

REFORMA TRIBUTÁRIA E CRESCIMENTO ECONÔMICO*

Napoleão Luiz Costa da Silva**

INTRODUÇÃO

Atualmente, existe um certo consenso em torno da necessidade de aprofundamento das reformas estruturais na economia brasileira. Estas são importantes para permitir um crescimento sustentado com taxas mais elevadas que as do passado recente. Nesse contexto, uma das principais tarefas a realizar é uma reforma adequada do sistema tributário, algo que se discute há uma década, até aqui com modestos avanços.

Esta nota descreve os principais problemas do sistema tributário que reduzem a eficiência da economia e a competitividade da produção nacional e, conseqüentemente, o crescimento. Em seguida, analisa os avanços no processo de reforma tributária e faz uma avaliação da tramitação da proposta do Governo Lula.

OS PROBLEMAS DO SISTEMA TRIBUTÁRIO

A reforma tributária busca reduzir os efeitos perversos da tributação sobre a economia brasileira, permitindo, assim, acelerar o crescimento. Ela é importante para mitigar os efeitos nocivos da tributação sobre a competitividade das exportações, desonerar os investimentos produtivos e reduzir e racionalizar a tributação sobre a folha salarial, contribuindo, assim, para a diminuição da informalidade. Também é importante para reduzir a guerra fiscal entre estados, eliminar a cumulatividade dos tributos e minimizar a complexidade do sistema.

No Brasil, o montante arrecadado com tributos cumulativos ainda é elevado, mesmo depois das mudanças recentes ocorridas no Programa de Integração Social (PIS) e na Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins). Eles induzem uma integração ineficiente da produção e alteram os preços relativos de forma não-intencional. Em face da cobrança em cascata dos impostos, pode ser mais vantajoso para uma empresa realizar várias etapas do processo produtivo de um bem (evitando, assim, o pagamento do tributo nas etapas intermediárias) do que terceirizar parte do processo, ainda que, na ausência do imposto, a terceirização fosse mais eficiente, ou seja, fosse a forma de produzir com menor custo. A tributação em cascata também não permite desonerar corretamente as exportações. Mesmo no caso em que estas são isentas do tributo, ainda assim elas são oneradas indiretamente por meio da tributação dos insumos utilizados pelos exportadores. Como é impossível saber o montante do gravame sobre insumos, não é viável criar um sistema de devolução do imposto pago a mais, como o que usualmente existe no caso do Imposto sobre o Valor Adicionado (IVA). Isso reduz a competitividade nacional, uma vez que as exportações dos outros países são, em geral, isentas de tributos.

Recentemente, ocorreu uma redução expressiva na cumulatividade do sistema tributário nacional. O PIS e a Cofins passaram a ser cobrados sobre o valor adicionado para a maioria

* O autor agradece os valiosos comentários de Ricardo Varsano, Paulo Levy e Fábio Giambiagi.

** Do IPEA.

dos setores.¹ Contudo, setores que representam uma parte significativa da economia permaneceram no regime cumulativo de cobrança sobre o faturamento.² Nesse caso, a cumulatividade gerada por essas contribuições diminuiu, porém permanece em níveis ainda elevados. Além disso, os setores que passaram a recolher as contribuições sobre o valor adicionado ainda embutem em seus preços tributos cumulativos de forma indireta, uma vez que compram insumos de setores que permanecem no regime cumulativo.

Além da tributação cumulativa que permaneceu com relação ao PIS e à Cofins, ainda temos a Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira (CPMF) e o Imposto sobre Serviço de qualquer natureza (ISS)³ que são tributos cumulativos. O Imposto de Renda sobre Pessoa Jurídica (IRPJ) e a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) cobrados sobre o lucro presumido e o Simples também são tributos cumulativos. Nesse caso, apesar dos avanços, a tributação cumulativa ainda permanece elevada na economia brasileira. Algum grau de cumulatividade sempre ocorre e tende a ser aceitável. Isso, porém, deveria se restringir às microempresas, tributadas pelo Simples, e aos casos específicos onde a ineficiência da tributação cumulativa é compensada pelos ganhos de simplificação do sistema tributário e pela redução dos custos de fiscalização.

A competitividade das exportações brasileiras, além de prejudicada pelos tributos cumulativos, sofre também os efeitos de créditos acumulados de tributos não devolvidos ao exportador. As vendas de bens e serviços para o exterior são isentas de Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS), mas os insumos adquiridos pelos exportadores são taxados. Para que ocorra a desoneração efetiva das exportações, as compras de insumos geram créditos tributários que os exportadores podem abater do ICMS devido nas suas vendas internas. Ocorre que os exportadores tendem a acumular créditos de ICMS mesmo depois de utilizá-los no abatimento dos débitos e em alguns outros casos permitidos pela legislação. Nesse caso, os estados deveriam devolver os créditos acumulados, em espécie, aos exportadores. Dado que os estados resistem à devolução, as exportações continuam sendo oneradas, em parte, pelo ICMS. Isso reduz a competitividade e prejudica o crescimento, uma vez que raros países tributam suas exportações.

O investimento produtivo também é prejudicado pelo sistema tributário. Os tributos cumulativos induzem uma integração ineficiente da produção, o que eleva o custo de produção dos insumos utilizados pelos produtores de máquinas e equipamentos e, conseqüentemente, os preços dos bens de capital. Outros fatores que desestimulam o investimento são a

1. A Lei 10.637, de 30/12/2002, transformou o PIS em uma contribuição não-cumulativa para a maioria dos setores, embora uma parte importante deles permaneça sob o regime cumulativo como, por exemplo, telecomunicações, setores que recolhem como substitutos tributários, e as empresas que optaram pelo Sistema Integrado de Pagamento de Imposto (Simples) ou que são tributadas pelo imposto de renda com base no lucro presumido ou arbitrado. A Cofins foi transformada em contribuição não-cumulativa pela Lei 10.833, de 29/12/2003, para praticamente os mesmos setores atingidos pela reforma do PIS. A Lei 10.865, de 30/04/2004, manteve o setor de construção civil no regime cumulativo. Note-se que grande parte das firmas dos demais setores de serviços permaneceu sob o regime cumulativo, dado que a maioria é optante do Simples ou é declarante do imposto de renda (IR) sob o regime do lucro presumido.

2. Os setores de construção civil, instituições financeiras e comunicações foram responsáveis por cerca de 17,4% do PIB em 2003. Além disso, os setores produtores de veículos e medicamentos e as refinarias, que permaneceram no regime cumulativo na condição de contribuintes substitutos, foram responsáveis por cerca de 6% do PIB em 2003.

3. Devemos lembrar que o ISS é um imposto municipal cobrado sobre os serviços de forma cumulativa. Nesse caso, a forma mais adequada de eliminar a cumulatividade desse tributo seria incorporá-lo a um IVA que incidisse de uma forma mais geral, como, por exemplo, o ICMS.

cobrança de impostos indiretos sobre a venda de bens de capital, como no caso do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), e a taxação dos insumos que não se incorporam fisicamente ao bem produzido. Por fim, a forma de compensação do ICMS cobrado sobre os bens de capital — em um período de 48 meses, em vez de imediatamente —, também não estimula os investimentos.

A tributação da folha de salários é extremamente elevada. Além da contribuição previdenciária propriamente dita (contribuição de empregados e empregadores para a previdência social), incidem sobre a folha contribuições para o seguro de acidentes de trabalho, para o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), para o salário-educação e para o Sistema S (Sesi, Senai, Sebrae etc.),⁴ além de outras de menor importância. Na medida em que a tributação da folha de salários seja mais intensa que em outros países, o produto brasileiro torna-se menos competitivo. Os dados da tabela abaixo (e do Anexo) permitem visualizar a participação dessas contribuições sobre salários na arrecadação total.⁵

ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA — 2004

[por principais impostos e contribuições]

	R\$ Bilhões	% do PIB	% do Total
PIB	1.769,2		
Total	648,3	36,6	100,0
ICMS	138,3	7,8	21,3
Contribuições sobre Salários	136,3	7,7	21,0
IR	90,4	5,1	13,9
Cofins	77,3	4,4	11,9
CPMF	26,4	1,5	4,1
IPI	21,1	1,2	3,2
CSLL	19,3	1,1	3,0
PIS/Pasep	19,3	1,1	3,0
ISS	10,9	0,6	1,7
Imposto de Importação	9,1	0,5	1,4
IPVA	8,9	0,5	1,4
IPTU	8,9	0,5	1,4
IOF	5,2	0,3	0,8
ITBI	1,7	0,1	0,3
ITCD	0,7	0,0	0,1
ITR	0,2	0,0	0,0
Demais Tributos ^a	74,3	4,2	11,5

Fonte: Afonso (2005).

^a Valor estimado.

4. Serviço Social da Indústria (Sesi), Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae).

5. Existem propostas de redução dos encargos sobre a folha salarial, que seriam compensados com tributação do valor adicionado. Devemos notar que, no caso específico dessas propostas, não existe consenso sobre o resultado final para a economia. Alguns estudos empíricos apontam que, no longo prazo, reduções nos encargos sobre a folha, compensados por tributação do valor adicionado, não têm um impacto significativo sobre o emprego, uma vez que todo ajuste acaba sendo realizado por meio dos salários [ver Fernandes *et alii* (2004)]. Outros estudos revelam que esse tipo de redução compensada gera uma ampliação do emprego e aumento dos salários reais [ver Reis e Ulysses (2005)].

A guerra fiscal entre os estados da federação, em geral, produz um processo de redução dos impostos e, conseqüentemente, do gasto público, para níveis inferiores àqueles que maximizam o bem-estar da federação.⁶

Na guerra fiscal do ICMS, os estados buscam atrair novas empresas por meio de incentivos fiscais. Estes incluem a devolução do imposto pago pela empresa contribuinte, geralmente por meio de empréstimos fictícios ou subsídios orçamentários.

Em geral, a guerra fiscal tende a reduzir a competitividade dos produtores nacionais e o crescimento por meio de dois fatores. Em primeiro lugar, ela induz a decisões de localização de um empreendimento que elevam o custo do bem produzido. Sem os incentivos tributários, a empresa tenderia a se localizar onde fosse mais eficiente (por exemplo, nas proximidades dos centros consumidores ou dos produtores dos insumos que utiliza). Com os incentivos, em muitos casos, as empresas decidem se estabelecer em localizações subótimas (por exemplo, em regiões distantes desses centros), o que eleva os custos de produção, transporte e comercialização, encarecendo o bem produzido e reduzindo a competitividade.

Em segundo lugar, a competição tributária entre os estados tende a reduzir os níveis de investimento dos mesmos. Como citado anteriormente, os níveis globais de arrecadação se reduzem com a guerra fiscal, o que diminui o montante disponível para investimentos.

Nas transações interestaduais, a sistemática de tributação do ICMS pelo princípio de origem⁷ é um fator que estimula e fortalece a guerra fiscal. Como apontam Afonso e Varsano (2004), nessa competição, um estado atrai um investimento por meio da concessão de isenção do ICMS de forma “indireta”. Na prática, o imposto pago na operação interestadual é devolvido por meio de empréstimos fictícios ou subsídios orçamentários. Além disso, a operação ainda gera um crédito de imposto para o comprador do bem concedido pelo estado importador. Nesse contexto, o imposto devolvido não é um custo para o estado que concede o benefício tributário, uma vez que ele não teria essa receita tributária se o empreendimento não fosse atraído. Por outro lado, o estado se beneficia pela atração de empregos, produção e renda. O custo, nesse caso, é arcado pelos demais estados, que perdem o empreendimento e ainda são forçados a conceder os créditos de imposto nas transações interestaduais.

Afonso e Varsano (2004) apontam que, se o ICMS fosse tributado segundo o princípio de destino, cada estado arrecadaria somente o imposto cobrado sobre bens consumidos em sua jurisdição. Nesse caso, os bens vendidos para outros estados não gerariam arrecadação. Isso eliminaria a possibilidade de se utilizar um instrumento que não gera custos para o estado que concede o benefício. A disputa por novos empreendimentos ainda poderia existir, porém se daria de uma forma mais racional, pois os custos dos estímulos seriam pagos pelo estado que os concedesse.

Em menor escala, a elevada complexidade do sistema tributário é outro fator que prejudica o país. Os custos de administração e de cumprimento das obrigações tributárias das firmas são altos, o que encarece a produção e reduz a competitividade, ao mesmo tempo em que amplia o espaço para a evasão.

6. Para uma descrição teórica desse resultado, conhecido como “corrida para o fundo” (*race to the bottom*) [ver Inman e Rubinfeld (1996)]. Em um processo de competição tributária, um estado reduz seu tributo para atrair novas empresas. Para não perderem suas empresas, os demais estados tendem a reduzir, também, seus tributos. Isso gera um nível de gasto público ineficiente e uma redução no bem-estar do país, ainda que, no curto prazo, possa haver ganho para algum estado.

7. Por esse princípio, o imposto é devido ao estado onde o bem foi produzido.

Os problemas do sistema tributário nacional descritos anteriormente deixam clara a agenda de reformas no campo tributário necessária para contribuir para um processo de crescimento sustentado com taxas mais elevadas.⁸ Essa agenda inclui: redução da cumulatividade dos impostos e contribuições, efetiva desoneração das exportações e dos investimentos, redução da carga tributária sobre a folha de salários, redução da guerra fiscal e simplificação do sistema.⁹

O PROCESSO DE REFORMA TRIBUTÁRIA

A partir de 1995, com a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 175/95, várias propostas de reforma tributária foram apresentadas e debatidas pelo governo federal, estados, municípios, pela sociedade e pelo Congresso Nacional. No entanto, no Governo FHC nenhuma alteração importante foi aprovada no plano constitucional.

No plano da legislação infraconstitucional, avanços importantes foram obtidos com relação à desoneração das exportações e do investimento produtivo e à redução da cumulatividade do sistema tributário. A Lei Kandir¹⁰ desonerou as exportações de bens primários e semi-elaborados, os bens de capital e os insumos do processo produtivo que não se incorporam fisicamente ao bem produzido, do ICMS. Contudo, a reação posterior dos estados gerou retrocessos. Como apontam Afonso e Varsano (2004), leis complementares posteriores fixaram que a devolução do imposto sobre bens de capital fosse parcelada em 48 meses (em vez de imediatamente) e postergaram a vigência da desoneração dos insumos.¹¹

A Lei 10.637, de 30/12/2002, transformou o PIS em uma contribuição sobre o valor adicionado para a maioria dos setores. No Governo Lula, a Lei 10.833, de 29/12/2003, fez o mesmo com a Cofins. Como mencionado anteriormente, diversas exceções reduziram o escopo da nova sistemática no que se refere à eliminação da cumulatividade. Além disso, o ajuste das alíquotas à nova base de tributação acabou representando um aumento de carga tributária, com efeitos negativos sobre a competitividade.

No plano constitucional, o governo conseguiu aprovar a possibilidade de se tributar as importações com contribuições sociais.¹² A partir disso, a Lei 10.865, de 30/04/2004, estabeleceu a cobrança do PIS e da Cofins sobre produtos importados. Isso representou um avanço importante no sistema tributário, dado que os produtos nacionais eram tributados por essas contribuições e os produtos importados não eram, o que gerava uma desvantagem competitiva para os produtores nacionais.

O Governo Lula, também, vem buscando reduzir o custo do investimento produtivo. Nesse sentido, foram ampliados os prazos de recolhimento do IPI, de 15 para 30 dias, o que diminui o custo do capital de giro para as empresas, reduzidas as alíquotas desse imposto incidentes sobre bens de capital. O governo também adotou medidas para limitar o custo do financiamento dos investimentos, reduzindo as alíquotas do IR sobre algumas aplicações financeiras de médio e longo prazos associadas ao financiamento imobiliário,¹³ visando estimular a poupança de longo prazo (ver Lei 11.033, de 21/12/2004).

8. Vários autores apontam esses problemas e as principais medidas que deveriam ser adotadas [ver Afonso *et alii* (1998), Rezende, Afonso e Varsano (1998) e Ministério da Fazenda (1998)].

9. Afonso *et alii* (1998) avaliam esses problemas e apresentam uma proposta detalhada de reforma.

10. Lei complementar nº 87 de 13/09/1996.

11. Atualmente essa vigência está prevista para 2007.

12. A Constituição não previa as importações como base tributária das contribuições sociais.

13. Como, por exemplo, letras hipotecárias, letras de crédito imobiliário e certificados de recebíveis imobiliários.

A PROPOSTA DE REFORMA TRIBUTÁRIA DO GOVERNO LULA

O Governo Lula, logo no primeiro ano de mandato, enviou ao Congresso Nacional uma nova PEC contendo sua proposta de reforma tributária. O objetivo era elevar a eficiência econômica e estimular a produção, o investimento produtivo e a geração de emprego e renda, através da simplificação e racionalização do sistema tributário nacional.¹⁴

No caso da seguridade social, a contribuição sobre a folha de salários era vista como um desestímulo ao emprego formal. Assim, seria necessário reduzir esse ônus sobre a força de trabalho. A elevação da eficiência econômica seria obtida pela simplificação do sistema tributário, reduzindo-se o custo de cumprimento das obrigações e de fiscalização. A reforma tributária proposta não visava reduzir a receita disponível dos entes federados, nem elevar a carga tributária total do país.

As principais medidas propostas foram:

a) Uniformização das legislações do ICMS, com preservação da competência estadual do tributo e regulação do imposto por normas nacionais. Nesse sentido, o ICMS seria regulado por lei complementar e por regulamento editado pelos representantes dos estados. A adoção de norma estadual autônoma seria proibida.

b) Uniformização das alíquotas do ICMS, em número máximo de cinco. As alíquotas nacionais seriam definidas pelo Senado Federal e o órgão colegiado dos estados definiria a que bens elas seriam aplicadas.

c) Vedação de concessão de benefícios e incentivos fiscais ou financeiros do ICMS. Essa medida visa reduzir a competição fiscal entre os estados. Deve-se lembrar que esse tipo de medida é válido somente no caso em que punições (como, por exemplo, bloqueio de receitas do fundo de participação dos estados ou afastamento do governador) estejam previstas em lei e sejam aplicadas. A PEC 41/2003 não mencionava punições para quem concedesse benefícios fiscais, o que foi corrigido posteriormente.

d) Intenção de substituição parcial da contribuição social sobre a folha de salários por contribuição sobre o valor adicionado. Essa medida visa reduzir a carga para a geração de emprego, elevar o grau de formalização do mercado de trabalho e incentivar os setores intensivos em mão-de-obra.

e) A CPMF passaria a ser uma contribuição permanente, com previsão futura de adoção de alíquota simbólica somente para fins de fiscalização (sem data determinada).

f) Criação de um fundo de desenvolvimento regional.

Após discussão nas duas casas do Congresso Nacional, a Emenda Constitucional 42 de 19/12/2003, instituiu as seguintes medidas:

a) poderá ser adotado um regime simplificado de tributação unificado, envolvendo os três níveis de governo (“super simples”);

b) contribuições sociais passam a incidir sobre importações;

c) fundos estaduais poderão ser financiados com adicional de 2% nas alíquotas do ICMS de bens supérfluos;

14. Ver exposição de motivos da PEC 41/2003.

- d) prorrogação da existência da Zona Franca de Manaus até 2023;
- e) manutenção da desvinculação de receitas da União (DRU) até 2007, inclusive; e
- f) a CPMF foi prorrogada até o final de 2007 com a alíquota de 0,38%.

A parte mais importante da reforma permanece em discussão no Congresso Nacional. A proposta do governo, com alterações introduzidas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, foi aprovada pelo último e reenviada para análise na Câmara. Os pontos principais com relação ao ICMS são os seguintes:

- a) alíquota máxima de 25%;
- b) alíquotas uniformes em todo o território nacional em número máximo de cinco;
- c) órgão colegiado formado por representantes dos estados define a que bens serão aplicadas as alíquotas (essa definição deve ser aprovada pelo Senado);
- d) o imposto devido ao estado de destino, nas transações interestaduais, poderá ser cobrado no estado de origem (depende de lei complementar);
- e) proíbe benefícios fiscais;
- f) sanções para quem conceder benefícios ilegais [inclusive retenção do Fundo de Participação dos Estados (FPE)];
- g) terá regulamentação única.

Foram propostas as seguintes regras de transição:

- h) estados podem aplicar adicional de 5% nas alíquotas de quatro bens por três anos; e
- i) benefícios fiscais existentes terão prazo máximo de 11 anos.

Com relação à partilha dos recursos, foi proposto o aumento do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), de 22,5% para 23,5% de IR e IPI.¹⁵

Além disso, a proposta manifestava a intenção de adotar um IVA em substituição ao IPI, ICMS, Cofins, Contribuição do salário-educação, PIS/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep) e Sistema S, no futuro.

Atualmente, a discussão sobre reforma tributária no Congresso Nacional se concentra em torno da unificação da legislação do ICMS e do arranjo que permitirá uma desoneração efetiva das exportações. Em relação à unificação do ICMS, as negociações entre estados e União têm girado em torno das compensações em função da proibição de incentivos fiscais e da manutenção de um certo grau de autonomia fiscal para os estados. Nesse sentido, um fundo de desenvolvimento regional seria criado para permitir que os estados realizem investimentos em infra-estrutura, como forma de compensação pelo fim da guerra fiscal. Os estados também teriam a possibilidade de estabelecer um adicional de 5% nas alíquotas de quatro produtos, sem a adoção de um prazo limite. Isso preservaria a autonomia dos estados com relação à capacidade de ajustamento a potenciais déficits.

A racionalidade da proposta é de que com alíquotas uniformes e com a proibição de concessão de incentivos fiscais a guerra fiscal acabaria. Se um estado descumprisse a lei poderia ser punido, inclusive com a retenção de recursos do FPE. Devemos notar que existem dois riscos envolvidos. O primeiro é o risco de que um estado encontre uma maneira ilícita,

15. Essa medida visava obter o apoio dos prefeitos no processo de reforma tributária.

que não seja detectada, de devolver o ICMS arrecadado de uma empresa. O segundo é o de que não haja interesse político no futuro de se aplicar a retenção do FPE para um estado que conceda benefícios ilegais, uma vez que isso envolve geralmente uma intervenção traumática em um membro da federação.¹⁶ Nesses casos, a guerra fiscal não seria reduzida.

As medidas citadas para se eliminar a guerra fiscal deveriam ser complementadas pela adoção do princípio de destino nas transações interestaduais, pois, como foi citado anteriormente, isso retiraria grande parte da capacidade dos estados de conceder benefícios.

No caso das exportações, o governo federal propõe que elas voltem a ser tributadas como forma de garantir a efetiva desoneração para os exportadores. No modelo atual, as exportações são isentas do ICMS e os insumos utilizados geram créditos de impostos que devem ser devolvidos. Ocorre que os estados resistem a devolver os créditos de impostos criando dificuldades para os exportadores. No novo modelo, um fundo nacional formado por parte do ICMS arrecadado sobre as importações e por recursos orçamentários da União financiaria a devolução integral do imposto pago pelos exportadores. O problema é que os exportadores teriam de pagar primeiro e depois esperar a devolução. Nesse caso, existe o risco de que não sejam integralmente ressarcidos e de que esse ressarcimento demore a ocorrer, gerando perdas. Além disso, passaria a existir o risco futuro de aumento nas alíquotas do ICMS sobre exportações que poderia não ser compensado por novos aportes de recursos no fundo.

Atualmente, existe uma grande oportunidade de se obter a unificação do ICMS e uma redução da guerra fiscal. As negociações entre o governo federal e os estados evoluíram bastante, e o acordo sobre a reforma passou a depender, basicamente, da forma adotada de financiamento do fundo de desenvolvimento regional. O governo federal defendia a forma de financiamento aprovada pelo Senado Federal. Nesse caso, o fundo seria financiado por 45% do aumento na arrecadação do IPI decorrente do fim da possibilidade de se abaterem, do IPI a pagar, os créditos referentes às contribuições sociais.¹⁷ Por outro lado, os estados defendiam que o fundo fosse financiado por 2% da arrecadação do IPI e do IR. Pode-se dizer que as negociações estavam próximas de um consenso, em que o fundo seria financiado por um valor em torno de 1% da arrecadação do IPI e do IR. Além disso, União e estados concordaram em elaborar um substitutivo ao projeto aprovado no Senado de modo a incluir os novos pontos negociados (ver *Jornal Valor Econômico*, de 23/03/2005). Porém, depois de votado na Câmara, o projeto teria de ser analisado novamente pelo Senado.

Contudo, o governo federal mudou repentinamente sua posição no processo de negociação e voltou a defender a proposta aprovada pelo Senado, sem as novas concessões que tinham sido negociadas com os governadores. Isso levou a um impasse que pode impedir a unificação do ICMS.

16. Atualmente, a Lei Complementar federal 24, de 07/01/1975, proíbe a concessão de benefícios fiscais do ICMS que não sejam aprovados por decisão unânime dos estados. Apesar disso, os estados continuam concedendo benefícios, sejam eles aprovados ou não no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz), ou seja, concedem benefícios ilegais. Então, os estados só deixarão de conceder benefícios se forem estabelecidas punições que sejam efetivamente implementadas.

17. Até março de 2005, o governo cobrava na fonte PIS e Cofins de uma série de transações que são isentas dos tributos, o que gerava um grande volume de crédito tributário, que era compensado com o IPI devido das empresas. A partir de março de 2005, o governo federal deixou de compensar os créditos de PIS e Cofins com o IPI. Isso gera um aumento da arrecadação do IPI e, conseqüentemente, um aumento dos repasses para o FPE e para o FPM.

Vale notar que se está diante de uma grande oportunidade de aprovar a unificação do ICMS.¹⁸ Isso contribuiria para reduzir a guerra fiscal, simplificaria o sistema tributário e daria maior racionalidade ao mesmo. Além disso, um passo importante seria dado com relação ao objetivo de unificar os tributos indiretos e adotar um IVA nacional. Nesse sentido, permitir a adoção de um substitutivo à proposta aprovada no Senado e conceder 1% a mais do IPI e do IR para os estados não parece ser um custo excessivo para o governo federal, em face dos benefícios que seriam gerados para a sociedade e dos aumentos recentes na arrecadação federal.¹⁹ Além disso, por determinação da legislação, os recursos seriam utilizados pelos estados exclusivamente para realizar investimentos.²⁰

Para avançar no processo de reforma tributária, o governo federal deveria se concentrar na proposta de unificação do ICMS, deixando para discussão posterior a questão da efetiva desoneração das exportações. Nesse sentido, deveria concordar com a forma de financiamento do fundo de desenvolvimento regional e com as demais concessões que tinham sido acordadas anteriormente com os estados. Nesse caso, a unificação do ICMS teria maiores chances de ser aprovada.

CONCLUSÃO

A unificação do ICMS e a efetiva desoneração das exportações são passos importantes para elevar a competitividade dos produtos nacionais e para reduzir a guerra fiscal. Nesse sentido, é importante que o governo federal continue se esforçando para alcançar reformas que contenham esses avanços no sistema tributário nacional.

O governo federal deveria se concentrar na proposta de unificação do ICMS e aceitar o que tinha sido acordado anteriormente com os estados para não perder uma grande oportunidade de reduzir a guerra fiscal e dar maior racionalidade ao sistema.

Contudo, devemos lembrar que essas são etapas necessárias, mas o processo de reforma do sistema tributário não se encerra nesse ponto. Em momento oportuno no futuro, é preciso continuar avançando na redução da cumulatividade, na correta desoneração do investimento, na redução da carga sobre a folha e na redução da complexidade do sistema. Isso implica, entre outras medidas, realizar, em momento adequado, a substituição dos vários tributos indiretos (IPI, ICMS, Cofins, Contribuição do salário-educação, PIS/Pasep e Sistema S por um IVA compartilhado entre União e estados, avançar na redução da cumulatividade remanescente do PIS e da Cofins etc.

18. O apoio da maioria dos prefeitos, que têm interesse em elevar os repasses para o FPM, propicia um ambiente ainda mais favorável para se avançar no processo de reforma tributária.

19. Em parte explicados pela adoção do PIS e da Cofins sobre importações e das mudanças na Cofins.

20. Como sabemos, existe uma necessidade de recuperação do investimento público para que o país possa crescer a taxas mais elevadas de forma sustentada.

ANEXO

ARRECAÇÃO TRIBUTÁRIA — 2004
[por esfera de governo]

Esfera de Governo	R\$ Bilhões	% do PIB	% do Total
PIB	1.769,2		
Total	648,3	36,6	100,0
União	440,0	24,9	67,9
IR	90,4	5,1	13,9
IPI	21,1	1,2	3,2
IOF	5,2	0,3	0,8
Imposto de Importação	9,2	0,5	1,4
ITR	0,2	0,0	0,0
Taxas	2,6	0,2	0,4
Contribuições sobre Salários	136,3	7,7	21,0
Cofins	77,3	4,4	11,9
CPMF	26,4	1,5	4,1
CSLL	19,3	1,1	3,0
PIS/Pasep	19,3	1,1	3,0
Contribuição da Seguridade dos Servidores	6,9	0,4	1,1
Outras Contribuições Sociais	3,4	0,2	0,5
Contribuições Econômicas	22,4	1,3	3,5
Estados	173,1	9,8	26,7
ICMS	138,3	7,8	21,3
IPVA	8,9	0,5	1,4
ITCD	0,7	0,0	0,1
Taxas	2,9	0,2	0,4
Previdência Estadual	14,1	0,8	2,2
Demais	8,2	0,5	1,3
Municípios	35,2	2,0	5,4
ISS	10,9	0,6	1,7
IPTU	8,9	0,5	1,4
ITBI	1,7	0,1	0,3
Taxas	2,8	0,2	0,4
Previdência Municipal	3,5	0,2	0,5
Demais	7,3	0,4	1,1

Fonte: Afonso (2005).

BIBLIOGRAFIA

- AFONSO, J. *Quanto e como cresceu a carga tributária em 2004*. 2005, mimeo.
- AFONSO, J., VARSANO, R. Reforma tributária: sonhos e frustrações. In: GIAMBIAGI, F. *et alii* (eds.). *Reformas no Brasil: balanço e agenda*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2004.
- AFONSO, J. *et alii*. Tributação no Brasil: características marcantes e diretrizes para a reforma. *Revista do BNDES*, v. 5, n. 9, p. 25-50, jun. 1998.
- FERNANDES, R. *et alii*. Estrutura tributária e formalização da economia: simulando diferentes alternativas para o Brasil. *Anais do XXIX Encontro da Sociedade Brasileira de Econometria*, 2004.
- INMAN, R., RUBINFELD, D. Designing tax policy in federalist economies: an overview. *Journal of Public Economics*, v. 60, p. 307-334, 1996.
- MINISTÉRIO DA FAZENDA. *Reforma tributária — nova proposta do Ministério da Fazenda*. 1998, mimeo.
- REIS, M., ULYSSEA, G. *Cunha fiscal, informalidade e crescimento: algumas questões e propostas de políticas*. Rio de Janeiro: IPEA, 2005 (Texto para Discussão, 1.068).
- REZENDE, F., AFONSO, J., VARSANO, R. *Reforma tributária no plano constitucional: uma proposta para o debate*. Brasília: IPEA, nov. 1998 (Texto para Discussão, 606).

