes. Substituem o mesmo conjunto de tributos, eliminam os principais tributos cumulativos, buscam simplificar a vida do contribuinte e tentam eliminar a guerra fiscal.

Na forma de operacionalização do IVA e do novo ICMS, iniciam-se as diferenças. Embora a proposta da Receita Federal seja mais simples do ponto de vista do contribuinte e da administração tributária, politicamente apresenta-se de difícil viabilização. Isso porque a tarefa de administração do tributo caberia ao fisco federal, ocorrendo o desmembramento da parcela correspondente ao Estado e à União, no ato do recolhimento bancário do tributo, na proporção de 35% e 75%, respectivamente. Da parcela dos estados caberia, ainda, 25% aos municípios.

A idéia central da proposta do IVA é que sua alíquota média corresponda à substituição dos tributos a serem eliminados, garantindo a mesma carga tributária, a mesma participação relativa dos entes federados e a mesma participação relativa, observada na média de um dado período, para os estados e municípios. Para tanto será necessária a constituição de um fundo de equalização federal, que compensará a eliminação dos vieses inerentes à estrutura atual e cuja distribuição deverá apoiar-se nas importações líquidas (princípio do destino).

Segundo simulações feitas pela Receita Federal, estes supostos foram perfeitamente preenchidos, obtendo-se uma alíquota média para o IVA de cerca de 21%.

A vantagem adicional dessa proposta é que os créditos que vierem a se acumular serão feitos unicamente contra a União, permitindo a sua compensação com tributos federais, mas preservando-se a parcela dos fundos constitucionais.

Na contribuição da Receita Federal, o Imposto Seletivo, de responsabilidade dos estados, teria a finalidade de reduzir o desvio-padrão das alíquotas praticadas no IVA, incidindo no varejo sobre o seguinte conjunto de bens e serviços: energia; teleco-

municações; fumo; bebidas; veículos automotores e combustíveis.

Há também, na concepção desse tributo, a fixação de uma alíquota mínima, a ser praticada por todos os estados, fazendo com que as diferenças que venham a surgir, pela concessão de benefícios fiscais, sejam feitas do piso para cima, com efeitos relativamente neutros do ponto de vista locacional.

Por fim, existiria ainda um novo imposto municipal, o Imposto sobre Venda a Varejo (IVV), que incidiria apenas sobre o varejo de mercadorias, salvo pelos itens que já serviam de base para o seletivo.

Em relação ao Substitutivo do Deputado Mussa Demes, a autonomia tributária dos estados é garantida, visto que estes cobrarão parte do novo ICMS, excetuando-se as operações interestaduais em que existiria apenas a alíquota federal, partilhada com as instâncias estaduais e municipais via Fundo Constitucional.

Em relação ao Substitutivo do Deputado Mussa Demes, a autonomia tributária dos estados é garantida, visto que estes cobrarão parte do novo ICMS, excetuando-se as operações interestaduais em que existiria apenas a alíquota federal, partilhada com as instâncias estaduais e municipais via Fundo Constitucional. Um primeiro inconveniente desse modelo seria o custo de recolhimento do tributo para o contribuinte, na medida em que são adotadas duas alíquotas,

uma federal e outra estadual, e dois procedimentos de recolhimento.

Um outro problema da proposta é a existência de um grande acúmulo de créditos na União, no caso dos estados importadores líquidos, no comércio por vias internas, e no dos estados exportadores para o exterior, devido ao fato da alíquota interestadual representar a soma das alíquotas federal e estadual. Por conta disso, no segundo caso haveria apenas créditos, enquanto no primeiro os créditos superariam os débitos. Esse problema tenderá a agravar-se à medida que a alíquota federal venha a ser menor relativamente à estadual.

Entre os méritos comuns atribuídos às duas propostas estariam ainda a redução da guerra fiscal, da evasão de receitas decorrentes de operações interestaduais fraudulentas, e o desestímulo à concentração de atacadistas em alguns estados brasileiros. Os motivos fundamentais que garantiriam esse resultado seriam a eliminação da cobrança do tributo pelos estados em operações interestaduais – muito

Quadro 1
Principais Aspectos das Propostas de Reforma Tributária
Substitutivo do Relator Deputado Mussa Demes e Sugestões da Receita Federal

Autor	Tributos Criados	Características principais dos novos tributos	Tributos preservados do atual sistema	Alterações introduzidas nos atuais tributos
Deputado Mussa Demes (Relator do Substitutivo)	FEDERAIS Novo ICMS incorporado ao Imposto de Importação e de Exportação dos serviços; abre a possibilidade da União instituir Contribuições Sociais de Intervenção Ambiental ESTADUAIS Novo ICMS, ITR MUNICIPAIS IVV	NOVO ICMS Substituirá o ICMS, o IPI, o ISS, a COFINS, e o PIS/PASEP Compartilhado entre União e estados; Alíquota estadual incide apenas nas operações internas Não-incidência nas exportações de mercadorias e serviços Nas operações interestaduais a alíquota federal será acrescida da estadual IVV Imposto a ser cobrado na ponta, no varejo Amplia a base de tributação em relação ao ISS, porém com restrição na incidência sobre serviços	FEDERAIS IRPF; IRPJ; IOF Grandes Fortunas e Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico. ESTADUAIS Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação e IPVA. MUNICIPAIS IPTU E Transmissão Intervivos	Procura eliminar a cumulatividade das Contribuições sobre faturamento Instituirá a progressividade do IPTU
Receita Federal	FEDERAIS IVA, IMF, Contribuições de Intervenção de Domínio Público (Imposto de Exportação, de Importação, IOF e ITR) ESTADUAIS Imposto Seletivo MUNICIPAIS IVV	IVA Substituirá o ICMS, o IPI, o ISS, a COFINS e o PIS/PASEP Legislação Federal Arrecadado pelo governo federal 65% da arrecadação para a União e 35% para os estados (dessa parcela 25% para os municípios) Não-incidência sobre as exportações de mercadorias e serviços Imposto Seletivo A ser cobrado na ponta, no varejo, sobre seis itens de consumo IVV Não incidiria sobre os seis itens do Imposto Seletivo	FEDERAIS IRPJ; IRPF e Grandes Fortunas ESTADUAIS Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação e IPVA MUNICIPAIS IPTU e Transmissão Intervivos	Incorporação da CSSL ao IRPJ

embora a União incorpore a alíquota estadual à sua – e a inexistência de diferenciação de alíquotas entre operações internas e interestaduais.

Um outro mérito do Substitutivo Mussa Demes é o estabelecimento de alíquota especial para os gêneros alimentícios essenciais, o que indicaria a preocupação com a regressividade inerente aos impostos indiretos.

Com relação ao IVV, encontrado em ambas as propostas, representaria uma melhor alternativa de receitas próprias para a maioria dos municípios brasileiros comparativamente ao atual ISS, haja vista a pequena expressão que possuem os serviços com poder contributivo nessas localidades.

Implicações Socioeconômicas

Embora desconhecendo as simulações realizadas para as duas propostas no que diz respeito a seus efeitos distributivos, tanto relativamente aos entes federados quanto às regiões do país, podem-se aventar algumas implicações de caráter geral.

Primeiramente, como já mencionado, deverá ocorrer uma redução do custo social dos tributos e maior transparência e simplificação do código do ICMS – a propósito, atualmente são 27 as regulamentações estaduais.

Em segundo lugar, deverá ocorrer algum efeito sobre a competitividade das empresas ao longo da cadeia produtiva, em razão da eliminação dos impostos em cascata e do realinhamento das atuais

alíquotas efetivas. Nesse particular alguns estudiosos apontam, por exemplo, que a interação do ICMS e do ISS vem provocando a excessiva tributação de certos serviços.

Em relação à distribuição da carga tributária entre as esferas de governo, o Substitutivo Mussa Demes procura introduzir dispositivos legais que dificultariam medidas deformadoras do futuro código tributário.

Quanto à distribuição regional das receitas públicas, a proposta da Receita Federal poderá, a médio prazo, impor mudanças relativas na participação dos estados que estejam transitando da situação de importadores líquidos para exportadores líquidos. A explicação seria a utilização, inicialmente, da posição relativa das unidades federadas, vigentes nos três últimos anos, como critério de partilha dos recursos do Fundo de Equalização, e a posterior adoção, ainda que gradativa, do princípio de destino (importador líquido). Os estados nessa condição teriam que compensar suas eventuais perdas com a elevação das alíquotas do imposto seletivo, sobre aqueles seis bens e serviços já mencionados.

1 Este texto baseou-se nos depoimentos do Secretário da Receita Federal, Everardo Maciel e dos economistas Ricardo Varsano e José Roberto Afonso, realizados na Comissão Especial de Reforma Tributária da Câmara de Deputados, além do Substitutivo do relator Deputado Mussa Demes.

* Luiz Alberto Petitinga é Economista da SEI e Professor da UFBA e UCSAL.