

Título do capítulo REFORMA TRIBUTÁRIA UMA VEZ MAIS

Autores (as) Ricardo Varsano

DOI

Título do livro O Brasil no fim do século: desafios e propostas
para ação governamental

Editor (es)

Volume

Série

Cidade

Editora Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)

Ano 1994

Edição 1ª

ISBN

DOI

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 1994

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://repositorio.ipea.gov.br>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Reforma Tributária uma Vez Mais

Ricardo Varsano*

1 - Introdução

Desde a promulgação da Constituição de 1988 — e, portanto, quase cinco meses antes de sua entrada em vigor — o sistema tributário ali definido começou a receber críticas de todo tipo, justas ou não. Desde então inúmeros projetos visando a uma nova reforma foram elaborados e alguns apresentados ao Congresso Nacional e nele discutidos. Contudo, poucas foram as modificações propostas que lograram ser votadas em plenário e, destas, um número mínimo conseguiu aprovação. Dentre as últimas, a principal foi a introdução no sistema de um novo tributo, o IPMF — Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras —, que, como se sabe, é um mero “tapa-buraco” com extinção prevista para o final de 1994, que em nada melhora — até piora — a qualidade do sistema tributário.

Pouco é possível adicionar ao muito que já foi escrito e dito sobre reforma tributária nestes cinco primeiros anos de vigência do sistema atual. Assim, esta nota limita-se a discutir os objetivos que — na visão do autor — a tão reclamada nova reforma deve ter e alguns de seus pontos importantes que requerem modificações no texto constitucional.

Registre-se, porém, que — também na visão do autor — aperfeiçoamentos ainda por fazer nas normas legais infraconstitucionais e administrativas que regem o sistema tributário e, principalmente, o fortalecimento dos órgãos fazendários dos três níveis de governo, bem como a maior cooperação entre eles, são muito mais importantes para a melhoria da qualidade da tributação brasileira atual do que a pretendida reforma tributária pontual.

* Da Diretoria de Pesquisa do IPEA.

2 - Os Objetivos de uma Nova Reforma

Dado que a Constituição de 1988 promoveu ampla desconcentração da receita tributária, o objetivo de alterar a distribuição dos recursos disponíveis entre os três níveis de governo, que certamente reaparecerá na agenda da discussão política de uma reforma tributária, não terá a dominância que teve à época da Assembléia Nacional Constituinte. Os debates do passado recente têm mostrado uma convergência em torno dos seguintes objetivos como centrais para uma futura reforma:

a) Harmonizar a necessidade de arrecadar com a de melhorar as condições de competitividade do setor produtivo, aprimorando o sistema tributário quanto aos seus efeitos sobre a alocação de recursos.

Caso a inflação se mantenha em níveis baixos, ficarão óbvias as distorções que a tributação de má qualidade impõe à alocação de recursos. Problemas antes pequenos em face das enormes distorções criadas pela inflação ganharão vulto na economia estável. Será necessário melhorar a qualidade dos tributos quanto a seus efeitos inibidores do investimento, das exportações e da criação de empregos e assegurar maior neutralidade com respeito à escolha do local e do método de produção.

Por outro lado, a nitidez do impacto perverso da tributação gerará demandas fortes, não por melhoria do sistema, mas no sentido de reduzir a carga tributária. É preciso evitar que tais demandas sejam transformadas em objetivo da reforma. Em vista da rigidez ainda existente para reduzir despesas, das questões patrimoniais pendentes e da enorme dívida social, que requer ações e gastos públicos para ser saldada, não será possível, no futuro próximo, compatibilizar ajuste fiscal do setor público com redução da carga tributária.

b) Melhorar a distribuição da carga tributária entre contribuintes.

Este objetivo é importante não só em função de considerações acerca de equidade, mas também pela necessidade que a sociedade terá, por algum tempo, de fazer um esforço fiscal relativamente elevado, caso o objetivo seja resolver os problemas sociais mais prementes e, ao mesmo tempo, assegurar o equilíbrio das contas públicas.

No mundo atual, que tem como uma de suas características importantes uma intensa mobilidade do capital, dificilmente será possível criar um sistema tributário muito progressivo. Tentativas nesse sentido serão frustradas por tais movimentos, gerando redução do investimento e do nível de emprego ao invés de justiça fiscal. Um objetivo razoável é evitar que o sistema seja regressivo. Neste caso, o impacto redistributivo da ação do governo deveria se fazer sentir principalmente pelo lado da despesa, através de sua concen-

tração em ações que beneficiem os indivíduos das classes de renda mais baixas.

O grau de progressividade da tributação depende da forma como o sistema é concebido. A tributação de indivíduos permite imprimir alguma progressividade ao sistema, visto que os impostos pessoais podem ser graduados de acordo com a renda do contribuinte e a possibilidade de transferência da carga para outros contribuintes é menor do que no caso de impostos sobre produtos ou empresas. Estes tendem a ser transferidos e regressivos. Deste modo, a utilização mais intensa e mais progressiva do imposto sobre a renda das pessoas físicas é recomendável. Da mesma forma, quando as condições para o equilíbrio das contas públicas permitirem, convém que se reduzam os impostos incidentes sobre as pessoas jurídicas.

Mas é principalmente a qualidade da administração fiscal que pode garantir a consecução do objetivo aqui tratado. O imposto sobre pessoas físicas é muito mais difícil de ser controlado do que os que atingem as pessoas jurídicas. Observando que também o objetivo do item anterior é melhor servido pelos impostos pessoais e a sonegação é certamente o maior inimigo da justiça fiscal, fica claro que o aperfeiçoamento da administração fazendária é atividade essencial para assegurar a boa qualidade do sistema tributário.

c) Simplificar o sistema tributário.

Em relação a este objetivo é necessário ter 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.

As pretensas “revoluções tributárias”, baseadas em impostos ditos simples e não-sonegáveis, tão em moda no Brasil nos últimos anos, são de fato involuções simplistas. Os sistemas propostos são constituídos — principalmente ou na sua totalidade — por impostos cumulativos, que têm efeitos econômicos extremamente perversos. Ademais, sua instituição significaria o fim do federalismo brasileiro. Sua única virtude é a facilidade de arrecadação.

Se os objetivos da reforma são os aqui mencionados — e caso se pretenda preservar a Federação — tais sistemas devem ser rejeitados. A solução — uma vez mais — é, ao invés de criar tributos de péssima qualidade porque é necessário arrecadar, fortalecer as administrações fiscais para que elas sejam capazes de cobrar os tributos de boa qualidade.

Não obstante a necessidade de corrigir deficiências existentes na distribuição de recursos entre as unidades da Federação — principal entre elas o atual

critério de rateio do Fundo de Participação dos Municípios —, este objetivo não foi aqui incluído entre os centrais.

No entanto, no processo de reforma, as alterações na distribuição de recursos entre as unidades da Federação, causadas por qualquer das medidas que venham a ser propostas, devem ser uma das principais preocupações. Isto porque algumas das mudanças mais importantes para aprimorar o sistema quanto a seus efeitos alocativos provocam alterações de monta na distribuição dos recursos. As expectativas de perdas por parte de algumas unidades ou mesmo a mera incerteza quanto às variações de receita resultantes das alterações propostas gerarão resistências às mudanças. Nas tentativas anteriores de reforma, este foi — e antecipa-se que continuará sendo — o principal empecilho à criação de um sistema tributário de boa qualidade.

Assim, a chave para o sucesso de um processo de reforma reside em lastrear um intenso esforço de negociação política com avaliações confiáveis das perdas e ganhos das unidades da Federação, decorrentes das mudanças a serem propostas, e com a prévia concepção de mecanismos de compensação das variações não-intencionais dos recursos disponíveis, isto é, das que resultem de medidas propostas com objetivos outros que não o de ajustar a sua distribuição.

Em face da carência de dados, este é um trabalho técnico de difícil execução que, na medida do possível, deve ser realizado em conjunto com as unidades da Federação (inclusive com os objetivos políticos de assegurar a aceitação dos números gerados e de facilitar a discussão política das propostas de reforma).

3 - As Linhas Gerais de uma Nova Reforma

Não cabe aqui detalhar uma proposta de reforma tributária. Em linhas gerais, um sistema tradicional, composto por impostos de base ampla e não-cumulativos, parece ser a única solução adequada ao caso brasileiro.

Dada esta orientação, as linhas gerais de qualquer proposta de reforma não diferirão significativamente das de várias outras que já foram apresentadas como, por exemplo, a da Cretad — Comissão de Reforma Tributária e Descentralização Administrativa — do Governo Sarney (que ficou conhecida como o projeto do IPEA), a da Comissão Executiva de Reforma Fiscal do final do Governo Collor ou a apresentada pela CUT — Central Única dos Trabalhadores — nas reuniões da “Agenda Brasil”, já no Governo Itamar Franco. Qualquer uma delas seria um bom ponto de partida para a elaboração de um novo projeto de reforma.

Assinalam-se a seguir apenas alguns pontos, não necessariamente contidos nos projetos mencionados, reputados importantes que requererão alterações na Constituição:

a) Ampliar a base de cálculo dos Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios (de “produto da arrecadação dos impostos sobre a renda e sobre produtos industrializados” para “produto da arrecadação de tributos federais”), reduzindo concomitantemente o percentual destinado aos fundos, de modo que se mantenha, no primeiro momento, o montante transferido pela União em nível semelhante ao do passado recente.

O objetivo desta proposta é tornar neutra a escolha da União quanto a que tributos usar mais intensamente. Atualmente, os tributos federais de boa qualidade são preteridos, privilegiando-se os ruins, como o IPMF e a Cofins — Contribuição para o Finsocial —, que não são repartidos com as unidades subnacionais.

Um projeto de emenda constitucional nesse sentido deveria ser o primeiro ato de reforma. Ganharia a União, a qual pertenceria uma parcela maior do IR — Imposto sobre a Renda — e do IPI — Imposto sobre Produtos Industrializados — que fossem arrecadados; ganhariam estados e municípios, com o provável melhor desempenho da arrecadação federal e a garantia de participação no produto da arrecadação federal independentemente do tributo que lhe dê origem; e ganhariam os contribuintes, com a melhoria da qualidade da tributação viável, posto que, sem a emenda, acréscimos de receita acaso necessários serão obtidos com a criação ou aumento de impostos de pior qualidade, cuja receita é exclusivamente, ou na maior parte, da União.

b) Transformar o IPI em um conjunto de impostos seletivos, incidentes sobre um grupo limitado de bens e serviços.

O objetivo é simplificar as obrigações tributárias dos contribuintes, bem como a administração dos tributos federais, liberando recursos humanos escassos para reforçar a administração do IR.

Atualmente, por determinação constitucional, 54% do produto da arrecadação do IPI são transferidos para os estados e municípios e outros 3% são destinados a programas de financiamento ao setor produtivo das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Deste modo, a simplificação proposta, associada à sugestão do item anterior, ao mesmo tempo em que facilita a vida fiscal do contribuinte, não resulta em uma perda substancial de receita para a União, podendo essa perda ser compensada pela melhor utilização da base do IR.

c) Eliminar todos os tributos cumulativos.

O objetivo é reduzir as distorções que o sistema tributário impõe à economia. A qualidade deste tipo de tributo é incompatível com um sistema econômico eficiente e integrado à economia mundial. Além de distorcerem a alocação de recursos, gerando ineficiência, eles prejudicam a competitividade dos produtos nacionais. Em particular, com o início de operação do Mercosul — prevista para janeiro de 1995 — e o conseqüente fim da cobrança de tarifas aduaneiras sobre as importações da área, os produtos dos nossos parceiros comerciais, não sujeitos à tributação por impostos cumulativos, terão vantagem competitiva em relação aos produtos nacionais não só em seus países, mas também no próprio mercado brasileiro.

No entanto, dado que estes tributos geram apreciável montante de recursos para os cofres da União, é necessário extrema cautela na sua eliminação, assegurando-se a sua prévia substituição por fontes de receita de melhor qualidade.

d) Transformar o ICMS — Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação — em um imposto estadual sobre o consumo.

A sugestão é aprimorar o ICMS que continuaria a ser arrecadado pelo método de valor adicionado, como atualmente, mas não oneraria bens de capital e exportações tanto para o exterior como para outros estados. Vale observar que, em relação ao imposto sobre o valor adicionado, “não onerar” não é necessariamente sinônimo de isentar ou tributar com alíquota zero uma operação de circulação de mercadoria, procedimentos que podem, em alguns casos, criar problemas de controle e até mesmo ônus sobre os produtos superiores aos da tributação normal.

O objetivo é favorecer o investimento e assegurar a neutralidade do imposto em relação aos fluxos de comércio exterior — essencial para garantir a competitividade dos produtos nacionais no mercado internacional — e com respeito às decisões de localização da produção, evitando-se as “guerras fiscais” entre estados, prejudiciais a todas as administrações estaduais, bem como à alocação dos recursos produtivos da nação.

e) Harmonizar a tributação pelo ISS — Imposto sobre Serviços — de qualquer natureza com a via ICMS.

Não se sugere aqui a fusão destes impostos, proposta contida em diversos projetos de reforma, que tem a forte oposição das prefeituras das capitais e não encontra respaldo dos governos estaduais. A intenção seria buscar uma forma de evitar a bitributação atualmente existente dos serviços de uso intermediário, que onera as exportações e distorce a escolha entre produzir os serviços de apoio à produção internamente ou terceirizá-los.

4 - Considerações Finais

Em suma, não faltam nos trabalhos já realizados, visando à reforma tributária, boas sugestões para o aprimoramento do sistema tributário. Carece-se ainda, vale repetir, de avaliações mais confiáveis do impacto das alterações propostas. Trabalho neste sentido, bem como para definir mais precisamente aspectos técnicos e administrativos da implementação das mudanças, é essencial para facilitar a discussão política e a aceitação de qualquer projeto de sistema tributário.

Finalmente, guardando coerência com a tese central defendida em outro artigo desta coletânea¹ — de que a reforma do Estado deve ser encarada como um processo e não como um projeto — e com a visão registrada na introdução — de que o aprimoramento contínuo das normas e da administração fazendária é mais importante para assegurar a qualidade da tributação do que uma reforma pontual —, sugere-se que, ao invés de criar mais uma “comissão de reforma tributária”, o Poder Executivo institua um “Grupo Permanente de Aperfeiçoamento do Sistema Tributário”, diretamente subordinado ao Ministro da Fazenda. Inicialmente e enquanto durasse o programa de reforma do Estado, o grupo se encarregaria das tarefas relacionadas ao processo de reforma tributária, assumindo ao final do mesmo sua função permanente, já beneficiado pela experiência ganha no processo.

Este grupo, poupado das tarefas do dia-a-dia, se dedicaria continuamente ao aperfeiçoamento dos diversos aspectos relacionados ao sistema tributário (legislação, normas, aprimoramento da administração fazendária, estudos sobre impactos econômicos, distributivos e sobre as finanças públicas de medidas propostas etc.). O grupo seria o interlocutor técnico nas negociações com o Congresso e com os governos subnacionais, funcionando também como secretaria executiva do Confaz — Conselho de Política Fazendária. Seria ainda a contrapartida dentro do governo para o planejamento tributário utilizado pelo setor privado.

1 Varsano, Ricardo. *Um método para as reformas*. Neste volume.