

Meus caros professores organizados deste encontro, cá estou, retornando à Florianópolis, reencontrando neste Congresso ex-alunos lá do Rio Grande e queria fazer uma referência especial aos ex-colegas do curso clássico. Estão aqui o Chiquinho Câmara da Luz e Luiz Adalberto Vila Real, companheiros de travessuras do clássico, evidente, que eu era um sujeito comportado, os outros dois eram travessos. Mas é muito bom a gente rever os amigos de Santa Maria, como também reencontrar um ex-aluno brilhante como Dr. Maurício Berni, que está presidindo esta Mesa, também o Dr. José Alcebiades de Oliveira Jr., enfim, o tempo vai passando, e a gente não vai se dando conta que as coisas vão se passando. Antes que a gente se dê conta disso precisamos fazer alguma coisa. Portanto vamos conversar.

Meus caros amigos, evidente que vou ingressar numa matéria em que não sou especialista. Estou circunstancialmente na condição de coordenador do Governo Federal para elaboração dos textos de Reforma. Vou fazer uma narrativa aos senhores, numa exposição espero que clara sobre a proposta do governo em relação a reforma tributária. É importante que se tenha presente que a reforma que o governo oferece para o sistema tributário no Brasil é o início de um processo.

As condições de conjuntura econômica deste momento é que pré-determinam o universo do possível, não é absolutamente, digamos, a correção e a tecnicidade acadêmica que possa gerir o processo. Nós temos um modelo ideal de sistema tributário que pode ser aplicado no país, mas nós temos o quê? Os condicionantes da

A PROPOSTA DE REFORMA TRIBUTÁRIA DO GOVERNO FEDERAL

Nelson Jobim¹

realidade política, econômica e das relações federativas que fixam as linhas de possibilidades de criação e de modificações. Tecnicamente concordo que é absolutamente indispensável termos um tributo que eventualmente se aproximasse a um tributo sobre valor agregado. Mas não vamos discutir a natureza do ICMS do Brasil, se é ou não é um tributo sobre valor agregado, já que a minha posição nesse tipo de assunto é claramente analítica.

Eu não discuto regras de uso das palavras, eu quero discutir exatamente o modelo, examinar o modelo. O nome que quiserem dar ao modelo, dêem o nome que bem entender, que aí é uma discussão acadêmica saber se é conveniente ou não que este imposto seja sobre o valor agregado ou se esse imposto é um imposto cumulativo ou não. Esta é uma questão meramente técnica que o doutor Maurício Berni poderá resolver, porque adotar um nome "A" ou um nome "B" não muda o mundo, ou seja, o mundo vai continuar o mesmo, então vamos ao mundo real.

Eu tenho essa liberdade de fazer assim porque não tenho compromissos de natureza acadêmica em relação ao tema, já que

¹ Ministro de Estado da Justiça, Prof. de Direito Constitucional na UnB.

não sou da área. Nós deveríamos, em princípio, reunir os três grandes tributos que têm como base as compensações ou que poderíamos chamar teoricamente, em princípio, tributos sobre valor agregado. O grande imposto da União sobre produtos industrializados, um imposto não cumulativo, o grande imposto dos Estados sobre a circulação de mercadorias e serviços e o imposto municipal sobre serviços.

Em princípio seria muito bom se conseguíssemos reunir na mesma base tributária esses três tributos da Constituição de 1988. No entanto é politicamente inviável agora reunir-se na base do IPI e do ICMS o imposto sobre serviços. Não haveria absolutamente nenhuma condição política de 400 municípios do país abrirem mão de uma receita própria que está baseada hoje, principalmente nas capitais dos Estados, em cima do Imposto sobre Serviço.

Portanto o governo, quando enviou a mensagem ao Congresso Nacional, na própria exposição de motivos, o Sr. Presidente da República narra que o objetivo é que no futuro possamos incorporar a esse tributo o imposto sobre serviço. No entanto, agora não há absolutamente condições para isso, daí porque nós estamos dizendo que a reforma no país é um processo e este é um momento do processo de reformas. Então eu vou fazer uma explanação sobre o conteúdo global das reformas para depois descer especificamente no novo tributo.

Tenta o governo novamente discutir a questão relativa ao sigilo bancário. Propôs o governo que possa a autoridade tributária federal, nos termos da lei, requisitar informações sobre operações financeiras

dos contribuintes. Qual é a situação, hoje, desse tema no Brasil, o tema do sigilo bancário? Quando entrou em vigor a Constituição de 1988, a questão posta era se o disposto no artigo 5º inciso XII da Constituição, que trata do sigilo de dados, tinha ou não alterado a legislação infraconstitucional pretérita sobre a questão da quebra do sigilo bancário.

Decisões do Supremo Tribunal Federal, reiteradamente, mantiveram como recepcionado pela nova Constituição o artigo 38 da lei bancária. Este estabelece que poderão requisitar informações sobre operações financeiras o Poder Judiciário, nos processos judiciais típicos, o Poder Legislativo, as comissões parlamentares de inquérito e a autoridade administrativa ou tributária desde que haja processo instalado. As coisas andavam relativamente tranqüilas no que diz respeito a esse assunto. Até que se estabeleceu um conflito entre o Banco Central e o Ministério Público Federal.

O Ministério Público Federal, com base no dispositivo da Constituição e com base nos seus dispositivos de lei orgânica, requisitou ao Banco Central informações financeiras sobre diversos contribuintes, ou seja, uma mera requisição administrativa deste pedido, destas informações. Feito o requerimento de informações, o Banco Central oficiou ao Ministério Público negando-se a prestar as informações, sob o argumento de que tinha o dever de sigilo, estabelecendo um conflito com aquele órgão. Isto dá origem a um conflito judicial que está sendo julgado pelo Supremo Tribunal Federal.

No julgamento perante o Supremo Tribunal Federal (neste momento já temos

três votos de Ministros do Supremo), começou-se a examinar, e começou-se a ler o texto do artigo 38 da lei bancária. Há posições que sustentam que o Ministério Público Federal poderá obter estas informações e aí se discute a natureza do chamado "processo instaurado" disposto no artigo trinta e oito. E lá está o Supremo Tribunal Federal dizendo que o processo instaurado, que até então era um processo administrativo interno, deveria ser um processo judicial, de que a quebra do sigilo de dados, que era um direito relativo e não um direito individual absoluto, só poderia ser feita através de autorização judicial.

Ora, se tivermos o art. 38 mantendo esta linguagem, de processo instaurado, agregando-se uma nova releitura do mesmo para ser "processo instaurado judicial", nós teremos dificuldades. E por quê? Porque evidentemente que em muitas hipóteses, para a instauração do processo judicial, haverá necessidade prévia das informações. Então, agora nós estamos trabalhando junto à Comissão Especial da Câmara dos Deputados para, se o Supremo Tribunal Federal reconhecer definitivamente que as informações sobre operações financeiras dependem sempre de autorização judicial, colocá-las como trata a Constituição em relação a interceptação de comunicações telefônicas: que possa ser autorizada pelo juiz, independentemente de um procedimento judicial contraditório.

Que possa ser feito um requerimento de natureza administrativa ou ao próprio magistrado e ele possa autorizar, como de resto se faz com as interceptações das comunicações telefônicas, e aí você então

comporia o problema. Este é o caminho que me parece o caminho suasório no sentido de compatibilizar a posição que está sendo assumida na exegese do artigo 5º, inciso XII da Constituição com o art. 38 da lei bancária. Então na verdade nós convocamos o assunto com esta emenda.

Eu tinha certeza de que teríamos dificuldades em relação a esta emenda, por exatamente reabrir a questão e deslocá-la, não do parágrafo segundo do artigo 145 da Constituição, mas jogar o tema para uma discussão no artigo quinto. E com isso abrindo a possibilidade inclusive para uma abertura, com a requisição de informações sobre operações financeiras por autoridades fiscais estaduais e não só federais. Com isso nós abrimos um caminho para tentar viabilizar essa situação.

Por outro lado, tenta o Poder Executivo, embora a Comissão de Constituição e Justiça da Câmara já tenha sepultado a matéria, retomar o tratamento dos Empréstimos Compulsórios. Os senhores sabem como a Constituição de 1967 e o Código Tributário Nacional tratavam da questão do empréstimo compulsório. O sistema constitucional brasileiro de 1946 referia-se à possibilidade da União instituir empréstimos compulsórios nos termos e nas formas fixadas em lei complementar. A lei complementar era o Código Tributário Nacional (CTN), e lá o CTN definiu as condições pelos quais se institua empréstimos compulsórios.

A Constituição Federal de 1988, ao constitucionalizar o tema do empréstimos compulsório estabeleceu, em primeiro lugar, que os empréstimos compulsórios deveriam ser instituídos por lei complementar. Isso significa o seguinte: estava-

mos naquele momento legislando em cima da experiência passada. Como eu tenho dito, em 1988 a legislação, a ação constitucional e legislativa brasileira naquele momento era uma situação em que visava-se legislar para o Futuro retalhando o passado. O que se fez? Colocou-se na Constituição que os empréstimos compulsórios só poderão ser instituídos por lei complementar, e pior de tudo, se estabeleceu no inciso II do artigo 148 que a hipótese de investimento público de caráter urgente e de relevante interesse nacional poderá ser objeto de empréstimo compulsório desde que respeitado o princípio da anualidade.

Ora, se é um investimento público de caráter urgente e de relevante interesse nacional, submetê-lo ao princípio da anualidade é considerá-lo não urgente. Ocorrido o fato em que o investimento público deva ser feito no mês de Janeiro de 1995, você teria que instituir um empréstimo compulsório para tratar aquele investimento público de caráter urgente no mês de Janeiro e só poderia cobrar o empréstimo no mês de janeiro do ano subsequente. Observem aqui o sentido da retaliação em cima de como se utilizou nos tempos pretéritos o empréstimo compulsório.

Visava o governo com esta medida e visa ainda o governo no debate que vamos fazer no Congresso, fazer com que se possa retomar este modelo, que é o modelo que viabilizaria os investimentos públicos de infra-estrutura fundamentalmente em determinadas áreas através do mecanismo do empréstimo compulsório e não do recurso de emissão de moeda. Isto seria um elemento importante de uma política fiscal de estabilização de moeda.

Depois nós, ainda como terceira proposta, e eu estou fazendo uma análise não através de uma ordem de importância, mas sim pela ordem que o tema aparece no texto constitucional, a terceira alteração pretendida diz respeito aos processos de privatização. O texto da Constituição no artigo 150, veda à União, aos Estados e aos Municípios estabelecer limitações ao tráfico de pessoas ou bens por meio de tributos interestaduais e intermunicipais, ressalvada a cobrança de pedágio pela utilização de vias conservadas pelo poder público.

Logo, as vias não conservadas pelo poder público não poderiam ser objeto de cobrança de pedágio. O que inviabiliza que os Municípios, os Estados e a União possam eventualmente realizar obras de infraestrutura viária do país, inclusive construções de ponte, com o setor privado. E inviabilizaria portanto um grande nível de desenvolvimento neste setor. O governo pretende suprimir a parte final do texto, para viabilizar a cobrança de pedágio, tendo em vista a necessidade hoje fundamentalmente internacional que temos nesse tipo de situação. Observem que algumas pontes em região de fronteira podem ser inviabilizadas, e isso nós estamos discutindo em alguns Estados, pois algumas fronteiras brasileiras enfrentam essa dificuldade: o país vizinho pretende a cobrança do pedágio, e nós não podemos cobrar pedágio se a construção for feita por consórcio internacional que queira se ressarcir, com o pedágio, do investimento, o que está inviabilizando inclusive negociações de fronteira no Brasil, da fronteira do Rio Grande do Sul no Rio Uruguai, como também está inviabilizando negociações em relação ao Rio Pa-

raguai, o que é um absurdo, consequência da amarração que se estabeleceu em 1988.

Subseqüentemente, a E.C.n.3 de 1993 fixou que qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão relativas a impostos, taxas ou contribuições, só poderão ser concedidos mediante lei específica. Isto foi introduzido em 1993, e porque que assim fizemos? Por uma razão muito simples. O governo enviava um projeto de lei, de qualquer natureza, um projeto de lei que tratasse, por exemplo, da troca do nome de uma escola federal, e de repente vinha uma emenda enfiada dentro daquele projeto de lei, estabelecendo a redução de base de cálculo de algum tributo federal, para algum setor da economia. E aí você criava um universo dentro de um projeto de lei que absolutamente não tinha nada a ver com gasto público.

Você tinha introduzido no meio do projeto matérias que tratavam de coisa estranhas ao mesmo. Com nossa proposta, nós evitávamos então que se emendassem projetos de lei de qualquer natureza para introduzir anistias, ou isenções, ou reduções de base de cálculo neste modelo. Mas não foi suficiente, porque o Congresso Nacional mostrou-se, digamos, muito concessivo no que diz respeito a concessão de isenções, subsídios, etc. E aí nós tentamos agora estabelecer que todos os projetos que digam respeito a esses temas sejam da iniciativa do Executivo Federal, Estadual ou Municipal, para restringir a possibilidade da sua criação.

Eu abriria um parênteses para chamar a atenção dos senhores para o seguinte: isto está muito, digamos, inserido no processo da representação política destes úl-

timos trezentos e tantos anos. Observem bem, no século dezoito, a grande disputa política no século dezoito era a cidadania civil, os direitos de garantias civis, os direitos do cidadão em relação ao estado, eram os direitos da liberdade. No século dezanove a grande discussão era a cidadania política, o objeto dos cem anos do século dezanove centrou-se na discussão entre se o *democratas* deveria ou não controlar a *polis*, era o tamanho da relação representativa e da capacidade de condicionar a *polis* pelo *democratas*, era a discussão do voto da Mulher, era a discussão da extensão e do desaparecimento do voto censitário, era a discussão enfim do sufrágio universal.

Observem que tanto os direitos civis como os direitos políticos são direitos que se satisfazem pelo mero exercício, e não são satisfeitos por uma prestação, ou seja, dos direitos potestativos, do direito "poder", da concepção italiana. Na relação jurídica desses direitos nós não tínhamos o lado passivo da relação jurídica, alguém com a obrigação de uma conduta, que satisfizesse o direito. Não eram direitos a uma prestação, eram direitos-poder que se satisfaziam pelo mero exercício, pelo respeito do sujeito passivo ao simples exercício do direito. os direitos políticos e os direitos civis.

O século vinte introduziu a noção da cidadania econômica e social. E desta emergiram direitos, não mais direitos poder, mas sim direitos à uma prestação do Estado, o direito à habitação, o direito à alimentação, o direito à educação, o direito à previdência ou o direito à seguridade social no sentido lato. Os direitos da cidadania econômica e social portanto têm uma natureza completamente distinta dos

direitos do século dezoito e do século dezenove, são direitos a uma prestação. Este é o primeiro dado.

O segundo, para nossa reflexão, é de que o nascimento dos parlamentos no mundo se fixou no início de um conflito, entre quem? Entre os barões e a monarquia absoluta, porque a monarquia absoluta extratava, do seio da sociedade e da economia de então, as formas de manter a corte, e de manter o Estado de então. O conflito de Magna Carta, o conflito de *behavior right* e do João Sem Terra era tipicamente um conflito dos contribuintes com o Estado arrecadador, e aí começou a grande discussão, que coincide com o surgimento dos parlamentos, sobre a possibilidade dos contribuintes controlarem o Estado arrecadador via o parlamento.

Os professores de direito tributário conhecem a expressão *no taxation without representation* que é tipicamente a linguagem daquele século. E a disputa que se estabelecia, a grande discussão que se estabelecia, Dr. Maurício, era exatamente a disputa entre o estado absoluto, que queria arrecadar mais do seio da sociedade, e os representantes dos contribuintes nos parlamentos, via discussões orçamentárias em debate.

Leiam por exemplo a Constituição Riograndense de 1891, castilhistas. O parlamento gaúcho só se reunia para discutir tributos e orçamentos, e reunia-se dois meses ao ano, por que a legislação global era feita pelo poder executivo. Esta legislação era sujeita a veto pela maioria absoluta das câmaras de vereadores. Evidentemente que Castilhos reinava com absoluta tranquilidade porque nenhuma câmara de vereadores conseguia reunir-se no prazo de

seis meses para, por maioria absoluta, impugnar uma lei do poder executivo.

Mas observe que na base disso, Dr. Maurício, está a discussão básica da representação de contribuintes. Entramos no século vinte e a cidadania econômica e social, somada ao sufrágio universal, começou a elevar o parlamento não mais só como representante de contribuintes mas sim como representante de titulares dos novos direitos que eram os titulares beneficiados. Passaram a fazer parte do parlamento não só aqueles que pretendiam segurar a expansão do gasto público pela via do orçamento, mas também aqueles que pretendiam expandir o gasto público para a satisfação dos novos direitos a uma prestação, os direitos inerentes a cidadania política, econômica e social que eram os direitos dessa natureza.

Ou seja, Keines, que já no início do século, em meados do início do século sustentava a viabilização do déficit como mecanismo de gestão administrativa, legitimou politicamente o juízo do déficit, e aí a democracia entrou em *déficit*, porque os mecanismos democráticos começaram a ser inviabilizados no sentido de segurar o gasto público, já que no parlamento a representação era sempre dos titulares dos direitos a uma prestação, e que não tinham nenhuma ligação com a forma pela qual se satisfaz o direito pretendido. Os Juristas, por sua vez, confundiram os direitos, os direitos da cidadania econômica e social com direitos absolutos, porque direitos absolutos eram os outros, estes não podiam ser direitos relativos, não poderiam ser direitos absolutos, mas teriam que ser o quê?

Direitos relativos à possibilidade de uma sociedade de satisfazê-los, e aí que-

brou o eixo da lógica. O princípio “no taxation without representation” foi substituído por outra expressão, “more taxation via representation”. Mas se é verdade, de um lado, que há este conjunto que exige satisfações não relativas a capacidade de pagamento da sociedade, por outro lado, também os representantes dos cobradores, os representantes dos contribuintes, começavam a trabalhar no sentido de reduzir a carga sobre ele mesmo, e a aliança se estabeleceu desde logo, porque uns queriam a satisfação dos direitos independentes das fontes, e outros queriam sair da sua capacidade de satisfação e de participação deste gasto.

Daí porque nós precisávamos então deixar que o executivo pudesse controlar, porque o executivo é que teria o controle do gasto público. Isto é muito nítido, hoje, minhas senhoras e meus senhores, nas relações que nós encontramos por exemplo na criação de despesas dos outros poderes em cima do poder executivo, despesas do poder judiciário, do tribunal de contas, do ministério público, das assembleias legislativas estaduais. A participação desses poderes no todo da receita estadual é brutalmente grave. Fundamentalmente agora que, com a estabilização da moeda, os administradores públicos perderam a capacidade de gerir o gasto público via imposto inflacionário, não há mais condições de você gerir o gasto via apreensão pelo lado da receita do imposto inflacionário, tendo em vista a estabilização da moeda e portanto você não tem mais como administrar pela boca do caixa.

Nesse sentido, anos atrás nós sabíamos perfeitamente o que é que acontecia. Qualquer reivindicação na área da folha, você

mandava o prefeito, o governador viajar vinte dias para o exterior dizendo o seguinte: “daqui a vinte dias resolvemos o problema”. O governador ou prefeito viajavam, voltavam vinte dias depois e o ônus da pretensão estava reduzida em trinta por cento, quarenta por cento, considerando de que a inflação havia deteriorado a pretensão inicial, e ele estaria atendido pelo lado da receita. Nós tentamos portanto, neste contexto, considerando o estado agora, e a convicção do governo, de que vamos manter a estabilidade e o processo da moeda, nós precisamos evitar os mecanismos que viabilizem a redução de receita e a criação de benefícios ou incentivos via exclusivamente o parlamento.

Fizemos outra alteração, perdoem a digressão, mas é importante para a compreensão do nível de situação, outra proposta também do governo diz respeito a alteração do texto constitucional do artigo 151, III, em que é vedado à União instituir isenções de tributos de competência dos Estados, do Distrito Federal, e dos Municípios. Temos aqui uma vedação absoluta. Nós propomos uma vedação relativa, já que os processos de integração econômica que estamos vivendo pode determinar que, nos tratados internacionais, você tenha que introduzir algum tipo de isenção nas negociações internacionais e portanto, como os tratados internacionais, os atos internacionais, estão sujeito à ratificação pelo Congresso Nacional, que não fique então este tema ao arbítrio específico do executivo. Este teria que negociar previamente a aprovação de uma negociação internacional nesse sentido.

Chegamos finalmente à questão relativa aos tributos. A primeira proposta que

fizemos diz respeito ao famoso Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural, o ITR. Qual é a experiência que temos no Brasil em relação a este assunto? A experiência sobre o ITR é extraordinariamente funesta, não se conseguiu, em hipótese alguma, cobrar esse tributo na história brasileira.

As tentativas de cobrar o imposto territorial, tributar a terra, no Brasil, começaram em 1802, quando o titular português tentou aqui estabelecer algumas taxas sobre as terras. Depois de 1847, com a Lei da Terra, nós tentamos criar o imposto territorial. Mas o Brasil historicamente sempre optou por tributar as exportações e não tributar a terra.

Em 1988, quando discutíamos a questão relativa do imposto territorial rural, houve uma aliança estranha. Nós pretendíamos tirar o imposto da União para entregar aos Municípios ou aos Estados, havia uma certeza de que não deveria ficar com a União. No entanto houve uma aliança curiosa: de um lado a esquerda, vinculada à reforma agrária, entendia que o imposto territorial rural seria a forma pela qual você constituiria um fundo para a reforma agrária. Logo, votar pela retirada do ITR da União, entregando-o para os estados ou aos municípios, era votar contra a reforma agrária. Era o argumento daquele momento.

De outro lado a então iniciante organização UDR – União Democrática Ruralista, também queria que o imposto ficasse com a União, porque sabia que a União não tinha condições mínimas de cobrar este tributo, tende em vista a relação custo-benefício e portanto acabou o imposto ficando com a União. E este im-

posto não foi lançado no ano passado, foi lançado neste ano. O lançamento deste ano previa o recolhimento de 2 bilhões e 343 milhões de reais. Observem que o lançamento é feito em cima das informações dos contribuintes e a previsão orçamentária de arrecadação deste imposto é de 10% do lançado, 232 bilhões de reais.

Agora observem que certas taxas e certas contribuições, que incidem na mesma base do Imposto Territorial Rural, como por exemplo a Contribuição para a Confederação Nacional da Agricultura, têm uma receita prevista de 40% do lançado. Mas no ITR a receita é de 10%. A idéia é transferir este imposto para outras unidades federadas, para os estados federados de forma tal que os estados federados possam instituir e administrar este imposto, principalmente considerando que é um imposto que não pode ser genericamente atribuído a todo o país. Evidente que os critérios de tributação de um imposto dessa natureza sobre o semi-árido do nordeste é completamente distinto deste imposto incidindo sobre áreas rurais do triângulo mineiro em Minas Gerais.

Com isso nós entendemos que, passando para os estados federados, nós viabilizaríamos uma discussão mais aguda no sentido de vermos, em algum momento nesse país, a tributação sobre a propriedade.

Outro problema cuja alteração também estamos propondo, diz respeito ao Imposto sobre a Importação. Hoje temos o imposto sobre importação de produtos estrangeiros, mas sabemos claramente que aumenta com uma velocidade incrível a importação de serviços do exterior, pelos caminhos das infovias, ou seja, pelos mecanismos da informática. Hoje nós temos

serviços de empresas aéreas que são prestados em Atlanta nos Estados Unidos e que são importados via sistemas de linhas telefônicas.

É evidente de que o imposto de importação é um imposto regulatório e não arrecadatório. Resolvemos então viabilizar, para o futuro, a instituição eventual de um imposto sobre importação de serviços, para conseguir regular, via tributos, a concorrência eventual entre o serviço prestado no estrangeiro e vendido para o Brasil e os serviços prestados dentro do Brasil. Teríamos assim um instrumento de regulação econômica, assegurando a competitividade dos prestadores de serviços internos em relação com os prestadores de serviços externos, principalmente considerando os custos de contribuições sociais e outras imposições que são diversas no Brasil em relação ao estrangeiro.

Por último, vamos falar agora sobre o imposto que é objeto deste Congresso, que é a reunião na mesma base tributária do imposto sobre produtos industrializados e o imposto de circulação de mercadorias e serviço. Uma observação importante é que por razões de cobrança, os estados federados foram sucessivamente concentrando sua capacidade de cobrança sobre determinadas mercadorias e determinados serviços. Na verdade acabaram os estados federados não tributando a totalidade das mercadorias, mas tributando a circulação de algumas mercadorias, especificamente aquelas em que havia maior concentração do lado do produtor e maior disseminação do lado do varejo.

Na verdade acabamos nós tendo quase que dois IPI no Brasil, o IPI nacional que incidia sobre produtos industrializa-

dos, mas não todos, e o ICM estadual, que para tributar a mercadoria acabava escolhendo algumas atividades específicas e concentrava sua capacidade arrecadatória sobre isso. Qual a idéia do novo imposto? A idéia do novo imposto é reunir a mesma base tributária do IPI e do ICMS, e fazer incidir sobre esta base duas alíquotas, uma alíquota federal e uma alíquota estadual. Agora é importante ter presente que tentamos, com isso, resolver dois pontos: primeiro enfrentar a questão da complexidade para o próprio contribuinte que o sistema atual proporciona, a questão da dupla escrituração, da dupla fiscalização, da dupla administração, a existência de dupla arrecadação, que determina o mecanismo perverso no que diz respeito aos custos da administração das empresas desses tributos.

Mas o que é fundamental levar em conta, é de que alguns detalhes do ICMS estadual estão criando uma imensa distorção no processo federativo brasileiro. Qual é? É as relações interestaduais, ou seja, na circulação de mercadorias interestaduais, o grande problema que nós estamos vivendo hoje é o problema da diferença das alíquotas internas e interestaduais na circulação destas mercadorias.

Observem que, se um Estado "A" vende para um estado "B", se a alíquota interestadual for inferior à interna, duas soluções são pensadas normalmente, na economia. Você faz sempre operações interestaduais, porque a incidência do imposto é baixa. É o caso por exemplo da operação de circulação de combustíveis, em que a alíquota é zero, na operação interestadual. O que é acontece? Acontece que na operação interestadual de combustíveis, os

fretistas preferem comprar o combustível no outro Estado. Por que entra, este combustível, com alíquota zero, então os consumidores fretistas, ou seja, aqueles que tem grande consumo de combustível, como os donos de empresa de ônibus municipais, intermunicipais, ou mesmo de transporte urbano, compram fora de seu Estado.

Eles se dirigem, como é o caso típico de Brasília, para Anápolis, importam de Anápolis, para consumir em Brasília. Como eles são consumidores finais e não há operação subsequente, não há tributação de circulação de combustíveis dentro de Brasília. Logo o brasiliense não paga, ou melhor o Estado, o Distrito Federal não arrecada tributo nenhum sobre isso, porque a alíquota é zero. Mas há um outro mecanismo que é mais utilizado e que os senhores conhecem, que é a circulação de notas, em que você tem o passeio de nota. A mercadoria, o combustível, é transacionado internamente no Estado mas contabilmente aparece como operação interestadual. As informações do Governadores e do Secretários da Fazenda, em média, no Brasil todo, é de que a sonegação do ICMS em combustíveis, no mascaramento de uma operação interna como se fosse operação interestadual vai na ordem de 30% da receita global do ICMS no Estado. As informações inclusive de alguns interessados no tema, ou seja, das grandes associações, é de que a sonegação do ICMS em combustível vai, doutor Maurício, na base de um bilhão de reais/ano, considerando aqui esse processo.

E aqui surge um outro problema: se na operação de circulação interna a alíquota é doze, vamos supor, e se na operação interestadual, os números são aleató-

rios, a alíquota é dois, ou alíquota é zero, o que é que se passa? Se passa um estímulo imenso à sonegação, porque somente na operação subsequente é que se cobraria o tributo. Logo você tem o mecanismo de sonegação, ou seja, a alíquota zero na fronteira conduz à Engenharia da Sonegação. Ora, se isso é verdade, e realmente é verdade, nós teremos um outro problema, se não tivermos a alíquota zero na relação interestadual. Porque na medida em que nós tivermos, e observem bem, o Estado "A" é um Estado produtor de insumos manufaturados e o Estado "B" é produtor de manufaturados acabados. Se o Estado "A" passa insumos para o Estado "B", e a alíquota interestadual for doze, o que é que está acontecendo? O comerciante do estado B adquire insumos manufaturados do estado "A", ao adquiri-lo paga 12% na operação interestadual.

Primeiro dado, o Estado "A" está tributando renda do Estado "B". Imaginem que não seja aqui um industrial que vá ter uma operação subsequente, ou seja, dito de outra forma, no sistema do nosso ICMS, que é o sistema da origem e não do destino, os estados exportadores liquidados tributam renda dos estados importadores liquidados. Vocês lembram, algum tempo atrás, uma grande discussão que se deu aqui no sul, principalmente no Rio Grande do Sul em que o então governador Alceu Colares fez uma análise das contas do governo gaúcho, e verificou o número de tributos federais que incidiam sobre o Rio Grande, e verificou também os investimentos federais sobre o Rio Grande do Sul. Estes investimentos federais no Rio Grande do Sul, quando examinados, mostraram ao governador que

havia uma diferença, ou seja, tirava-se mais e investia-se menos, o Governo Federal arrecadava cem e investia no Rio Grande do Sul sessenta ou setenta.

Aí dizia o governador: "estamos transferindo renda do Rio Grande do Sul para o Norte e o Nordeste", porque o Norte e o Nordeste estariam absorvendo rendas de investimentos federais maiores que o Sul, e se estabeleceu uma espécie de cizânia entre o Sul e o Nordeste. Houve um debate no Senado Federal, uma comissão especial do assunto, eu compareci e não obstante ser deputado federal pelo Rio Grande do Sul, eu fiz uma pergunta ao governador: nas operações interestaduais, quanto de poupança consumida dos Estados importadores o Rio Grande absorvia? Se o Rio Grande do Sul transfere bens aos Estados do Norte e Nordeste, que são consumidores e não produtores, na medida em que o imposto é devido ao estado de origem de produção, é evidente que o estado da origem está tributando poupança consumida do estado de destino.

Esta foi a grande história da relação sul-norte, em que o sul tributava a poupança consumida do Norte pela via tributária, pela via das negociações interestaduais. Como nós podemos resolver um problema que é clássico, típico e necessário, em que os estados devem tributar as suas próprias economias, e não os consumos e rendas de outros estados, para assegurar uma justiça fiscal em relação a federação? Se isto é assim, que podemos fazer, vamos colocar a alíquota zero na fronteira, toda vez que houver venda ou operação entre comerciantes e contribuintes de um estado e de outro estado, a alíquota zero resolveria. Mas colocando

alíquota zero, o que acontece? Sonegação, porque aí todas operações internas também passam a ser interestaduais, por que se sujeito é tributado numa operação interna em 17%, e na operação interestadual ele não é tributado, por qual ele vai optar? E aí o que é que vai acontecer? O sujeito institui uma empresa aqui, e outra entidade ali, esta entidade ali para vender para cá.

Evasão legal, não estou aqui fazendo ilicitudes, estaria fazendo ilicitudes se estivesse vendendo internamente, Maurício, se estivesse falsificando nota, mas aqui é uma engenharia fiscal. Eu tenho uma empresa no estado "A" e tenho empresa no estado "B", a empresa no estado "A" só vende para consumidores do estado "B", e a empresa no estado "B" só vende para consumidores do estado "A", e não tem imposto. Como é que se resolve isso? Se não queremos que o Estado produtor tribute os consumos do estado importador, e só podemos fazer isso pela alíquota zero, como nós resolvemos a equação? No modelo do ICMS de hoje existem algumas situações interessantíssimas, observem bem. Se um Estado "A" produz insumos que são adquiridos no Estado "B", vamos supor que é uma relação interestadual de estados do Sul, a alíquota é 12%, 7% é do Norte e do Nordeste, não é?

Bom então vejam bem, estes insumos são tributados nessa relação interestadual, entre Estados do Sul, entre Santa Catarina e Rio Grande do Sul, em doze. Vamos admitir que o adquirente tem que se creditar de doze, aliás, debitou doze e tem um crédito de doze, a operação subsequente consiste na exportação para o exterior, a exportação para o exterior é isenta de

tributação dos industrializados, exporto mas não há ICMS que incida sobre a exportação, mas ele tem um crédito de doze, que é satisfeito pelo Estado que não recebeu o tributo, e aí o que é que se passa? Estão os Estados federados neste sistema dando crédito de um imposto que não receberam.

À revelia da Lei Complementar nº 24, o que já esta acontecendo no país é a chamada equivocadamente *guerra fiscal*. É concedida redução da base de cálculo ou financiamento, o Estado "B" estará concedendo crédito de imposto que não recebeu para quem não pagou, isso se passa com a Zona Franca de Manaus, isso se passa em algumas relações do Estado do Espírito Santo, isso se passa com relações do Estado da Bahia, isto se passa com algumas relações do Estado do Ceará, em que você tem a concessão de incentivos pela alíquota do ICMS, à revelia do CONFAZ. Essa matéria evidentemente é sujeita à debate, à discussão. O Estado de São Paulo, em relação ao Estado do Espírito Santo, no que diz respeito à importação de veículos pelo porto de Vitória, baixou instruções não dando crédito, ou não concedendo crédito do ICMS, quando houvesse financiamento ou isenções ou redução de base de cálculo, enfim no Estado de origem da mercadoria. O Estado do Espírito Santo impetrou um Mandado de Segurança perante o Supremo Tribunal Federal, este não concedeu a liminar, aliás, concedeu a liminar para manter uma situação anterior. O MS está agora sendo examinado pelo ministro Luiz Galotti.

O modelo do nosso ICMS entrou em crise, e por que entrou em crise? Primeiro, entrou em crise por que ele é um im-

posto sobre origem, o imposto da origem e não do consumo. É um imposto que leva a uma distorção federativa fazendo com que os estados ricos produtores tributem os estados pobres consumidores. Isso está na essência do mecanismo de origem. Segundo, considerando que a União Federal há praticamente quinze anos não formula uma política nacional de equalização regional, os Estados federados foram empurrados para a tentativa de estímulos ao desenvolvimento com a utilização de alíquotas tributárias, seja os Estados, seja os municípios, com o imposto sobre serviços. Com este mecanismo, ficam os Estados, as vezes, reféns dos empresários.

Eu ouvi, em determinado momento, a proposta de um empresário para um governador, nos seguintes termos: "eu instalo minha empresa aqui, venho aqui e crio empregos para instalar a fábrica, mas o senhor terá que me dar isenção de 75% do ICMS e me conceder financiamento por dez anos, com cinco anos de carência dos impostos municipais". O que é uma extorsão evidentemente. Agora, como o poder público Federal havia abandonado a política de desenvolvimento regional, mas formuladas nacionalmente, os Estados ficaram obrigados a promover a desconcentração industrial pela via de concessão de incentivos através dos mecanismos tributários locais. Esse é o grande, o tema, o tema é político, econômico, o tema não é exclusivamente técnico tributário, esse é o tema, a tecnicidade tributária é o instrumental ou não para vigência de determinadas políticas das relações interestaduais e da compatibilidade do desenvolvimento nacional.

O que o governo propõe? Para resolver esta questão tributação entre origem e

destino, para resolver os equívocos da concessão de créditos por Estado que não recebeu, e eventualmente para quem não pagou, para corrigir esse tipo de distorção e equilibrar essas relações, reúne-se da seguinte forma: sobre uma base tributária x^1 , que poderá ser a circulação de mercadorias x^1 , ou a prestação de serviços x^1 , vamos nos deter na circulação de mercadorias x^1 , passam a incidir duas alíquotas, uma alíquota da União e uma alíquota dos Estados. A alíquota da União é fixada por lei federal, já que é a arrecadação de tributo nacional e portanto o Congresso Nacional terá que fixá-la, com a participação da Câmara e do Senado; a alíquota estadual, do modelo tradicional do ICMS estadual, será fixada pelo Senado Federal.

Vamos admitir, para efeito de raciocínio, os números são aleatórios, que o Senado Federal para a hipótese de operações de circulação da mercadoria x^1 , tenha estabelecido uma alíquota de 17% e a lei federal tenha fixado uma alíquota de 8%, o que significaria que uma circulação de mercadorias teria um total tributado de 25%, que é a soma das duas alíquotas, primeiro dado; União e Estados terão que integrar os seus mecanismos fiscalizatórios, porque é uma base tributária só. Pelo sistema, pelo projeto, a União arrecada, fiscaliza e administra o seu tributo ou a sua parcela no tributo, correspondente a alíquota federal. Os Estados federados administram, fiscalizam e arrecadam a sua parcela do tributo, exclusivamente a sua parcela, mas evidente que tem que haver convênios entre as duas máquinas para que haja procedimentos administrativos iguais e interpretações iguais, porque se está tratando de uma mesma base tributária.

E mais, que a competência para as discussões judiciais sejam de uma justiça só, que será a justiça estadual porque não se pode levar as demandas federais para a Justiça Federal, e as demandas estaduais para a justiça estadual se a discussão é só sobre uma mesma base de cálculo e uma mesmo fato gerador. Isto começa a determinar uma solidariedade entre as duas esferas.

Agora vejam, se nós vamos fazer uma operação interestadual dessa mercadoria, e se quisermos operacionalizar o destino, ou seja, queremos transformar este imposto num imposto arrecadado pelo Estado de destino, duas fórmulas aparecem: a primeira seria que o Estado de origem, para evitar a sonegação não poderá ter uma alíquota zero na saída, porque se não caminharíamos para o mascaramento, ou para evasão legal, perfeito, nós teríamos que pensar num método para evitar isso. Qual é o método que se falou a vida inteira? A câmara de compensação. O Estado de origem cobra, e ao fim de cada mês leva o arrecadado nas operações interestaduais para uma câmara de compensação, e lá se vê as diversas operações interestaduais entre os estados, que se compensam.

Isso teoricamente é interessante, só que tem um problema que não é teórico, é político. Será que o Estado de Santa Catarina, que tem um tipo de operação interestadual x vai acreditar que o Estado de Alagoas vai levar para câmara de compensação o ICMS arrecadado nas operações interestaduais? É a mesma coisa que acontece com a União Européia: será que a França, que Portugal, vão levar suas receitas para a Câmara de Compensação? É só a desconfiança que impera, ou seja, é

viável teoricamente, mas politicamente se estabelece um mecanismo de desconfiança, por que você estabelece, vamos fazer a câmara de compensação?

A primeira pergunta que faz um governador é, “escuta, um Estado federado que não paga as suas despesas de energia elétrica vai pagar aos outros Estados as operações interestaduais?” E isso vai ser uma fonte de imensa complicação. Eu não estou dizendo que a câmara de compensação não seja algo academicamente viável, o problema é saber se os seres reais que vão entrar para esta câmara topam entrar para esta câmara, e se acreditam nos parceiros. Examinando esta hipótese de que é politicamente, extraordinariamente complicado o mecanismo das câmaras de compensação, não que fosse complicado no sentido técnico, não, técnico se resolve, ainda mais hoje com mecanismos de informatização absoluta da rede bancária não teríamos dificuldade, o problema é outro. O problema é que o Estado federado “A” tem em seu Tesouro um dinheiro que tem que levar para câmara de compensação. Aí ele resolve levar para a câmara de compensação o quê? Reais ou papéis? Ele diz o seguinte: “olha, eu tenho um débito com a câmara de compensação, mas só posso levar papel porque eu não tenho verba, eu não tenho dinheiro”. Entenderam o problema?

Então, o que a gente está tentando examinar? Primeiro dado político, não é viável você transformar de sopetão desde logo o mecanismo Estado de origem/Estado de destino. Nós temos que jogar isso no tempo, para viabilizar uma operacionalização sucessiva e gradual para o destino, uma transição do sistema de origem

para o destino. Qual foi a proposta que levamos ao Congresso? O Senado Federal, que representa os Estados, e aqui é o modelo, vai operacionalizar gradualmente a transferência da receita da origem para o destino, de que forma? Reduzindo a alíquota estadual nas operações interestaduais. Imaginem o seguinte: vamos admitir a hipótese que o Senado Federal, para a operação de circulação de mercadorias x^1 , reduza a alíquota interestadual, na operação interestadual x^1 para zero. Se nós ficarmos só nisso, deu-se o mesmo problema anterior, sonegação, por quê? Porque na operação interna esta operação seria uma alíquota de vinte e cinco, e na operação interestadual teria uma alíquota de oito, que era alíquota da União, já que a alíquota do Estado é zero.

O que iria acontecer? Todo mundo iria para operação interestadual, evidentemente, para sofrer a alíquota de oito e não de vinte e cinco. Então a tese é a seguinte, a técnica proposta é a seguinte: criação de uma alíquota de trânsito, o nome eu que inventei, não foram os técnicos, eu que inventei este nome (...).

A integrar como alíquota de trânsito, a alíquota federal, então reduzida para zero, neste exemplo, a alíquota da União passa a ser de quanto? Oito, que é a sua alíquota para operação de qualquer natureza desta mercadoria x^1 , mais dezessete, vinte e cinco. Haveria um débito de vinte e cinco, o contribuinte se debitaria em vinte e cinco em favor da União, na operação subsequente no Estado federado, de destino, na operação subsequente, eu não vou falar aqui que tem o valor agregado, vamos falar só sobre o total para não confundir, é possível mas não convém, esta

circulação de x^1 , já que as alíquotas são uniformes nacionalmente, que é a regra de ouro do sistema, x^1 é tributado em oito pela a União e dezessete pelo Estado.

Na primeira operação subsequente no Estado do destino, o Estado "B", o débito é oito para a União e a alíquota é 17% para os Estados, a União tem que dar um crédito da operação anterior de vinte cinco, por que ? Porque os créditos não são cruzados pelo sistema, os créditos não se confundem, os créditos, os débitos da União são creditados pela União, e são oferecidos a créditos da União, os dos Estados são oferecidos nos Estados, ora, era oito a recolher, é vinte cinco o crédito, reaparecem os dezessete, como crédito da União contra a União pelo contribuinte. Em relação a situação estadual, na situação estadual a alíquota é de 17%. Qual é o crédito a ser dado pela operação estadual? Zero. O Estado do destino se apropria da totalidade da alíquota e a União serve, portanto, como elemento de trânsito entre esta situação, os dezessete que aparecem como débito aparecem como crédito, não é a receita da União, é alíquota de trânsito, o que significaria que poderíamos, e a idéia é mais ou menos essa, nós estamos trabalhando no projeto de lei complementar que trataria desse tema, de que esses 17%, se forem recolhidos, eles terão que ir para uma conta bloqueada, que é exatamente para o ressarcimento na hipótese de eventual acumulação de crédito, para evitar a acumulação de crédito.

Porque esta operação interestadual, aqui estes 17%, poderá ser lançada a crédito em outras operações de contribuintes, o que já é conhecido, sem problema. Mas

o projeto prevê o ressarcimento em dinheiro na hipótese da impossibilidade, para isso teríamos que esclarecer nitidamente que os 17% não eram, vejam bem, não é receita da União, é alíquota de trânsito, vejam, não haverá nenhum interesse em princípio de que o contribuinte mascare uma operação interestadual, com a produção interna, por quê? Porque quer na interestadual, quer na interna, a alíquota é 25%. Só que agrega-se à União a parte da operação do destino e aí você estabelece um mecanismo de passagem.

Quando nós estávamos trabalhando com este modelo, e não desatava, estão entendendo bem, a coisa não andava, e quando se falava em câmara de Compensação eu impugnava, os técnicos todos sentados, e aquela coisa de desenha para cá, desenha para lá, e "vamos para câmara de compensação", não falem em câmara de compensação, o Rio Grande do Sul não senta com o Acre para fazer câmara de compensação. "Não dá para evitar o problema da relações interestaduais". Aí puxa para cá, primeiro modelo que nós tínhamos pensado, como é que a gente faz? Vamos fazer o seguinte: a União passa a tributar as operações interestaduais. A idéia inicial, quando começamos a desenhar esta equação, passou a ser a seguinte: sobre as operações interestaduais, a União; o Estado tributaria só nas operações internas. Até aí, sob o aspecto técnico, perfeito. Você pegaria essa área arrecadada pela União na operação interestadual e ficaria 20% para a União, e 80% retornariam ao Estado do destino, e aí você teria um equilíbrio.

Só tem um probleminha. Quando o técnico me mostrou o desenho, está óti-

mo, funciona, mas os Estados vão aceitar que a União comece a tributar 40% de todas as operações de circulação de mercadoria do país, já que 40% são as operações interestaduais no contexto global das operações de circulação de mercadoria e 60% são operações internas? Evidente que não, não topam de jeito nenhum. Por quê? Por uma razão muito simples, porque se nós fizéssemos isso, e eu levantei o problema, se nós resolvermos, para solucionar a questão da tributação origem/destino, e a transferência do destino sem sonegação e sem modelo, nós passaríamos a tributar pela União as operações interestaduais, isto significa mexer nas partilhas dos fundos constitucionais, formados pelo IR e o IPI, constituindo os Fundos de Participação dos Estados e Municípios.

Não há possibilidade nenhuma, no momento político atual, de se discutir fundos, de se rediscutir o pacto de distribuição de receita de 1988, não há condições políticas para isso. E aqui, na medida em que nós transferíssemos todas as operações interestaduais para a União, nós teríamos que rever a constituição dos fundos, e aí teríamos que fazer o quê? Levar todos os tributos federais para dentro do fundo, o que seria uma coisa razoável tecnicamente, mas no momento que você levar todos os tributos federais para dentro do fundo, reabre a disputa da partilha dos fundos, não só entre a União e os Estados, mas também a partilha entre os Estados federados. Observem as reclamações e as requisições do Estado do Mato Grosso do Sul e o Estado do Mato Grosso, quanto ao desenho da partilha dos Fundos da Participação dos Estados, que é de 1989.

A Lei Complementar estabeleceu que a partir de 1990 se reveria a divisão entre os fundos, ou seja, o percentual de cada Estado no Fundo, de Participação do IR e do IPI. Logo, este modelo, que poderia ser o modelo, digamos, academicamente viável, Dr. Maurício, era politicamente impossível, porque você mexeria nos fundos e você mexeria em algo: a União está botando a mão em 40% das operações de circulação de mercadorias no país, e são as interestaduais. Assim desenhamos neste modelo, não como modelo interativo, mas como alternativa que o Senado pode utilizar na operação gradual de transferir da origem para o destino, deixamos ainda na letra "b" do inciso correspondente a possibilidade do Senado encontrar outros procedimentos, eventualmente câmara de compensação.

Agora surgem algumas dificuldades no modelo, e que é exatamente as dificuldades que nascem de situações políticas, dificuldades no modelo que nós fizemos, e que apareceram nas conversas em que o Ministro da Justiça teve nos últimos quinze dias com todos os governadores, inclusive aqui em Santa Catarina. Nós, oito dias antes da reunião do Palácio da Alvorada, no dia 25, nós em oito dias visitamos vinte capitais e conversamos com vinte e três governadores e seus técnicos. O que é que se passa? Por exemplo, numa operação interestadual entre contribuintes, o modelo prevê que a operação entre contribuinte e não contribuinte é considerada sempre operação interna, como também a operação de importação. Aí os Estados federados, importadores líquidos, argumentaram, e com correção, que havia um aumento substancial das relações contribu-

intes e não contribuintes pelos mecanismos de compra via telefônica e pagamento via cartão de crédito, em que você pode hoje comprar, de dentro de sua casa pelo telefone, um bem oferecido no Mappin em São Paulo, aqui em Santa Catarina, bastando por o seu número de cartão de crédito.

No momento em que nós tivermos o funcionamento interativo das operações das televisões a cabo, que agora só estão oferecendo sinais, mas subsequente-mente no cabo do sinal da televisão a cabo vão passar também situações interativas de aquisição de bens e de negociações, enfim, todos os tipos de serviços que são prestados lá em países no exterior, evidente que vai aumentar a proximidade do não contribuinte consumidor final com algum contribuinte varejista em outro Estado Federal. Alguns Estados, nestes casos, pedem que na operação interestadual de contribuinte a não contribuinte se considere interestadual e que se aplique o modelo, para tributar então no destino a renda consumida pelo cidadão do estado de destino.

Um ponto importante também, é que o modelo não permitirá, e nós temos que explicitar isso, na discussão surgiu o problema, o modelo não permitirá isto que acontece hoje, de vocês estar dando crédito de imposto que não recebeu. Então naquela hipótese que nós referimos, com a operação interestadual, como ficam os créditos da operação anterior a esta? Primeiro momento, aqui nós temos uma operação interestadual desta mercadoria mas acontece que esta mercadoria pode ter passado por operações anteriores, desde a origem primária até a situação de insumos

para vendas por atacado. Se nós temos crédito dessas operações anteriores, das operações anteriores à operação interestadual, quem é que responde por estes créditos? O Estado de destino não, tem que ser o Estado de origem. E aí a compensação dos créditos anteriores das operações anteriores, a operação interestadual, isenta, de alíquota zero, poderão ser compensados em outras operações do contribuinte ou ressarcidos em dinheiro. Para evitar a acumulação de crédito, evidentemente, daí você não teria acumulação.

Este modelo é uma tentativa de colocar na mesa a viabilização de uma discussão. Inclusive nós fizemos uma brincadeira, a época em que desenhávamos o modelo, e passamos a chamá-lo de barquinho, que era a forma com que você atravessava a fronteira por um barco que era concedido pela União, e asseguraria então a inviabilidade total da transmissão dessa natureza. Mas não pára aí, evidentemente, a questão relativa ao processo reformatório global. Reivindicações necessárias decorrentes das reformas da ordem econômica e fundamentalmente da participação do Brasil no mercado internacional, requerem na economia mecanismos que assegurem a competitividade do produto nacional. Isto significa desonerações, desonerações no sentido global. Hoje são tributáveis pelo ICMS estadual as exportações de produtos primários e semi-elaborados. Hoje o investidor de capital, na medida em que incorpora o ativo imobilizado da empresa, um bem de capital, ele não se credita dos impostos embutidos nas operações anteriores. Hoje, embora com menos extensão, porque o CONFAZ já estendeu muito em relação a

agricultura, você tem ainda situações na agricultura.

Os preços agrícolas dos grãos não são ditados no mercado interno, são ditados pelo mercado internacional. Quem resolve o preço do grão de soja no mercado são as negociações na Bolsa de Chicago. Poderia ser outra negociação e em outro lugar, mas lá é basicamente onde se define o preço internacional da soja. Logo, a competitividade do produto nacional está exatamente em você desonerar seguramente as exportações, por que se nós tivéssemos ou nós ditássemos o preço internacional, não teria problema nenhum de você embutir no preço do produto o tributo, se o preço é caracterizado e monopolizado pelo Brasil, mas não é o caso, quem dita o preço internacional da soja são negociações de mercado na Bolsa de Chicago.

Logo, onerar as exportações significa reduzir a capacidade competitiva do produto no mercado internacional, porque você incide custos tributários dentro do processo produtivo, logo é brutalmente necessário a desoneração das exportações como primeiro item. É evidente, se você precisa ampliar o parque fabril inclusive para a criação de emprego, e assegurar a modernização da economia do país, você precisa desonerar os investimentos de capital, o que significa que você tem que dar crédito ao contribuinte que incorporou ativo imobilizado à sua empresa ao bem de capital, para expansão da capacidade produtiva. Evidente, e não é necessário falar, que você precisa dar crédito ou assegurar desonerações para os insumos na Agricultura, fertilizantes, máquinas, tratores, embora o CONFAZ já tenha criado isso.

Aqui surge então um problema, observem, o modelo que nós desenhamos anteriormente, ou seja, a fusão entre os dois impostos, passaria a vigir em janeiro de 1998. Até dezembro de 1997 manter-se-ia o mesmo modelo de ICMS. Por que precisaríamos nós, do ponto de vista do Governo Federal, pelo menos dois anos para discutirmos as alíquotas e discutirmos também a lei complementar? É bom lembrar que é ano eleitoral, são eleições municipais, o Congresso Nacional a partir de maio estará envolvido nas eleições municipais. Porque? Por que pelo nosso sistema eleitoral as bases de apoio eleitoral da eleição de 98 se desenham em 96, na eleição de prefeitos e vereadores.

Logo o Congresso Nacional estará voltado à esta discussão, decorrência do nosso sistema eleitoral que um dia a gente pode discutir, que é outro assunto, não cabe aqui falar nisso. Em todo caso nós temos um dado objetivo em 1996, você não terá muito tempo, vai ter pelo menos de maio a outubro envolvimento eleitorais, logo você não terá condições de votar tudo isso no ano que vêm. Então nós deixaríamos o ano de 97 para isso, observado o princípio da anualidade, ou seja, teríamos que votar a instituição de tributos em 97, para cobrar em 98.

Temos problemas de tecnicidade importante, observem por exemplo, hoje, os senhores sabem, que em determinados produtos, como os cigarros, as bebidas e outros, o ICMS incide, ou melhor a alíquota do IPI está na base da alíquota do ICMS. Correto, você tem o produto, você tem o IPI e nesse conjunto incide a alíquota do ICMS. Ora, se o modelo é um modelo em que as alíquotas são separa-

das por fora, o que é que nós vamos ter? Vamos ter que fazer uma calibragem da alíquota do ICMS para manter a mesma arrecadação, porque a alíquota do ICMS real, se você calcular a alíquota do ICMS existente sobre o preço do produto, ela vai a 45, mas ela aparece como vinte cinco. Eventualmente, é uma questão de calibragem, para não haver perda, pelo fato de você tirar da base do ICMS estadual o IPI, tributo federal.

Vocês me perdoem estas explicações, mas é que se não as faço fica um negócio vazio, porque aqui tem um certo nível de tecnicidade. Mas aqui eu estou falando sobre perdas, isto aqui se compensa, se resolve, mas para isso eu preciso fazer uma graduação. Quero lembrar mais, a fixação da alíquota estadual é feita pelo Senado. Pelo modelo, o Senado faz mediante resolução que é insuscetível de veto pelo Poder Executivo. Logo o Senado Federal, que representa os Estados, vai fazer um pacto na fixação da alíquota dos Estados que assegure as receitas estaduais. A União, na verdade, vai ficar dependendo do espaço que for concedido pelo Senado para incidência da alíquota do seu imposto, da alíquota federal, porque evidentemente não se pense que se o Senado fixar uma alíquota de doze, você tem um espaço de fixar uma alíquota de quatro, de três, de oito.

Agora se o Senado aumenta a alíquota, reduz a possibilidade de um aumento da alíquota federal. Por quê? Por que na verdade a alíquota federal vai ser uma alíquota sobre a alíquota estadual, porque senão o mercado explode. Os senhores sabem muito bem que nós não podemos operar, em operações de circulação de mercadorias, à alíquotas superiores a 25%

no total, sob pena de você empurrar os agentes econômicos para a informalidade, para a sonegação, porque a economia não suporta competitividade da produção. Então na verdade você fica condicionado, a alíquota federal vai depender da fixação da alíquota pelo Senado, isto é importante ter presente. Por quê? Por que o Presidente da República não tem como vetar a decisão do Senado na fixação da alíquota estadual, e o Senado participa na fixação da alíquota nacional.

Isto é importante ter presente. Alguns equívocos foram produzidos no sentido que estaríamos federalizando o ICMS. Observem bem, a questão da fixação da alíquota. Me perdoem, sobre a fixação da alíquota o que tínhamos hoje? Hoje o Senado Federal fixa a alíquota das operações interestaduais, não é isso? Está lá na Constituição, interestaduais. A alíquota interestadual é parâmetro da alíquota interna, por quê? Porque a alíquota interna do mesmo produto não pode, pela Constituição, ser inferior a alíquota interestadual, do mesmo produto. Então ao fixar a alíquota interestadual, está o Senado fixando alíquota mínima interna. Por disposição constitucional, os Estados poderão reduzir a alíquota interna, se houver unanimidade no CONFAZ. Perfeito, ou seja, há liberdade estadual. Na verdade, os Estados federados têm liberdade no sistema atual para aumentar a alíquota interna, sim, mas para reduzir a alíquota interna aquém da mínima fixada pelo Senado reflexivamente ao fixar a alíquota interestadual, o Estado federado depende da unanimidade do Congresso Nacional.

Quem diz que os Estados federados vão perder a competência legislativa so-

bre o ICMS, é por que não leu a Constituição. A Constituição Federal prevê a existência de uma lei complementar sobre o ICMS, mas a Constituição Federal prevê também, previu, e porque tinha que prever, necessariamente tinha que prever, de que na hipótese do Senado, do Congresso, não votar a lei complementar relativa ao ICMS, deveria o CONFAZ disciplinar a respeito. O Congresso não votou, e o CONFAZ está em fase de imploração, por que os Estados federados não respeitam mais a decisão do CONFAZ. Estão concedendo redução de base de cálculo individualmente, à revelia da Lei Complementar n. 24, e lembrem-se que esta lei, que regula o CONFAZ, diz clara, nítida e expressamente que não se pode, em hipótese alguma, fazer reduções de base de cálculo, concessão de financiamento, fora do CONFAZ.

Este modelo está em crise com as decisões virtuais do Supremo no caso Goiás – São Paulo, Goiás – Espírito Santo e Rio de Janeiro – Espírito Santo. Então não se fale de que estaria havendo a federalização do ICMS, não, o que está havendo é a possibilidade de nós termos um tributo que possa compatibilizar a nação e as relações federativas. Estas desonerações, meus senhores, são exigências do processo econômico da internacionalização e da participação do Brasil na abertura da economia. Isto é coisa para já, não é coisa para amanhã, ou seja, é uma exigência da economia. Mas se ao mesmo tempo é a exigência da economia catarinense, como é uma exigência da economia gaúcha, como é uma exigência da economia mato-grossense, ela representa desde logo uma perda em arrecadação do ICMS para os Estados que tributam

os seus produtos primários e semi-elaborados, e que são sujeitos a importação, ou seja, os Estados como o Rio Grande do Sul – 6,5% , mas como o Pará, cuja receita de ICMS, baseada claramente na exportação para o exterior de semi-elaborados e de primários, como minerais, representa 35% do total arrecadado.

Os Estados federados informam que, desoneradas as importações de semi-elaborados e primários, nós teríamos uma queda de receita no agregado nacional de 1,4 bilhões de reais, que precisam ser compensados, até que o processo econômico, que o crescimento econômico reaja em relação as receitas. Os Estados federados não tem muito nitidamente ainda os números que perdem pelos investimentos de capital, e nós, na União, não temos condições de saber esses números. A partir da semana que vem começam reuniões com técnicos dos Estados, com os técnicos da Fazenda e do Planejamento para discutir esses números, e fixar os números de perda que os Estados terão em relação à desoneração dos investimentos de capital.

Determinados esses números nós iremos definir, é a determinação do presidente Fernando Henrique Cardoso, a compensação destas perdas. O governo Federal oferece 10% da arrecadação do IPI, que se transformará a partir de Janeiro de 98 em 10% sobre a alíquota federal do ICMS. Estes 10%, em números de 1995, correspondem a 1,5 bilhão de reais. Há portanto uma sobra para eventualmente compensarmos diferenças, e a compensação estaria fazendo na proporção das perdas dos exportados. O cálculo é mais ou menos fácil de se fazer, uma vez que se estabelece que se você tem uma parcela de participa-

ção nas exportações para o exterior de 30% do agregado nacional, você levaria 30% do fundo, e fazendo os cálculos de compensação eventual, estamos agora a discutir quais as compensações aos Estados em relação a essas outras duas perdas.

Mas é bom ter presente que não obstante se estabeleça desonerações desde logo, o sistema do ICMS já sofre alterações no que diz respeito ao problema da receita. Altera-se e institui-se a possibilidade da cobrança do ICMS no desembaraço aduaneiro nas importações de bens, que hoje, os senhores sabem, a tese jurídica é de que o fato gerador se perfecciona com a entrada da mercadoria no estabelecimento, inviabilizando-se portanto a cobrança no desembaraço aduaneiro. O texto prevê a cobrança no desembaraço aduaneiro e resolve ainda o remanescente de pendências judiciais sobre importação por pessoa física. Em que pese alguns Estados, São Paulo por exemplo, onde os tribunais são mais ou menos pacificados, mas em outros Estados ainda não.

O projeto prevê ganhos, quer pela ampliação das importações, por que haverá mudanças no mecanismo, quer também por mecanismos que deveremos introduzir quanto às operações interestaduais em relação à combustíveis. E ainda teríamos que avaliar as perdas que vão se dar até dezembro de 1997 e as perdas que vão se dar a partir de janeiro de 1998, no sistema. Alguns Estados haviam incluídos, nesta mudança do projeto, ganhos dinâmicos. Por exemplo, nós temos nas operações interestaduais, ganhos e perdas. São Paulo, por exemplo terá uma perda de 15% na sua arrecadação de ICMS tendo em vista a transferência da origem para o

destino. Em São Paulo, 15% de toda a receita do ICMS são decorrentes de exportações interestaduais. Este terá perda, mas os outros todos têm ganhos, então nós temos que encontrar formas de compatibilizar esses interesses.

Por último, eu encerro já, meu caro Maurício, eu diria basicamente o seguinte: o projeto tem três grandes núcleos. O primeiro núcleo são as modificações dos textos permanentes da Constituição, e eu explicitarei algumas delas. O segundo núcleo são as desconstitucionalizações. O texto de 88 constitucionalizou, no que diz respeito a tributos, uma série de regras confundindo-se inclusive com o Código Tributário Nacional, e por quê? Porque nós estávamos legislando em 1988 para resolver pendências judiciais então existente, e com isso engessamos a legislação infra-constitucional. A tese é desconstitucionalizar uma série de regras. O terceiro núcleo é o da simplificação.

Alguns projetos de reforma fazem pitecnias, com impostos não declaratórios, formas de impostos sonegáveis, retorno a mecanismos de tributação, que não são mecanismos de tributação, mas de arrecadação. Outros projetos querem, por exemplo, instituir aquele famoso imposto sobre operações financeiras, movimentação financeira. Isto por que, movimentação financeira não é base tributária, movimentação financeira, Dr. Maurício, pode ser, e seguramente o é, um belo mecanismo arrecadatório, mas é um mecanismo estranho. Se for considerado um tributo, nós faremos incidir uma alíquota permanente sobre operação financeira, sobre o cheque. Mas o que é que nós estaremos tributando?

Por que o cheque pode ser o meio pelo qual você pagou a aquisição de bem de capital, pode ser a forma pela qual você pagou a empregada doméstica, pode ser a forma pela qual você deu presente para a mulher. Pode ser o pagamento da alimentação alimentícia, mas, esta é a base tributária de um imposto? Esse imposto parece ser um mecanismo muito eficaz de arrecadação, mas não é um tributo, é um procedimento arrecadatório. Um procedimento arrecadatório que conduz a uma brutal injustiça fiscal. Aí você dirá, “bom, se é um mecanismo arrecadatório vamos fazer o seguinte: ele é uma antecipação do imposto de renda, então você emite seus cheques, durante todo o tempo, no final do ano você calcula o tributo que arrecadaram, e aí você compensa na sonegação do imposto de renda”.

Agora vamos pensar um pouquinho rapidamente: quantas pessoas físicas no Brasil são tributadas pelo imposto de renda, e quantas pessoas no Brasil tem conta corrente? Este é um número muito maior, e aqueles que não pagam imposto de renda estariam pagando imposto sobre a movimentação financeira, mas esta é uma brutal injustiça fiscal, por que você traria para a tributação quem não está sujeito à arrecadação, pessoas sem capacidade para contribuir. Em linhas gerais o projeto pretende portanto, sem pirotécnicas, compatibilizar o processo econômico nacional com as relações internacionais que o alimentam. Quer viabilizar algumas regras que possam ser permanentes, quer enfrentar as tributações interestaduais e quer fundamentalmente, assegurar uma justiça federativa. Esta é a proposta, esta é a nossa discussão. Muito obrigado.