

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 606

Reforma Tributária no Plano Constitucional: uma Proposta para o Debate

José Roberto Afonso
Fernando Rezende
Ricardo Varsano

Brasília, novembro de 1998

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 606

Reforma Tributária no Plano Constitucional: uma Proposta para Debate

*José Roberto Afonso**

*Fernando Rezende***

*Ricardo Varsano****

Brasília, novembro de 1998

* Chefe da Secretaria de Assuntos Fiscais do BNDES.

** Presidente do IPEA.

*** Coordenador Geral de Estudos Setoriais da Diretoria de Pesquisa do IPEA.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO
Ministro: *Paulo Paiva*
Secretário Executivo: *Martus Tavares*



Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Presidente

Fernando Rezende

DIRETORIA

Claudio Monteiro Considera

Gustavo Maia Gomes

Hubimaier Cantuária Santiago

Luís Fernando Tironi

Mariano de Matos Macedo

Murilo Lôbo

O IPEA é uma fundação pública, vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, cujas finalidades são: auxiliar o ministro na elaboração e no acompanhamento da política econômica e promover atividades de pesquisa econômica aplicada nas áreas fiscal, financeira, externa e de desenvolvimento setorial.

TEXTO PARA DISCUSSÃO tem o objetivo de divulgar resultados de estudos desenvolvidos direta ou indiretamente pelo IPEA, bem como trabalhos considerados de relevância para disseminação pelo Instituto, para informar profissionais especializados e colher sugestões.

Tiragem: 160 exemplares

COORDENAÇÃO DO EDITORIAL

Brasília — DF:

SBS Q. 1, Bl. J, Ed. BNDES, 10º andar

CEP 70076-900

Fone: (061) 315 5374 — Fax: (061) 315 5314

E-Mail: editbsb@ipea.gov.br

SERVIÇO EDITORIAL

Rio de Janeiro — RJ:

Av. Presidente Antonio Carlos, 51, 14º andar

CEP 20020-010

Fone: (021) 212 1140 — Fax: (021) 220 5533

E-Mail: editrj@ipea.gov.br

SUMÁRIO

- 1 APRESENTAÇÃO **5**
- 2 AS PREMISSAS E ALGUNS ASPECTOS DA PROPOSTA **6**
- 3 AS DIFICULDADES A ENFRENTAR E A LINHA MESTRA DA PROPOSTA **13**
- ANEXO **17**
-

SINOPSE

A reforma tributária, relegada a segundo plano desde o recebimento pelo Congresso Nacional, há mais de três anos, da Proposta de Emenda Constitucional do Poder Executivo (PEC 175/95), volta a se destacar entre as prioridades nacionais. Este trabalho apresenta, como contribuição ao debate que ora se reinicia, um conjunto de propostas para alteração das normas constitucionais que embasam a tributação brasileira. Construído a partir das idéias e sugestões acumuladas em estudos e debates promovidos pelo IPEA ao longo das duas últimas décadas, tal conjunto constitui, na visão dos autores do trabalho, uma reforma integral, coerente e adequada às condições e necessidades do país no limiar do novo milênio. Seu principal objetivo é minorar o impacto perverso da tributação sobre a eficiência e a competitividade do setor produtivo nacional.

A proposta aprimora e amplia significativamente o conteúdo da PEC 175/95 sem, contudo, divergir substancialmente da linha ali adotada. Dentre as muitas alterações sugeridas destacam-se: o imposto compartilhado por União e estados, suplementado por novo imposto municipal, ambos não cumulativos (art. 155 e 157, inciso III, da proposta); a nova Contribuição Social Geral, também não cumulativa, que substituiria diversas das existentes, unanimemente consideradas de má qualidade (art. 193); e a forma proposta de financiamento da seguridade social, que visa reduzir o estímulo existente à informalização das relações trabalhistas e assegurar recursos para a produção descentralizada e com qualidade dos serviços públicos de saúde (art. 195 e 198). Propõem-se, também, disposições transitórias que fixam prazos para o início da aplicação das novas normas e prevêm uma transição gradual do atual para o novo sistema tributário, sem as quais a urgente e imprescindível reforma dificilmente será instituída, ainda que um novo texto constitucional seja aprovado.

1 APRESENTAÇÃO

O IPEA, cuja tradição em pesquisas na área de finanças públicas foi construída desde a década de 60, tornou-se um importante centro de debates do tema reforma tributária a partir de 1985, quando foi criada, no âmbito da então SEPLAN/PR - Secretaria de Planejamento da Presidência da República -, a CRETAD - Comissão de Reforma Tributária e Descentralização Administrativa. A CRETAD, na qual técnicos do IPEA tiveram importante participação, inclusive na coordenação dos trabalhos, visava recolher e organizar subsídios para a reforma que ocorreria ao longo do processo de elaboração da nova Constituição.¹

Em 1987, utilizando o material técnico coletado ou criado pelos trabalhos da CRETAD, o IPEA publicou um conjunto de trabalhos que consubstanciava uma proposta de reforma tributária, apresentada à Assembléia Nacional Constituinte.² Vários de seus técnicos assessoraram os trabalhos da Assembléia e, desde então, têm tido participação ativa na discussão e elaboração da maioria das propostas de iniciativa do Poder Executivo, visando ao aprimoramento das normas constitucionais que regem o Sistema Tributário Nacional. Em particular, coube ao IPEA coordenar os trabalhos que deram origem à Proposta de Emenda Constitucional enviada pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional em 1995 (PEC nº 175/95).

Paralelamente, o IPEA vem produzindo, isoladamente e em parceria com outras instituições, inúmeros estudos com os objetivos de aprofundar o conhecimento existente sobre o sistema tributário e o federalismo fiscal e conceber técnicas e propostas inovadoras que permitam melhorar a qualidade da tributação e da ação governamental, especialmente na área social. O Instituto vem também promovendo debates e a difusão de informações sobre temas fiscais. Tanto nos estudos como nas demais atividades, destaca-se como parceiro o BNDES, que abriga em sua página na *INTERNET* o

¹ Dois volumes relatam o trabalho da Comissão e apresentam a coletânea de notas técnicas elaboradas e discutidas ao longo de sua existência. Ver Comissão de Reforma Tributária e Descentralização Administrativa, "Temas para o Projeto de Reforma", Brasília, SEPLAN/PR, jan. 1986, mimeo.

² "Estudos para a Reforma Tributária", Tomos 1 a 5, Textos para Discussão Interna nº 104 a 108, Rio de Janeiro, IPEA, fev. e mar. 1987.

Banco Federativo, iniciativa conjunta onde são divulgados estudos, informações e dados estatísticos sobre a tributação e o federalismo fiscal no país.³

Este volume é mais um fruto da colaboração técnica do IPEA com o BNDES. Como se depreende de seu título trata-se de uma proposta de reforma tributária elaborada por técnicos dessas instituições com o objetivo de oferecer uma contribuição ao debate, por ora ainda relativamente limitado, mas que deverá se generalizar em 1999.

O trabalho, que se circunscreve no plano constitucional, propõe um conjunto de alterações das normas que embasam a tributação brasileira, as quais seus autores julgam constituir uma reforma integral, coerente e adequada às condições e necessidades do país no limiar do novo milênio.

Ainda que estes autores sejam os únicos responsáveis por seu conteúdo, e ainda que tenham participado da criação de muitas das proposições nele contidas, não podem reclamar exclusividade na concepção das alterações aqui propostas. Estas se derivam das idéias e sugestões acumuladas durante todo o processo de discussão de reforma tributária mencionado anteriormente, que envolveu, em diferentes pontos do tempo entre 1985 e 1998, centenas de participantes, entre os quais especialistas em tributação, políticos, representantes de entidades de trabalhadores e de empresários, e técnicos dos três níveis de governo.

Coube aos autores, que participaram do processo por todo o seu curso, a montagem do texto da proposta. Nessa tarefa, contaram com a inestimável colaboração do Dr. Alcides Jorge Costa, também um participante de todo esse percurso, a quem a condição de co-autor não é atribuída apenas pelo fato de que não pode ser responsabilizado pelos erros de natureza jurídica e outras impropriedades que os autores tenham acaso cometido à margem de seus conselhos.

A próxima seção expõe as principais considerações que condicionaram a proposta e adianta algumas de suas características. A seguinte apresenta um sumário das dificuldades a serem enfrentadas por uma reforma tributária e a linha mestra da proposta em pauta. A íntegra da proposta está contida no Anexo, em quadro que compara as sugestões com o texto vigente da Constituição Fe-

³ O endereço eletrônico do Banco Federativo é <http://federativo.bndes.gov.br>.

deral. No quadro são também encontrados comentários explicativos das diversas proposições.

2 AS PREMISSAS E ALGUNS ASPECTOS DA PROPOSTA

O sistema tributário vigente conta com conhecidas deficiências. A despeito de alterações pontuais introduzidas em anos recentes, o sistema prejudica a competitividade dos produtos nacionais, é excessivamente complexo, facilita ou mesmo estimula a sonegação, e não é propício à harmonização com os sistemas tributários dos nossos principais parceiros, como requer o processo de abertura da economia nacional.

Qualquer alteração do sistema tributário que pretenda ser factível deve, portanto, levar em conta, além do impreterível ajuste fiscal do setor público, que é preciso promover a justiça fiscal, o que inclui vigoroso combate à sonegação, e que é conveniente tornar o mais simples possível as inerentemente complexas obrigações tributárias. Contudo, o objetivo essencial de uma reforma da tributação vigente é minimizar o efeito negativo da tributação sobre a eficiência e a competitividade - tanto no mercado externo como no doméstico - do setor produtivo nacional, para fazer face ao processo de globalização e assegurar a consolidação do processo de integração regional - MERCOSUL - sem causar danos à economia do país. Sem isso, será mais difícil retomar a trilha de crescimento sustentado e gerar os empregos necessários para absorver a mão-de-obra que demanda o mercado de trabalho.

A crise fiscal do Estado brasileiro praticamente elimina qualquer proposta que implique diminuição do patamar atual da carga tributária. No nível federal, a despeito do drástico corte realizado recentemente nas despesas, o governo viu-se obrigado a aumentar impostos para assegurar que a dívida pública não mantivesse trajetória explosiva. Os governos estaduais, por sua vez, vêm enfrentando dificuldades com suas folhas de salários, em muitos casos em níveis incompatíveis com as respectivas receitas e com o serviço de suas dívidas, o que motivou o movimento recente de sua renegociação e a privatização de seus ativos. Já os governos municipais, beneficiados pela Constituição de 1988 e constrangidos pela maior proximidade da população, expandiram sua atuação e vêm realizando investimentos crescentes para cumprir seu papel social, o que impede a redução da receita.

Não se pode, contudo, nutrir a ilusão de que uma reforma tributária ampla possa ser feita sem provocar ganhos e perdas para algumas unidades. Não é possível melhorar a qualidade da tributação sem que se altere o *status quo*; e assegurar que nenhuma unidade sofra perdas ao mesmo tempo em que algumas auferam ganhos significa atribuir ao contribuinte o pagamento da conta mediante aumento da carga tributária.

A solução aqui adotada foi, primeiro, preservar sempre que possível as regras básicas e os percentuais de partilha estabelecidos na seção da Constituição que trata da repartição das receitas tributárias, observado, porém, que há casos em que as regras atuais são insatisfatórias, merecendo reparos; e, segundo, graduar ao longo do tempo a introdução das mudanças, de maneira a evitar dificuldades para as finanças públicas das unidades federadas que venham a sofrer perdas. Ainda assim, não se pode assegurar a solução para todos os casos, sendo necessário cogitar, após minimizado o problema, de compensações temporárias para lidar com os casos residuais.

Tais compensações - frise-se, temporárias - viriam de parcela dos recursos atualmente atribuídos ao FEF - Fundo de Estabilização Fiscal — e pelo aumento da carga tributária - que não deve ser confundido com aumento de impostos - resultante do fechamento de brechas existentes que facilitam a sonegação. Além disso, a proposta contém autorização para que os estados que assim desejarem instituem um adicional ao imposto de renda das pessoas físicas e para que ampliem, dentro de limites estabelecidos, suas alíquotas do novo tributo proposto, que substitui o IPI, o ICMS e o ISS, fixadas na lei que o instituirá.

Note-se que, fechadas as referidas brechas para sonegação e vencidos os períodos de transição para o novo sistema tributário e de ajuste fiscal, seria possível reduzir a carga incidente sobre os que já pagam sua justa fatia às custas dos que hoje sonegam. A sonegação é certamente o maior inimigo da justiça fiscal. Sua existência obriga a utilização de alíquotas nominais de imposto excessivamente altas que estimulam mais sonegação, o que, por seu turno, requer aumentos de alíquotas para garantir o nível de arrecadação, fechando o círculo vicioso da injustiça fiscal: contribuintes que cumprem rigorosamente suas obrigações competem em desvantagem com sonegadores e são cada vez mais prejudicados por novos aumentos de alíquotas. Por isso, esta proposta se preo-

cupa com o combate à sonegação desde a concepção do sistema no plano constitucional.

Quanto ao objetivo de simplificar o sistema tributário, faz-se necessário o cuidado de não se confundir simplicidade com simplismo. Em uma economia complexa como a nossa é impossível construir um sistema tributário que seja adequado quanto a efeitos alocativos e distributivos e, ao mesmo tempo, simples. Entretanto, simplicidade é uma preocupação que permeia toda esta proposta. As já mencionadas consolidações de impostos e contribuições atualmente existentes e a uniformidade da legislação do IVA em todo o território nacional significam importantes avanços quanto a este objetivo.

As mudanças que vêm ocorrendo há algum tempo no ambiente econômico mundial, cujo ritmo intensificou-se na década de 90, têm importantes rebatimentos sobre a forma de financiamento das atividades do setor público. Em particular, com a aceleração dos processos de globalização dos mercados e de formação de blocos econômicos regionais, ganharam importância as preocupações com o impacto da política tributária sobre decisões de produção e de investimento processadas na escala mundial, e ampliou-se o esforço de harmonização fiscal. Assim, as políticas tributárias domésticas começaram a ser cada vez mais pautadas por práticas internacionais, implicando limites estreitos à adoção de práticas divergentes das de outros países.

A diversidade de instrumentos hoje utilizados para mover capitais e a rapidez de sua movimentação de uma parte a outra do globo terrestre fazem com que a ignorância das regras internacionais desse jogo possa representar enorme prejuízo para aqueles que as desrespeitarem. A questão é particularmente pertinente no caso dos capitais que se dirigem para o setor produtivo, cuja sensibilidade a fatores que reduzam a rentabilidade dos investimentos por eles financiados é conhecida. O mesmo ocorre com recursos que buscam um retorno garantido no médio e longo prazos, ainda que a taxas menos atraentes, como, por exemplo, os fundos de pensão. Nesses casos, a questão tributária pode ter um papel crucial nas decisões relativas à aplicação do capital.

No que diz respeito ao fluxo de produtos, a abertura econômica estreita as possibilidades de os países tributarem suas exportações. Em casos especiais de notórias vantagens comparativas derivadas de fatores naturais - mais encontradas na produção primária

ria -, ainda é plausível sustentar-se um ônus tributário na exportação em uma conjuntura de preços externos extremamente favorável, desde que esse tributo seja visto como um instrumento da política de comércio exterior - e, portanto, como temporário -, e não como meio de reforçar as finanças governamentais. A regra geral, todavia, é abolir inteiramente todos os gravames que possam afetar a competitividade dos produtos domésticos no mercado internacional.

Da mesma forma, a abertura econômica impede que se imponham tributos internos prejudiciais à competição dos produtos nacionais com os importados no mercado doméstico. A formação de blocos econômicos regionais, por seu turno, implica perda de autonomia na condução da política comercial. Em particular, a necessidade de adoção pelos membros do bloco de tarifas externas comuns impede que perdas de competitividade causadas aos produtores nacionais por tributos domésticos sejam compensadas pelo imposto de importação.

As condições estabelecidas nos parágrafos anteriores não podem ser satisfeitas quando subsistem impostos de natureza cumulativa. Tributos incidentes sobre o faturamento, sem que haja compensação com o mesmo imposto pago anteriormente, ou sobre movimentações financeiras de empresas - exceto quando usados como meras barreiras à sonegação, constituindo-se em montante mínimo devido de outro imposto - afetam a capacidade do produtor doméstico para enfrentar com sucesso os desafios da abertura. Tais tributos oneram as exportações, mas não as importações, fazendo com que o produto estrangeiro, na ausência de tributos similares no país de origem, desfrute de condições mais vantajosas na concorrência com o produto nacional, tanto no mercado interno como no externo.

O imposto sobre a renda das empresas e as contribuições sobre os salários também afetam a competitividade das empresas em ambos os mercados. Como a utilização de tais tributos é prática difundida internacionalmente, o problema nesses casos é menos grave, pois conta, de fato, é a diferença entre os níveis de tributação no país e nos seus principais parceiros comerciais.

No caso do imposto de renda, verifica-se que, enquanto nos principais países com os quais o Brasil tem laços comerciais a receita provém em grande parte da tributação das pessoas físicas - o que, além de não prejudicar a competitividade, promove a justiça

fiscal -, no Brasil, as pessoas jurídicas são responsáveis pela maior parcela da arrecadação. Por não ser este, no entanto, um problema a ser tratado no plano constitucional, cabendo à legislação ordinária e à administração fiscal resolvê-lo, ele é ignorado na proposta.

As elevadas contribuições sobre a folha de salários, além de poderem criar desvantagem competitiva para os produtores nacionais, impõem uma grande cunha entre o custo do trabalhador para as empresas e o seu salário, estimulando a informalização das relações trabalhistas que, por sua vez, reduz a própria base desses tributos. A substituição da folha de salários por outras bases tributárias para as contribuições não relacionadas ao financiamento da previdência social e a destinação a esta finalidade de recursos de outras fontes, como aqui proposto, permitiria significativa redução da mencionada cunha fiscal.

A distância geográfica - em face dos custos, de transporte e outros a ela associados - pode atenuar o efeito das distorções tributárias sobre o mercado de produtos. No entanto, mesmo essa margem para a política tributária torna-se mais estreita com o avanço do processo de formação de blocos econômicos regionais. A contigüidade geográfica e a eliminação das tradicionais barreiras ao comércio entre países fazem com que o problema ganhe maior visibilidade na ausência de providências concretas para harmonização das práticas tributárias.

A manutenção da inflação em níveis baixos também contribui para que fiquem evidentes as distorções que a tributação de má qualidade impõe à alocação de recursos. Problemas antes pequenos em face das enormes distorções criadas pela inflação ganham vulto na economia estável, exigindo mudanças na tributação que eliminem ou atenuem efeitos inibidores do investimento, das exportações e da criação de empregos, e assegurem maior neutralidade com respeito à escolha do local e do método de produção, de modo a permitir que tais decisões se baseiem primordialmente nos incentivos econômicos naturais.

Tanto o IPI como o ICMS foram assumindo ao longo do tempo características incompatíveis com uma tributação do valor adicionado de boa qualidade, e o ISS é um imposto cumulativo. O ICMS sofreu uma profunda reformulação, por meio da Lei Complementar

nº 87/96, que melhorou substancialmente a qualidade do tributo.⁴ Contudo, a legislação do IPI e, mais ainda, a do ICMS, foram se tornando cada vez mais complicadas com o passar do tempo, de modo que dificilmente um contribuinte tem a possibilidade de conhecê-las e cumpri-las integralmente.

No caso do IPI, é bem provável que sua complexa estrutura atual de alíquotas esteja provocando desproteção a algum produto nacional *vis-à-vis* o seu similar importado. No caso do ICMS, importa alterar as regras de tributação aplicáveis às transações interestaduais que estimulam as guerras fiscais e a sonegação, criam redistribuições injustificadas de receita entre estados e dificultam a introdução de aprimoramentos, como a redução da carga sobre bens com peso elevado nos orçamentos das famílias de renda baixa. A harmonização da tributação pelo ICMS e via ISS, evitando a bitributação de serviços de uso intermediário, também é necessária. A solução adotada nesta proposta é a fusão dos três impostos mencionados neste parágrafo, formando um único imposto sobre o valor adicionado com receita compartilhada pelas três esferas de governo e regras uniformes em todo o país.

Tanto a alteração nas regras de tributação dos fluxos interestaduais como a harmonização da tributação de mercadorias e de serviços são medidas complexas que acarretam, no primeiro caso, importantes alterações na distribuição interestadual dos recursos tributários e, no segundo, no montante destes, devendo ser executadas com cautela.

No caso da tributação interestadual já há clareza quanto ao que deve ser feito - adoção do princípio de destino - e o que está em discussão é como fazer e como assegurar uma transição que não inviabilize a execução financeira das unidades que sofreriam perdas de receita.

Quanto à forma de implementar o princípio de destino, a proposta oferece um procedimento inédito que, operando por meio de lançamentos contábeis, protege a arrecadação contra uma importante forma de sonegação atualmente utilizada, o chamado “passoio da nota fiscal”, e permite atingir o objetivo com extrema sim-

⁴ A Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, desonerou exportações e bens de capital adquiridos por contribuintes e eliminou a bitributação dos bens de uso e consumo das empresas, aproximando o tributo do conceito teórico de imposto sobre o valor adicionado, que tem boas características econômicas.

plicidade e custo incomparavelmente inferior, tanto para o contribuinte como para a administração fiscal, ao de propostas alternativas existentes na literatura.

Em relação à transição, sugere-se que ela seja feita ao longo de quatro anos, tempo que se julga necessário para suavizar suficientemente, exceto em casos extremos, perdas de receita que ocorrerão em alguns estados em virtude da mudança. A despeito da inexistência de dados para comprovações, pode-se afirmar, com alta probabilidade de acerto, que os casos extremos serão somente dois. Um deles é o Amazonas, um caso especial em virtude da Zona Franca de Manaus, para o qual a proposta prevê tratamento diferenciado até 2013, ano previsto no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para término da concessão de incentivos. O outro é São Paulo que, apesar de beneficiado por importante redução no nível de sonegação, por ser o maior exportador líquido no comércio interestadual, sofrerá perda de grande monta. Para fazer face à possível insuficiência de receita, poderá contar, como qualquer outro estado, com a faculdade de instituir o adicional do imposto de renda de pessoas físicas previsto no projeto e de ampliar sua alíquota do novo imposto e/ou com recursos de transferências governamentais também previstas.

Quanto à inclusão dos serviços na base do IVA, é recomendável que a mudança seja precedida de estudos e debates. Embora os países europeus e outros já tributem os serviços por meio de um IVA, pouco se debateu a questão no Brasil e pouco se conhece, mesmo no meio acadêmico, a respeito da administração desta forma de tributação. Ademais, ao ocorrer a incorporação, a maior parte da base tributária utilizada pelo ISS - correspondente aos serviços de uso intermediário, que constituem, de acordo com estimativa grosseira, cerca de dois terços dela - deixa de existir, exigindo que se compense a perda de arrecadação. Por esses motivos, sugere-se que a incorporação dos serviços atualmente tributados pelo ISS à base do IVA ocorra somente no oitavo exercício financeiro seguinte ao da promulgação da Emenda, tempo que se julga suficiente para preparar uma legislação de boa qualidade e, principalmente, para que se complete o ajuste fiscal.

Para compensar a perda do ISS, propõe-se que, a partir da incorporação dos serviços à base do IVA, os municípios passem a contar com um imposto incidente sobre as vendas a varejo. Ao longo do texto da proposta são encontrados diversos outros exem-

plos de alteração que visam ensejar às administrações municipais maior facilidade para arrecadar os tributos que lhe são devidos.

Por último, cabe observar, em defesa da tese de urgência da reforma, que a nitidez do impacto perverso da tributação atual tende a ampliar as demandas não por melhor qualidade mas no sentido de reduzir a carga tributária. Como mencionado, no futuro próximo, ajuste fiscal e redução da arrecadação são fatos incompatíveis. Num contexto de acentuadas incertezas quanto a seus impactos na Federação, o risco de paralisia da reforma pelo acirramento de conflitos entre os entes federados precisa ser evitado, sob pena de impor perdas a eles próprios e a toda a sociedade. Cabe ao Congresso Nacional a espinhosa tarefa de evitar a paralisia, arbitrando os inevitáveis conflitos de interesse tão logo percebidos. A proposta que ora se apresenta sugere que se adote como referência as regras básicas do federalismo fiscal negociadas em 1988.

3 AS DIFICULDADES A ENFRENTAR E A LINHA MESTRA DA PROPOSTA

Realizar uma reforma tributária é uma tarefa ampla e complexa. Apesar de se ter alcançado um razoável entendimento sobre o que precisa ser alterado e sobre a forma de se proceder às necessárias correções, os inúmeros conflitos que se manifestam nos momentos decisivos fazem com que o ritmo e o próprio resultado das negociações apresentem um alto grau de imprevisibilidade.

Parte importante das dificuldades para negociar mudanças profundas no sistema tributário brasileiro decorre das incertezas quanto a seus efeitos. Deficiências nas estatísticas utilizadas nas simulações forçam os analistas a adotarem procedimentos metodológicos questionáveis, incapazes de formar uma sólida base empírica de apoio à negociação.

À controvérsia sobre os números se soma o espinhoso problema federativo. Qualquer intento de promover modificações abruptas no regime de repartição de receitas duramente negociado na Assembleia Constituinte gera enorme ruído. Ainda que fosse possível obter números confiáveis sobre a repartição de ganhos e perdas de estados e municípios – não apenas do conjunto mas também de cada um deles –, as enormes desigualdades inter e intra-regionais gerariam intensos conflitos que necessitariam esforços, provavelmente infrutíferos, para solucioná-los.

Cabe acrescentar que o recente envolvimento dos contribuintes nos debates sobre a questão tributária – que não ocorreu durante os trabalhos da Constituinte – introduz novos atores no cenário da reforma com entendimentos distintos dos papéis que devem desempenhar. Uma ampla reforma não mexe apenas com os orçamentos federal, estaduais e municipais. Ela redistribui a carga tributária entre os setores econômicos e os diversos ramos de atividade de cada setor. Para além do entendimento geral sobre a necessidade da reforma, as principais entidades representativas da indústria, do comércio e dos serviços têm visões distintas sobre o modelo ideal de tributação, construídas em função de seus particulares interesses.

Não obstante o potencial de conflito envolvido, é preciso promover uma reforma profunda e abrangente. De um lado, o desafio da

competitividade econômica exige ousadia. De outro, a crise fiscal impõe cautela. Para que seja possível conciliar duas atitudes aparentemente antagônicas é fundamental ter presente o papel central que o desenho de um adequado processo de transição irá desempenhar para o sucesso das negociações.

Desde o início, é preciso concentrar os esforços de mudança nos dois problemas mais graves que o atual sistema tributário brasileiro acumulou ao longo dos últimos anos: a multiplicidade de incidências e a diversidade das normas aplicadas à tributação da produção e circulação de mercadorias e serviços; e a cumulatividade e o ônus excessivo sobre a folha de salários das contribuições sociais. Estes dois problemas respondem também pelo encolhimento do universo de contribuintes por criarem fortes incentivos à informalidade e à evasão fiscal.

A solução para o primeiro problema já vem sendo há algum tempo anunciada. Trata-se de unificar as bases de incidência de impostos hoje repartidos em competências exclusivas dos governos federal, estadual e municipal (o IPI, o ICMS e o ISS) e sobre ela aplicar uma única norma de cobrança que estabeleça a uniformidade de procedimentos em todo o território nacional. O imposto resultante dessa fusão se enquadraria no conhecido figurino de um imposto sobre o valor agregado – IVA – e teria sua receita partilhada em bases similares às definidas em 1988, de forma a preservar a atual repartição de recursos na Federação.

Quanto à cumulatividade das contribuições sociais, as proposições que vêm sendo apresentadas trilham caminhos distintos. Idealmente elas deveriam ser extintas e incorporadas ao novo IVA. Dada sua magnitude, é pouco provável, todavia, que essa incorporação possa ser promovida sem exigir alíquotas insuportavelmente altas para o novo IVA. A alternativa é preservar um regime próprio para estas contribuições, despindo-as de seu caráter cumulativo. Essa opção tem a vantagem de evitar que outra questão delicada precise ser enfrentada: a extinção da vinculação de recursos à seguridade social que ocorreria na hipótese de incorporá-las ao IVA. Convém lembrar que a garantia de recursos para a área social é um tema caro a importantes setores da sociedade brasileira, ainda mais quando se reconhece a prioridade das ações nessa área para o futuro do país.

Tanto a proposta do IVA quanto a eliminação da cumulatividade das contribuições sociais devem gerar efeitos positivos com res-

peito à redução dos incentivos à evasão de tributos, insuficientes porém para o objetivo de ampliar de modo significativo o universo de contribuintes. A esse respeito, a experiência da CPMF merece ser devidamente aproveitada para minimizar os incentivos tributários à informalidade. A proposta adiante apresentada de tornar permanente essa contribuição introduz dispositivo inovador, qual seja a permissão para que ela seja dedutível dos encargos previdenciários das empresas, reduzindo a carga tributária sobre os salários e incentivando a formalização das relações de trabalho, ao mesmo tempo em que desonera as exportações e amplia as bases de financiamento da previdência.

As mudanças previstas nas contribuições sociais permanecem em sintonia com recentes alterações promovidas no ensino fundamental e com aquelas contempladas para a saúde, ambas por emenda constitucional. Essas mudanças privilegiam a garantia de recursos e a cooperação intergovernamental nas áreas que correspondem às responsabilidades básicas do Estado na nova etapa do desenvolvimento nacional.

Conforme mencionado, o desenho da transição tem um papel de destaque no processo de negociação. No caso do IVA, o maior problema está na perda de receita que a extinção do ISS traria para os grandes municípios. Além disso, a tributação dos serviços pelo IVA é complexa e irá exigir um grande esforço de modernização da administração fiscal. Assim, a incorporação dos serviços ao IVA deve ser preparada para vigorar plenamente alguns anos após a fusão dos impostos sobre os bens corpóreos. Nessa oportunidade, os municípios ganhariam competência para cobrar um novo imposto sobre as vendas no varejo, que beneficiaria principalmente as grandes cidades, cujas necessidades de financiamento são crescentes. Os municípios também se beneficiariam da permissão para instituir tributos destinados ao financiamento de serviços públicos tais como iluminação, limpeza e segurança, em substituição ao uso de taxas com essa finalidade, uma vez que estas vêm sendo contestadas judicialmente.

A transição no caso das contribuições sociais pode seguir um procedimento semelhante de incorporação gradual das múltiplas incidências a uma única base. Neste caso, a mudança pode começar pela reunião da COFINS e do PIS em uma única contribuição não cumulativa devida pelas pessoas jurídicas. A incorporação de outras incidências, como o salário-educação e a contribuição social

sobre o lucro líquido se faria posteriormente, de modo a permitir que a avaliação dos efeitos das novas regras possibilite que se avance nesse campo com mais segurança.

Na transição, a vigência plena das regras definitivas fica estabelecida, de modo a tornar conhecido, desde logo, o perfil do novo sistema tributário brasileiro. O estabelecimento de datas para a conclusão de etapas do processo de mudança é importante para evitar que a não edição das normas complementares ao texto constitucional adie infinitamente a modernização pretendida.

Além das principais alterações mencionadas, outras medidas contempladas na proposta adiante apresentada cuidam do aperfeiçoamento das garantias dos contribuintes e da adaptação das regras vigentes às mudanças introduzidas no campo da tributação do consumo e das contribuições sociais.

Cumprе acrescentar que, na forma em que se apresenta, a proposta contempla mudanças radicais no sistema tributário brasileiro sem, contudo, divergir substancialmente da linha já adotada na última versão do substitutivo elaborado pelo Deputado Mussa Demes, relator da matéria na Câmara dos Deputados.
