

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 396

# **O Processo da Reforma Tributária**

Fernando Rezende

JANEIRO 1996

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 396

# O Processo da Reforma Tributária

Fernando Rezende \*

Brasília, janeiro de 1996

---

\* Diretor Executivo do IPEA



**Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

*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 prover atividades de pesquisa econômica aplicada nas áreas fiscal, financeira, externa e de desenvolvimento setorial.*

**Presidente**

*Andrea Sandro Calabi*

**DIRETORIA**

*Fernando Rezende*

**Diretor Executivo**

*Beatriz Azeredo*

*Claudio Monteiro Considera*

*Gustavo Maia Gomes*

*Luís Fernando Tironi*

*Luiz Antonio de Souza Cordeiro*

**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.

**SERVIÇO EDITORIAL**

**Brasília — DF:**

SBS. Q. 1, Bl. J, Ed. BNDES — 10<sup>o</sup> andar

CEP 70076-900

Av. Presidente Antonio Carlos, 51 — 14<sup>o</sup> andar

CEP 20020-010 — Rio de Janeiro — RJ

---

---

## SUMÁRIO

---

SINOPSE

1. INTRODUÇÃO **7**

2. PREMISSAS E OBJETIVOS **8**

3. DESONERAÇÕES E COMPENSAÇÕES **11**

4. O NOVO MODELO DE TRIBUTAÇÃO DO VALOR AGREGADO **12**

5. IMPACTOS E DESDOBRAMENTOS **16**

---

---

## SINOPSE

---

A Reforma Tributária vem sendo objeto de intensos debates nos últimos anos, sem que, todavia, haja sido alcançado um consenso sobre a amplitude e a profundidade das mudanças que precisam ser efetuadas no sistema tributário brasileiro.

Entender que a Reforma Tributária é um processo e não um ato isolado é o primeiro passo para superar divergências. Neste processo é preciso respeitar a história, a cultura, a realidade político-institucional e as peculiaridades da Federação brasileira.

O projeto de emenda constitucional que modifica o sistema tributário brasileiro, enviado pelo Poder Executivo ao Congresso, é um marco deste processo. Ele atende a exigências do momento, promove alterações estruturais de vulto e lança as bases para futuras modificações capazes de atender às necessidades da economia, da sociedade e da Federação.

---

## 1. INTRODUÇÃO

O debate sobre o projeto de Reforma Tributária encaminhado pelo governo ao Congresso Nacional é marcado por incompreensões, suspeições e prejulgamentos. Para tanto contribuíram as infundadas expectativas geradas por uma visão simplista do problema, que advoga soluções incompatíveis com a história, a cultura, a economia e a realidade do regime federativo brasileiro.

Nos últimos anos, a opinião pública brasileira foi sacudida por mensagens alarmistas emanadas de denúncias equivocadas que atribuíam as disfunções do sistema tributário brasileiro à existência entre nós de um número excessivo de impostos. À época de sua divulgação, a denúncia de que o Brasil destacava-se no cenário internacional por exibir 58 impostos em seu sistema tributário despertou a indignação do contribuinte. Assistiu-se, pela primeira vez, a movimentos populares de apoio à tese minimalista do imposto único e a uma ampla mobilização de todo o empresariado brasileiro em prol de mudanças radicais no sistema vigente.

Uma espúria associação entre o supostamente exagerado número de impostos, a complexidade do sistema tributário e a sonegação forneceu o combustível necessário à proliferação de falsas teses salvadoras. A racionalidade foi substituída pela emoção, a qualidade foi suplantada pela quantidade, a solidariedade foi posta de lado na busca de soluções mais compatíveis com o atendimento de particulares interesses. A proposta de imposto único teve vida curta, mas inoculou em grande número de contribuintes o vírus da anestesia tributária. Seu sucedâneo é a tese dos impostos não-declaratórios, que se baseia em princípio semelhante: o do automatismo da cobrança, cuja contrapartida é a alienação do contribuinte e a perda da cidadania tributária.

A proposta do governo não podia trilhar o caminho fácil, porém impróprio, da demagogia. Modificar o sistema tributário é uma tarefa complexa que interfere em interesses conflitantes e que não pode ignorar as repercussões das mudanças contempladas sobre a economia, os contribuintes e o governo. Propostas radicais, embora bem intencionadas, mostram-se rapidamente inviáveis, tão logo vêm à luz seus impactos econômicos ou financeiros.

É bom lembrar os exemplos fornecidos pelas duas últimas reformas tributárias realizadas no país: a de 1967 e a de 1988. Em 1967, a despeito das facilidades existentes naquele momento, as mudanças efetuadas no capítulo tributário da Constituição brasileira obedeceram à lógica do aperfeiçoamento. Manteve-se, na essência, a mesma composição de tributos preexistente, substituindo-se, onde cabia, as bases de incidência de alguns impostos para ajustá-las a padrões mais modernos. Assim, o imposto esta-

dual sobre vendas, de natureza cumulativa, foi substituído pelo ICM, de natureza não-cumulativa, ao passo que o imposto municipal sobre indústrias e profissões, que abrangia parte das atividades terciárias, foi substituído pelo ISS. Ampliou-se a competência da União, com a criação do IOF e a atribuição a ela de exclusividade para tributar o combustível, a energia, as comunicações e os minerais. Em contrapartida, promoveu-se ampla reformulação no mecanismo de transferências de receita da União, com a criação do Fundo de Participação dos Estados e dos Municípios (este último em substituição ao fundo preexistente).

Em 1988, o processo de aperfeiçoamento do capítulo tributário prosseguiu seu curso com a integração dos impostos únicos e de alguns serviços à base do ICM (rebatizado de ICMS), o que significou um passo à frente na direção de um imposto de base ampla sobre o valor agregado. As demais competências da União não foram alteradas, mas houve um substancial incremento na porcentagem da receita da União transferida a estados e municípios e na dos estados para seus municípios, acarretando uma significativa alteração na repartição do bolo tributário em detrimento da União.

A proposta ora submetida ao Congresso mantém-se no mesmo curso. O objetivo, perseguido desde 1967, de evoluir na direção de uma tributação abrangente das três principais bases tributárias: o consumo, a renda e a propriedade, eliminando progressivamente as distorções decorrentes do ônus imposto à produção, aos investimentos e à exportação, fica mais perto de ser alcançado com as mudanças ali contempladas. Claro está que o projeto ainda carece de futuros aperfeiçoamentos e que precisa ser complementado por alterações em outros capítulos da Constituição que se relacionam ao tema, em especial o que regula as contribuições sociais. Entende-se, todavia, que este é um processo de mudanças que precisa ser conduzido com firmeza e cautela para evitar paralisias e retrocessos. As distintas tentativas de modificar o sistema tributário brasileiro efetuadas nos últimos cinco anos deixaram claro, para qualquer analista mais atento aos fatos, a enorme dificuldade em avançar neste terreno, e acabaram fracassando pela ausência de realismo.

O importante, agora, não é brigar por um modelo ideal, mas sim pela instauração de um ciclo virtuoso de mudanças. Nele, o açodamento cede lugar à prudência. As mudanças pretendidas vão sendo implementadas paulatinamente, de modo a propiciar uma acomodação não-traumática dos distintos interesses envolvidos. À medida que as mudanças ora propostas mostrarem seus frutos ficará mais fácil evoluir na direção de um modelo ideal que poderia ser alcançado na virada do milênio.

---

## 2. PREMISSAS E OBJETIVOS

Duas premissas básicas conformam o projeto de Reforma Tributária do governo: a preservação da autonomia tributária dos três entes que compõem a Federação brasileira e a manutenção das regras básicas adotadas pela Assembléia Nacional Constituinte com respeito às partilhas e transferências tributárias, que atendem aos propósitos de reduzir as desigualdades regionais. Isso significa não cair na armadilha tentadora, porém inócua, de promover uma ampla fusão de tributos para satisfazer à demanda, por simplificação equivocadamente centrada na redução do número de impostos. Ao contrário do que se propagou na mídia, a quantidade de impostos existentes no Brasil não é elevada comparativamente ao que se verifica em outras partes do mundo. Tampouco é o número de impostos a causa da alegada complexidade das exigências que precisam ser satisfeitas pelos contribuintes. Mais relevante para o objetivo de simplificação é rever o código tributário brasileiro e demais dispositivos que regulam a cobrança de impostos em todo o país, e assegurar a estabilidade dessas normas por um largo período de tempo.

Tais premissas fundamentam-se na avaliação de que a reabertura da discussão sobre o modelo de federalismo fiscal pactuado pela Constituinte de 1988 conduziria a um impasse capaz de sustar o andamento da reforma. Tendo em vista as acentuadas desigualdades regionais que caracterizam a Federação brasileira, o equilíbrio entre a ampliação das competências estaduais (que pode interessar mais aos estados que dispõem de uma sólida base econômica) e o aumento das transferências federais (que sustentam os orçamentos dos estados menos desenvolvidos) é extremamente delicado. A fórmula alcançada em 1988, após três anos de exaustivos debates na Assembléia Constituinte, requer maior tempo para ser reavaliada e, se necessário, alterada. De imediato, cumpre promover aperfeiçoamentos no sistema vigente sem perder de vista a hipótese de rediscutir o arranjo federativo mais à frente.

Grande parte das dificuldades vivenciadas para enfrentar esse tema deve-se ao regime hoje aplicado à tributação estadual, que torna os orçamentos dos estados mais dependentes do que se produz e não do que se consome em seus territórios. Como a produção é mais concentrada regionalmente do que o consumo, a ampliação das competências estaduais aumenta a desigualdade na repartição das receitas e torna necessário ampliar as transferências compensatórias a cargo da União. Por seu turno, o enfraquecimento da União limita suas possibilidades de intervir de forma mais efetiva na questão regional, criando uma situação insatisfatória para todos.



A mudança do princípio aplicado à tributação estadual, com a implantação gradativa do princípio do destino, conforme previsto, criará novas condições para a rediscussão do federalismo fiscal brasileiro. A tributação no destino reduzirá a desigualdade na repartição das receitas estaduais e diminuirá, portanto, o conflito entre maior competência para tributar e maior dependência de transferências. No momento em que esse regime estiver implantado, um novo equilíbrio entre esses dois componentes poderá ser mais facilmente encontrado.

A preservação das autonomias também condiciona o menu de possíveis opções. Se o caminho a ser trilhado deve conduzir a um modelo tributário composto por tributos de bases abrangentes, é preciso substituir, paulatinamente, a duplicidade de incidências sobre uma mesma base, que caracteriza o regime vigente, pela partilha de uma base comum. Nesse caso, a autonomia não se manifesta na preservação de bases impositivas exclusivas, mas sim na competência de cada um para arrecadar e administrar a parte que lhe couber do tributo partilhado.

Convém notar que essa é uma questão que ganha maior relevância na esteira dos movimentos de integração econômica internacional. A formação de blocos econômicos pressupõe a harmonização de políticas — entre elas a tributária — na escala supranacional, e não é compatível, portanto, com a existência de territórios fiscais distintos dentro de um mesmo país. Assim, a harmonização tributária na Federação brasileira torna-se um requisito importante para o avanço do processo de integração econômica continental.

O desafio enfrentado consiste pois em conformar um projeto que, sujeito às duas restrições mencionadas — preservar a essência do pacto federativo firmado em 1988 e a autonomia fiscal dos entes federados —, atenda aos objetivos de estimular a competitividade da economia brasileira, reduzir as obrigações acessórias do contribuinte e combater a sonegação, tudo isso sem perder de vista a necessidade de atenuar a regressividade na repartição da carga tributária no país.

Desde logo, deve ficar claro que tamanho desafio não pode ser enfrentado de uma só vez. Conforme já foi mencionado, trata-se de distribuir as medidas necessárias à consecução dos objetivos pretendidos no tempo, de forma a permitir uma gradual acomodação dos distintos interesses a uma nova realidade.

No curto prazo, os aspectos econômicos da tributação assumem total prioridade. As distorções acumuladas, com respeito ao ônus incidente sobre exportações, os investimentos e a agropecuária, constituem fator de alto risco face ao objetivo de integração

---

competitiva do Brasil na economia internacional. A desoneração dessas atividades precisa ser promovida imediatamente para que a abertura econômica e a integração mencionada se façam sem conseqüências perversas para parcelas importantes da população brasileira.

Todavia, as exigências econômicas da Reforma Tributária são incompatíveis com o prazo necessário para a implementação de mudanças mais abrangentes. Isso significa que é necessário definir uma etapa de transição, na qual alterações tópicas são promovidas de imediato no modelo vigente para atender às demandas mais emergentes, ao mesmo tempo em que se define um prazo maior para a vigência do novo modelo, cuja implantação não dispensa alterações normativas e administrativas que precisam ser negociadas e digeridas.

### 3. DESONERAÇÕES E COMPENSAÇÕES

Uma dificuldade adicional a ser solucionada refere-se ao impacto das desonerações mencionadas sobre a receita pública. Como as principais medidas a serem adotadas referem-se ao ICMS, a receita estadual e, por tabela, a municipal poderiam sofrer perdas importantes no curto prazo caso não existam compensações suficientes. Tendo em vista a difícil situação fiscal vivenciada neste momento por estados e municípios, a perspectiva de qualquer perda de arrecadação configura um cenário inaceitável. A garantia de que a reforma não trará prejuízos para os orçamentos estaduais e municipais é, pois, um requisito indispensável à sua aprovação.

O problema mais sério, do ponto de vista orçamentário, é o das exportações. Estimativas realizadas por técnicos estaduais com base nas estatísticas de comércio exterior indicam que a receita estadual proveniente da tributação das exportações de produtos primários e semi-elaborados alcança cifra equivalente a 1,5 bilhão de reais. Mais importante ainda, em termos relativos, as perdas provenientes dessa desoneração são bastante concentradas, afetando em maior escala a receita de cerca de seis estados da federação.

Vale a pena notar, todavia, que embora os números sejam expressivos em alguns casos, o montante arrecadado pelos estados com a cobrança do ICMS nas exportações vem declinando nos últimos anos, em decorrência de convênios que promovem redução nas alíquotas efetivas para fazer frente à concorrência internacional. Em 1994, a alíquota média efetiva do ICMS nas exportações para o país como um todo é de 7%, enquanto a alíquota nominal fixada na resolução do Senado é de 13%.

Assim, a desoneração plena que se pretende aplicar de imediato apenas antecipa a conclusão de um processo de redução gradual que já estava em andamento. Não obstante, é necessário estabelecer compensações compatíveis com o gradualismo desse processo. Isso significa compensar integralmente as perdas de arrecadação no primeiro ano e reduzi-las progressivamente nos anos subsequentes até sua extinção. O prazo de vigência dessa compensação deve portanto ser associado ao ritmo em que vinha caindo a arrecadação nas exportações e a previsões de efeito indireto sobre as receitas provenientes do próprio crescimento das vendas ao exterior, incentivadas pela desoneração. Convém notar que a emenda constitucional proposta pelo governo estabelece um fundo de compensação para essas perdas, equivalente a 10% da receita do IPI (1,6 bilhão de reais em 1996), por um prazo de cinco anos a partir de sua aprovação.

De mais difícil quantificação é o efeito da desoneração dos investimentos sobre a receita estadual. Como se sabe, a legislação atual não concede crédito de ICMS na aquisição de bens que integram o ativo fixo das empresas, onerando os investimentos e contrariando a necessidade de reduzir o custo de decisões relevantes para a modernização tecnológica e o aumento da produtividade do parque produtivo brasileiro. A correção dessa anomalia é unanimemente reconhecida como necessária, mas, de novo, há apreensões com respeito a problemas que isso possa causar para os orçamentos estaduais.

Não cabe, nesse caso, estabelecer um fundo semelhante ao anteriormente referido, uma vez que o montante a ser compensado é incerto. Este depende de como oscilam as decisões de investimento ao longo do tempo. Mais apropriado seria estabelecer uma forma automática de compensação dos créditos para que o objetivo de estimular os empresários a investir na modernização de seu negócio venha a ser atingido. Não há ainda uma proposta concreta a respeito, mas o compromisso é o de evitar quaisquer perdas para os estados em função dessa medida.

O caso da agricultura é outro que já vem sendo objeto de atenção dos governos estaduais. Resolução do CONFAZ concedeu isenção para uma ampla lista de insumos agrícolas, buscando eliminar a cumulatividade do ICMS na produção agropecuária. Trata-se, agora, de ratificar essa decisão, cravando no texto constitucional a não-incidência desse imposto sobre máquinas, insumos e implementos agrícolas em geral. Embora a redação do texto de emenda seja um pouco mais abrangente do que o decidido no CONFAZ por unanimidade dos estados, estes reconhecem que, nesse caso, possíveis perdas adicionais são insignificantes, e que poderiam ser por eles mesmos absorvidas.

---

#### 4. O NOVO MODELO DE TRIBUTAÇÃO DO VALOR AGREGADO

A mudança de maior vulto é a proposta de instituição de um novo modelo de tributação do valor agregado, com base na reunião dos dois principais impostos desse tipo, atualmente existentes em um só. Na prática, o Brasil convive hoje com dois IPIS (pelo mecanismo de substituição tributária, os estados concentram hoje a arrecadação do ICMS no produtor). Pela proposta, os dois IPIS seriam substituídos por um único ICMS, de competência comum da União e dos estados. As características básicas desse novo imposto seriam as seguintes:

- *Base*: idêntica à do ICMS, abrangendo mercadorias e serviços de comunicação e de transporte interestadual e intermunicipal.
- *Alíquotas*: para cada bem, existiriam duas alíquotas, uma federal e outra estadual, ambas incidentes tanto sobre operações internas quanto interestaduais e também sobre importações.
- *Características das alíquotas*: uniformes por mercadoria ou serviço, em todo o território nacional, podendo ter valores diversos para diferentes mercadorias ou serviços. Assim, para uma dada mercadoria, a soma das alíquotas estadual e federal seria sempre a mesma.
- *Fixação das alíquotas*: as alíquotas estaduais seriam 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). As alíquotas federais seriam fixadas em lei ordinária, vedada medida provisória.
- *Legislação*: lei complementar definiria as normas aplicáveis à cobrança do imposto.
- *Administração, arrecadação e fiscalização*: cada unidade da Federação administraria a parte que lhe couber do imposto. Deverá ser incentivada a integração das fiscalizações para combater a sonegação.
- *Comércio exterior*: todas as importações seriam tributadas e todas as exportações desoneradas do tributo.

Importa assinalar as vantagens da nova sistemática de tributação contida na proposta do Executivo Federal do ponto de vista da simplificação tributária e do combate à sonegação. Com respeito à simplificação, a existência de uma legislação básica uniforme em todo o território nacional, aplicável tanto pelo fisco federal quanto pelos estaduais, representa um substancial benefício. Na verdade não é só a legislação que conta. Como ambos, União e estados, tributarão a mesma base, é indispensável que os procedimentos administrati-

vos sejam também uniformizados para evitar desentendimentos que seriam danosos para todos.

Mais importante ainda é a solidariedade que se estabelece entre os fiscos com respeito ao controle e à fiscalização. Há muito que a integração das fiscalizações é demandada pelas autoridades fazendárias federais e estaduais como requisito importante para o melhor desempenho da ação fiscalizadora e o combate efetivo à sonegação.

Não é apenas pela fiscalização conjunta que se pretende alcançar ganhos substantivos na luta contra a sonegação. Como se sabe, uma das principais brechas à sonegação é hoje propiciada pela diferença de tributação nas fronteiras estaduais. Como a alíquota interna é muito maior que a aplicada nas vendas interestaduais, há um forte estímulo para que vendas internas sejam metamorfoseadas em operações interestaduais para reduzir o imposto devido, configurando o que ficou conhecido como o “passeio das notas fiscais”. Como as diferenças entre as alíquotas internas e interestaduais alcançam expressão máxima nas vendas para a Zona Franca de Manaus e nas operações com combustíveis (para eles a alíquota na fronteira é zero), é nesses casos que o passeio produz os ganhos mais significativos.

A proposta extingue o incentivo ao passeio de nota fiscal ao eliminar a diferença de alíquotas nas fronteiras estaduais sem ferir o espírito que conduziu à sua instituição. Esse é um dos pontos da emenda que não tem sido compreendido, o que justifica estender-se um pouco mais na sua explicação.

Antes, é preciso rememorar o porquê da regra atualmente praticada. A diferença entre a alíquota aplicável às operações internas e interestaduais foi a fórmula encontrada pelos estados brasileiros para atenuar o efeito concentrador do ICMS. Reduzindo a alíquota cobrada na fronteira, parte do imposto incidente sobre a produção industrial, concentrada no Sul/Sudeste, seria captada pelos estados menos desenvolvidos, repartindo-se melhor o produto da arrecadação. A fórmula foi sendo aperfeiçoada até consagrar o regime vigente, no qual as saídas de mercadorias no sentido Sul-Norte são tributadas a uma alíquota menor (7%) do que as que seguem no sentido inverso.

A contrapartida da redução na concentração pela via escolhida foi o prêmio concedido à sonegação. Perante esse fenômeno, há um reconhecimento unânime de que é preciso buscar novas soluções. É exatamente aí que a proposta do novo ICMS ganha alento, ao permitir uma solução definitiva para o velho problema da tributação interestadual.

---

A proposta é a seguinte: nas vendas para outros estados, a diferença entre a alíquota interna e a interestadual no estado de origem seria transitoriamente debitada à União, de forma a assegurar a uniformidade de tributação na fronteira. Conseqüentemente, na entrada da mercadoria no estado de destino, o contribuinte teria um crédito contra a União em montante correspondente ao débito registrado na operação anterior. O crédito contra a União cancelaria o débito anterior, de forma que esse mecanismo não se traduz em aumento da receita federal; na operação subsequente, o estado de destino captaria integralmente o imposto correspondente à diferença entre as alíquotas interna e interestadual sem que houvesse qualquer prêmio à sonegação.

Um exemplo numérico ajuda a compreender melhor o argumento exposto. Suponha que, para um produto qualquer X, a alíquota estadual do novo ICMS seja igual a 18%, e a alíquota federal, a 4%. Nesse caso, a alíquota total incidente sobre esse produto seria igual a 22%. Suponha, ainda, que a alíquota interestadual seja igual a 5%. De acordo com a mecânica anteriormente descrita, ocorreria o seguinte em uma venda interestadual:

(Em porcentagem)

	Origem		Destino		Saldo
	Débito	Crédito	Débito		
União	17 (13+4)	17	4		-13
Estado	5	5	18		13

Como se observa, para o contribuinte a alíquota interestadual seria sempre igual à interna (22%), retirando o prêmio hoje concedido à sonegação. Para a União o débito de 13%, feito em um primeiro momento em caráter transitório, é anulado por crédito de igual valor concedido posteriormente, cancelando qualquer efeito sobre sua arrecadação. No final, sobre essa operação a União arrecadaria 4%, o estado de origem, 5% e o estado de destino, 13%, totalizando os 22% de carga tributária incidente sobre o produto em questão.

Parece claro que o modelo descrito permite ir mais longe na direção de uma implementação plena do princípio de destino para o novo ICMS. Para tanto, bastaria que a alíquota estadual fosse reduzida a zero, conforme demonstrado a seguir:

(Em porcentagem)

	Origem		Destino		Saldo
	Débito	Crédito	Débito		
União	22 (18+4)	22	4		-18
Estado	0	0	18		18

Nessa hipótese, o estado de destino arrecadaria 18% e a União, 4%, nada cabendo ao estado de origem nessa operação.

Entendido bem o modelo, fica evidente a impropriedade das críticas feitas quanto a um suposto viés centralizador da mudança proposta. Como estabelece o texto da emenda constitucional, cabe ao Senado Federal fixar, por resolução aprovada por três quartos de seus membros, as alíquotas estaduais do novo ICMS, enquanto a alíquota federal é matéria de alçada de lei federal. Como a decisão do Senado é independente (à resolução do Senado não cabe veto do Executivo), a alíquota federal deve necessariamente sujeitar-se à estadual, dado o limite imposto pela capacidade do contribuinte e da economia de suportar um ônus tributário sobre o valor agregado. Não há como imaginar que a União possa invadir o espaço hoje ocupado pela tributação estadual. A rigor, é a liberdade da União de fixar suas alíquotas que fica cerceada, considerados os limites econômicos mencionados.

Vale a pena notar que a exigência de um quórum elevado para que o Senado aprove a resolução que irá fixar as alíquotas estaduais é importante por dois motivos: para dar mais estabilidade ao sistema e para garantir o necessário equilíbrio entre receitas próprias e transferências. Para um grande número de estados, a hipótese de que o Senado venha a fixar as alíquotas estaduais em níveis mais elevados do que as vigentes atualmente não é interessante, pois isso reduziria o espaço da alíquota federal, prejudicando o Fundo de Participação. De outra parte, um conjunto menor de estados reagiria contra uma hipótese oposta — a de que o Senado reduzisse as alíquotas estaduais — , pois isso redundaria em perdas de receita própria que não seriam compensadas por transferências constitucionais. A preservação do equilíbrio requer, portanto, um quórum privilegiado para evitar o acirramento de conflitos.

Tampouco procede a crítica inconseqüente de que o modelo contraria o espírito federativo ao retirar autonomia dos estados para fixar a alíquota de seu tributo. A expressão “federalização do ICMS”, largamente utilizada pelos meios de comunicação para denunciar esse suposto cerceamento da autonomia estadual pela União, revela um total desconhecimento da proposta e da situação vigente. No atual ICMS, a única autonomia de que os estados dispõem com respeito à alíquota é para aumentá-la nas operações internas (o Senado fixa as alíquotas interestaduais e a de exportação, sendo que a alíquota mínima em cada estado não pode ser inferior à interestadual, a menos que, por unanimidade, o CONFAZ delibere em contrário). Como ficou demonstrado, a perda de autonomia da União para fixar suas alíquotas é mais importante que a sofrida pelos estados, que de resto não pode ser exercida. Não

---

por acaso, as alíquotas estaduais convergiram para padrões idênticos a despeito da suposta liberdade concedida pelas normas vigentes. Se essa convergência ocorreu na ausência de motivações internacionais mais fortes, é fácil ver que, em um contexto de globalização econômica, esta torna-se uma exigência que não pode ser ignorada.

Do ponto de vista federativo, a possibilidade de implantação do princípio de destino é um dado muito mais significativo do que a ilusória autonomia para aumentar a alíquota do imposto nas vendas realizadas dentro de cada estado. Cessa a exportação interna de tributos, eliminando-se um foco constante de discórdia e de ressentimentos. A Federação, na sua expressão fiscal, torna-se mais equilibrada. Alteram-se as motivações da disputa por atração de novas atividades econômicas. Estas perdem seu caráter estritamente fiscal para se transformarem em ações relevantes para o melhor aproveitamento das potencialidades locais de desenvolvimento.

## 5. IMPACTOS E DESDOBRAMENTOS

A despeito do anteriormente exposto, costuma-se dizer que a proposta de Reforma Tributária é tímida. Claro que, se ignorarmos as enormes restrições a mudanças nessa área, seria possível conceber propostas mais ousadas. No entanto, o limite da ousadia é dado pelo senso de realismo. De nada adiantaria elaborar uma proposta mais abrangente apenas para satisfazer à demanda de alguns setores da sociedade brasileira. O compromisso com o avanço do processo de reforma requer uma clara compreensão dos limites do possível. Ainda assim, é no mínimo curioso que uma proposta que suscita animada polêmica possa ser acusada de timidez. Só a incompleta percepção do alcance das medidas que estão sendo propostas explica essa equivocada leitura do texto da emenda constitucional.

O impacto das mudanças contempladas é bastante expressivo. No curto prazo, as desonerações previstas devem ser suficientes para estimular as exportações e os investimentos, ambos resultados de grande importância para a consolidação do Plano Real, e a retomada sustentada do crescimento. No médio prazo, os benefícios para a economia e para a população brasileira irão ampliar-se à medida que o novo modelo de tributação do valor agregado mostrar seus frutos.

Quanto ao novo modelo, a expectativa é de que contribuirá para que dois objetivos importantes da política tributária — a redução das injustiças fiscais e dos desequilíbrios regionais — sejam progressivamente alcançados. Do lado social, a unificação das bases de incidência do IPI e do ICMS permitirá avançar na linha de uma tributação seletiva do consumo, padronizando, em



níveis compatíveis com a prática internacional, a tributação da cesta básica do trabalhador em todo o país. Do lado regional, a implantação do princípio do destino, conforme assinalado, abrirá espaço para uma futura reavaliação do modelo de federalismo fiscal definido em 1988, tendo em vista a formulação de uma política regional coerente com as exigências da abertura e da competitividade.

A questão regional é uma das peças-chave do quebra-cabeça. Na ausência de uma ampla reavaliação dessa questão, do papel que a União, os estados e os municípios devem desempenhar com vistas à construção de um Brasil unido e solidário, instalou-se no país uma disputa predatória. Substituiu-se uma visão nacional do problema regional por uma ação individual, esta última voltada para atrair investidores mediante concessão de prêmios financeiros. Em que pese o reconhecimento de que a luta pelo desenvolvimento é uma legítima aspiração dos estados menos desenvolvidos, convém assinalar que o papel da política tributária, enquanto arma importante dessa batalha, tende a perder eficácia na ausência de definições mais gerais de políticas e de instrumentos voltados para a redução dos desequilíbrios regionais na federação brasileira.

Na ausência de infra-estrutura e de recursos humanos qualificados, a concessão de benefícios tributários por si só não garante a sustentação de empreendimentos capazes de competir tanto no mercado doméstico quanto no internacional. Assim, a natureza do benefício fiscal precisa ser melhor reavaliada. É possível que o gasto público na melhoria da infra-estrutura e na formação de recursos humanos venha a ter um papel mais importante para reduzir as disparidades regionais do que a concessão de uma vantagem tributária. Nesse caso, a ação solidária dos estados, em parceria com a União, produziria um impacto mais significativo do que a ação individual, uma vez que a política de investimentos públicos, definida em função da remoção dos estrangulamentos ao melhor aproveitamento da potencialidade de desenvolvimento de cada região do país, criaria bases mais sólidas para os estados de uma mesma região beneficiarem-se conjuntamente do resultado desses investimentos.

O nó da questão não está, assim, na autonomia para conceder vantagens tributárias, mas sim na recuperação da capacidade de investimento público e da autonomia para exercitar a política fiscal pelo lado do gasto. Claro que não se trata de opções exclusivas. A questão do incentivo tributário estadual pode ser revista à luz das demandas que vêm sendo apresentadas, levando em conta, todavia, as limitações impostas pela necessidade de harmonização e de

---

combate à sonegação. Nesse caso, outras opções que não a redução de alíquotas devem merecer maior atenção.

A uniformidade da alíquota, como vimos, é essencial para o objetivo de fechar as atuais brechas à sonegação. Uma vez constatado o resultado da aplicação do novo modelo de tributação do valor agregado, do ponto de vista da queda na sonegação, o caminho estará desobstruído para novos avanços na direção da modernização do sistema tributário brasileiro.

Os desdobramentos possíveis dependem dos ganhos que forem sendo observados. Caso a sonegação acuse de imediato uma queda expressiva, haverá espaço para que programas sociais hoje sustentados por contribuições sobre o faturamento possam vir a ser financiados com recursos oriundos da tributação do valor agregado, de modo a corrigir uma conhecida distorção tributária.

O potencial do novo ICMS permite que se façam previsões otimistas com respeito ao desdobramento do processo da Reforma Tributária. Mesmo com as deficiências vigentes, que contribuem para uma enorme evasão de receita, os estados como um todo arrecadam o equivalente a 7,2% do PIB, 20% mais do que a soma da arrecadação federal do IR e do IPI. Somados, ICMS e IPI respondem hoje por um terço da carga tributária nacional (9,4% do PIB). Um ganho de 30% na receita, proveniente da eliminação do prêmio à sonegação, faria com que a receita do novo ICMS subisse para 12,2% do PIB, um acréscimo maior do que o volume hoje arrecadado pela COFINS.

O modelo de partilha da base tributária criará ainda novas oportunidades para o avanço do processo de descentralização de responsabilidades públicas na federação brasileira, em obediência ao propósito de convergir para um novo equilíbrio na repartição de recursos e responsabilidades. A solidariedade na arrecadação fortalecerá a parceria no gasto, criando melhores condições para o financiamento compartilhado de programas sociais e urbanos cuja gestão deve ser integralmente assumida por estados e municípios.