

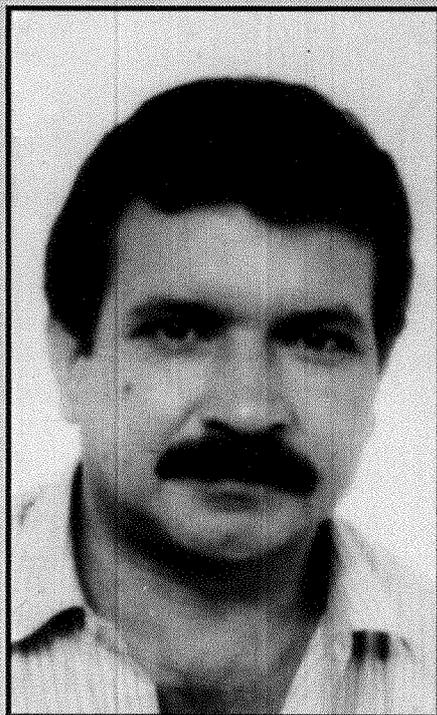
ARQUIVO 2

Artigo

REFORMA TRIBUTÁRIA E ESTABILIZAÇÃO

O alcance da proposta do Governo

Fabício Augusto de Oliveira*



A proposta de reforma tributária não pode ser vista como capaz de solucionar certos problemas da economia brasileira - como o necessário ajuste fiscal exigido pelo processo de estabilização

A proposta de reforma tributária, que se encontra no Congresso para ser apreciada/votada pelos parlamentares e que tem, como núcleo central, a fusão do IPI com o ICMS, e sua transformação em um único imposto (ICMS), de competência comum da União e dos Estados, bem como o estabelecimento de sua cobrança, a médio prazo, pelo princípio do destino, se representa, é verdade, uma importante contribuição para o aprimoramento do sistema, não pode ser vista como capaz

de solucionar certos problemas da economia brasileira - como o necessário ajuste fiscal exigido pelo processo de estabilização - ou mesmo de corrigir todas as imperfeições de sua estrutura tributária.

Nessa perspectiva, deve ela ser entendida, por um lado, apenas como uma das peças integrantes de uma proposta mais ampla de reformulação do sistema, a qual, para completar-se, depende ainda de alterações nos campos da tributação dire-

ta - e mais especificamente do Imposto de Renda das Pessoas Físicas (IRPF) -, e das Contribuições Sociais, que continuam dependentes da reforma previdenciária e da definição de fontes alternativas de financiamento para as áreas sociais com elas cobertas. E, por outro, como o início de uma caminhada, que não deve ser curta nem tranquila, que tem por escopo a melhoria ou atenuação dos problemas do sistema em alguns - não todos - de seus aspectos mais críticos na atualidade.

Por isso, sem alimentar falsas expectativas de que a proposta de reforma conseguirá reverter o quadro de deterioração das contas públicas - mesmo porque a carga tributária bruta já se encontra em níveis extremamente elevados (cerca de 31% do PIB em 1995), assim como têm sido colossais os déficits gerados (4,95% do PIB, no conceito operacional em 1995), com a dívida líquida pública crescendo a uma velocidade preocupante (cerca de R\$ 270 bilhões em dezembro de 1995) - o objetivo deste trabalho consiste em analisar criticamente o seu conteúdo, visando identificar suas potencialidades para a melhoria do sistema, as inevitáveis resistências que podem se opor à sua arquitetura, bem como as possibilidades que existem para sua aprovação.

* Professor livre docente do Instituto de Economia da UNICAMP, coordenador do Centro de Finanças Públicas (CEFIP) da PUC-MG, e autor, entre outros, dos livros "Autoritarismo e Crise Fiscal no Brasil" e "Crise, Reforma e Desordem do Sistema Tributário Nacional".

Os Objetivos da Proposta

Sumariamente, são quatro os principais objetivos perseguidos com a proposta de reforma tributária do governo:

a) o aumento da competitividade da economia brasileira, através da desoneração do ICMS das exportações - produtos primários e semi-elaborados - dos

insumos agrícolas e dos investimentos;

b) a preservação da essência do pacto federativo firmado em 1988 e o fortalecimento das bases federativas do País, através de alterações na equação da repartição das receitas do ICMS entre os estados e da criação de mecanismos para extinguir as guerras fiscais e financeiras;

c) a simplificação do sistema e estabilidade das regras tributárias, melhorando as condições para a política de combate à sonegação, através da nova sistemática de cobrança do imposto e da uniformização de sua legislação; e

d) a redução da regressividade da tributação indireta, reduzindo/desonorando sua incidência sobre os produtos da cesta básica.

A arquitetura da proposta

O eixo central da proposta consiste na fusão do IPI e do ICMS e sua transformação em um único imposto, incidente sobre o valor agregado, que teria a mesma base atual do ICMS, com sua cobrança passando a ser realizada, a médio prazo, pelo princípio do destino. Nas palavras de Rezende (Rezende, 1996), o novo modelo tributário proposto apresentaria as seguintes características:

- existiriam duas alíquotas para cada bem: uma federal e uma estadual, ambas incidentes tanto sobre as operações internas como sobre as operações interestaduais e sobre as importações;

- as alíquotas seriam uniformes em todo o território nacional, podendo ter valores diversos para diferentes mercadorias ou serviços. Mas, para uma dada merca-

doria, a soma das alíquotas estadual e federal seria sempre a mesma;

- as alíquotas federais seriam fixadas em lei ordinária (vedada Medida Provisória) e as estaduais fixadas por Resolução do Senado Federal, de iniciativa do Presidente da República ou de um terço dos senadores, aprovada com quórum elevado (três quartos de seus membros);

- cada unidade da federação administraria a parte que lhe couber no imposto, devendo-se incentivar a integração das fiscalizações para combater a sonegação;

- todas as importações seriam tributadas e todas as exportações desoneradas.

Não é necessário muito esforço

para perceber as perdas contidas na proposta para os estados exportadores de produtos primários e semi-elaborados, para os produtores de insumos agrícolas e de produtos da cesta básica, para os estados e regiões que adquiririam bens de capital e para os que se apresentam superavitários no comércio interestadual, uma vez implantado o imposto pelo princípio do destino. Igualmente, sairiam prejudicados os municípios integrantes dessas unidades da federação. Para atenuar as resistências que surgiriam diante dessas perdas, contemplou-se, na proposta, um **timing** para sua implantação e um esquema de compensação das perdas que seriam provocadas para as esferas subnacionais.

O timing de implementação e o esquema de compensação da proposta

A proposta se move para ser materializada em dois horizontes: um de curto e outro de médio/longo prazo.

No horizonte de curto prazo (dois anos) são mantidas as regras atualmente vigentes tanto do ICMS como do IPI - visando atenuar resistências dos atuais governadores à sua aprovação - mas já garantida a desoneração do ICMS incidente sobre as exportações, os investimentos e os insumos agrícolas, bem como a proibição para os estados utilizarem o ICMS como instrumento de fomento de sua industrialização.

No médio prazo (após dois anos) é

que entrariam em vigor as novas regras para o imposto criado, plantando-se as sementes para a sua transformação futura num IVA, de base ampla, incidindo sobre o princípio do destino, cuja competência legislativa pertenceria à órbita federal. As alíquotas seriam uniformizadas em todo território nacional, sem distinção entre operações internas e interestaduais, prevendo-se, para as últimas, no caso das alíquotas estaduais, sua redução gradual - hipótese em que se elevaria na mesma proporção as da União - até que atinjam o nível de 0% e esteja implantado o imposto pelo princípio do destino.

Para compensar os estados pelas per-

das de receitas provocadas pelas desonerações contempladas no projeto, prevê-se um esquema de compensação alimentado: a) por recursos correspondentes a 10% da arrecadação do IPI; b) pela transferência do ITR para a competência dos estados, os quais deverão destinar 25% de sua arrecadação para os municípios. O primeiro item, entretanto, somente teria vigência plena nos dois primeiros anos, reduzindo-se à proporção de 1/4 anual a partir do terceiro ano até extinguir-se, por completo, no prazo de 4 anos. Neste processo extinguir-se-ia, também, e no mesmo prazo, o Fundo de Compensação às Exportações de Manufaturas, criado com a Constituição Federal de 1988.

Avaliação do conteúdo da proposta e de seus objetivos

A proposta é altamente positiva para os objetivos de aumentar a competitividade da produção nacional com a desoneração do ICMS das exportações, dos bens de capital e dos insumos agrícolas. Processo que deve ser reforçado com a revisão que se sinaliza para as Contribuições Sociais num futuro próximo, especialmente se o Imposto sobre o Valor Adicionado (IVA), como se espera, conseguir gerar receitas adicionais para os cofres públicos, abrindo espaços para diminuir o peso da tributação "em cascata" nessa estrutura de financiamento. Contrariamente, entretanto, o aumento da carga tributária sobre bens e serviços que têm importante peso na estrutura de custos da economia - combustíveis, energia elétrica, telecomunicações - reponta como fator que se opõe este objetivo;

Do ponto de vista do fortalecimento das bases federativas, embora a implantação do IVA pelo princípio do destino possa atuar como mecanis-

mo redistribuidor de receitas para os estados mais pobres (os estados consumidores), pode-se prever resistências à sua aprovação, caso não sejam renegociadas algumas questões, entre as quais merecem ser destacadas:

a) o Fundo de Compensação proposto no projeto é insuficiente para cobrir as perdas de recursos causadas pelas desonerações propostas. Só o das Exportações alcança algo em torno de R\$ 1,5 bilhão, enquanto as previsões de arrecadação de 10% do IPI (atualmente em torno de 2% do PIB) e do ITR, quando muito podem atingir este valor; só que este Fundo teria vigência plena apenas por dois anos, quando começaria a se extinguir, carregando consigo, também, os recursos atuais do Fundo de Compensação às Exportações de Manufaturas;

b) restariam, ainda, as perdas decorrentes das desonerações dos investimentos, dos insumos agrícolas e dos produtos da cesta básica;

c) a implantação do IVA pelo princípio do destino deve colocar em oposição ao projeto os estados que apresentam alto superávit na balança comercial, como São Paulo, por exemplo, a menos que se negociem, também, outros esquemas de compensação; e

d) a retirada da autonomia dos estados de alterarem as alíquotas de seu principal imposto e a proibição para a concessão de incentivos fiscais e financeiros para a atração de indústrias para seus territórios, se bem desejável, tende a ser vista, ao contrário do pretendido, como medidas fragilizadoras das bases federativas, devendo, também, conhecerem resistência para aprovação.

No tocante à simplificação das regras do novo imposto e à engenhosa engenharia de sua cobrança nas operações interestaduais, a sonegação pode, de fato, ser reduzida, contribuindo para o aumento de sua arrecadação. Isto porque ao aparecer

como intermediadora do processo, a União iguala as alíquotas internas às interestaduais, desincentivando o conhecido "passeio" das mercadorias propiciado pelo sistema atual, embora não haja alteração, no final do processo, da alíquota cobrada do consumidor e nem uma apropriação daquela receita temporária pelo Governo Federal, já que um débito no estado de origem é anulado por um crédito no estado de destino. Pairam dúvidas, entretanto, a este respeito sobre: a natureza da legislação dos dois impostos, que pode não resultar em ganhos tão importantes para sua simplificação; ao comportamento que será adotado pelos contribu-

tes de direito do imposto em face de alíquotas mais elevadas (IPI + ICMS) incidentes sobre os produtos.

Em relação à redução da regressividade do sistema, o projeto apresenta-se também positivo ao sinalizar a desoneração do ICMS dos produtos da cesta básica e, também, em algumas de suas alterações propostas no Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana (IPTU), no Imposto Territorial Rural (ITR) e no Imposto sobre Heranças e Doações (ITCD). Mas que pode ter esse ganho neutralizado/diminuído com a extensão da cobrança do ICMS federal para bens e serviços importantes, que fa-

zem parte da cesta de consumo da população, tais como: energia elétrica, combustíveis e telecomunicações.

Enfim, um projeto que, apesar de não representar uma solução definitiva para os problemas que o País enfrenta e para a correção das inúmeras mazelas do quadro tributário, apresenta-se altamente positivo para sua atenuação e para a construção de um sistema moderno, mas que deve ter sua trajetória marcada por muitas alterações de rumos, renunciando dificuldades para a obtenção de consensos em torno de alguns de seus pontos mais polêmicos.

Bibliografia

OLIVEIRA, F.A. de. *A Proposta de Reforma Tributária do Governo: alcance e limites.* Belo Horizonte, CEFIP/PUC-MG, Texto para Discussão nº 4, janeiro de 1996

REZENDE, F. *O Processo da Reforma Tributária.* Brasília, IPEA, Texto para Discussão nº 396, janeiro de 1996

VARSANO, R. *A Tributação do Comércio Interestadual: ICMS Atual versus ICMS Partilhado.* Brasília, IPEA, Texto para Discussão nº 382, setembro de 1995.