

DESAFIOS DA REFORMA TRIBUTÁRIA¹

Imposto sobre o consumo: competitividade versus guerra fiscal.

Adilene Vieira Teixeira de Amaral²

Ivan Dias de Souza³

José Roberto Oliveira Carvalho⁴

Orientador: Dr. Prof. Milton Sampaio⁵

RESUMO

A reforma deverá simplificar o sistema tributário; aumentar a base de contribuição e distribuir melhor a carga tributária; reestruturar e racionalizar a tributação sobre o consumo; eliminar as brechas por onde se propaga a evasão fiscal; reduzir focos de sobretaxação, que afetam a competitividade das empresas em um mercado globalizado; e finalmente, salvaguardar os direitos e garantias dos contribuintes, bem como resolver a distribuição da arrecadação de forma a não fomentar as desigualdades regionais. A abordagem da alternativa fiscal, econômica e política é o escopo do presente artigo

Palavras-Chave: Reforma Tributária, Simplificar, ICMS, IVA, Guerra Fiscal, Harmonização, Competitividade.

Nas últimas décadas, o debate sobre a Reforma Tributária tem adquirido crescente importância na definição das políticas públicas em vários países do mundo. De um modo geral, todas as sociedades democráticas têm questionado se o modelo tributário, independentemente do seu grau de desenvolvimento econômico, do nível de carga tributária por ela suportada e da quantidade ou qualidade dos serviços públicos colocados a sua disposição. Neste sentido, Reforma Tributária é tema de alta recorrência.

¹ Artigo científico entregue como avaliação parcial do curso de pós-graduação em Auditoria Fisco contábil pela Universidade Salvador - UNIFACS

² Administradora de Empresas pela UCSal – Universidade Católica de Salvador. Pós-graduanda em Auditoria Fiscal Contábil pela UNIFACS. Auditora Fiscal da Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia. E-mail: aamaral@sefaz.ba.gov.br.

³ Administrador de Empresas pela Fundação Getúlio Vargas - RJ. . Pós-graduando em Auditoria Fiscal Contábil pela UNIFACS. Auditor Fiscal da Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia. E-mail: idias@sefaz.ba.gov.br

⁴ Contador pela Fundação Visconde de Cayrú. Pós-graduando em Auditoria Fiscal Contábil pela UNIFACS. Auditora Fiscal da Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia. E-mail: jroberto@sefaz.ba.gov.br.

⁵ Mestre em Informação Estratégica pela Universidade Federal da Bahia – UFBA, Especialista em Administração pela Universidade Salvador – UNIFACS, Graduado em Engenharia Mecânica pela Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, Professor de cursos de Extensão, Graduação e Pós-graduação na Universidade Salvador – UNIFACS, Faculdade de Tecnologia Empresarial - FTE e de Graduação nas Faculdades Jorge Amado. Consultor nas áreas de gestão estratégica, gestão do conhecimento, inteligência competitiva. Membro consultivo da EngenAr - empresa júnior de Engenharias e Arquitetura da UNIFACS. miltonsampaio@aol.com

Há, basicamente, duas razões que podem explicar essa constante demanda por reformas: a desestabilização do equilíbrio de forças que sustentam o pacto tributário e a necessidade de adaptação à evolução estrutural da economia.

Ao optar por uma Reforma Tributária a sociedade deve decidir sobre a estrutura do sistema tributário desejado. Dada a inexistência de um modelo ideal, deve-se buscar a formulação de um modelo que se aproxime de certas características desejáveis a qualquer sistema tributário: Eficiência econômica, Simplicidade administrativa, Flexibilidade, Responsabilidade política e Justiça.

A tributação sobre consumo no Brasil tem gerado, inquestionavelmente, distorções e ineficiências econômicas, sobretudo setoriais, e agredido os princípios mais elementares de tributação, como a minimização dos efeitos dirigistas sobre os agentes econômicos, sistematicidade e congruência das normas (apenas o ICMS apresenta 27 diferentes regulamentos).

Retrospectiva da Tributação no Brasil – Um breve relato

O passo inicial para a implantação de um sistema tributário no Brasil foi dado com a promulgação da Lei nº 4.625 de 31/12/22, ao criar o Imposto sobre Vendas Mercantis, cuja competência tributária era atribuída aos Estados-Membros e incidia sobre o valor da venda do produto.

Com a promulgação da Constituição de 1934, o campo de incidência do citado Imposto foi ampliado ao acrescentar as operações de consignação mercantil e passou a se chamar por ter sido transformado em um novo tributo de Imposto sobre Vendas e Consignações – IVC, a vigorar a partir de 1936. O IVC era um tributo cumulativo, dito em cascata, que incidia sobre as sucessivas operações de vendas de mercadorias até a chegada ao consumidor final, incidia, portanto em cada elo da cadeia econômica, o que encarecia o produto até a chegada na fase final da mencionada cadeia.

Na Constituição de 1946 antes de ser inteiramente modificada pelos atos institucionais após a revolução de 1964, os Estados contavam ainda com o IVC, que no decorrer dos anos passou a sofrer críticas contundentes por parte dos especialistas por ser considerado um imposto arcaico, em cascata, gerador de inflação e verticalizador da atividade econômica. “Um imposto impeditivo no desenvolvimento da federação e tecnicamente incorreto...” no entender de Sacha Calmom Navarro Coelho (Comentário à Constituição de 1988 – Sistema Tributário. Rio de Janeiro: Forense, 1998. P. 221).

O movimento de criação do Sistema Tributário Brasileiro ganhou, realmente, corpo a partir dos anos 1965 e 1966, ano este da edição do Código Tributário Nacional que é o conjunto de normas reguladoras da tributação do País, que também procurou delinear as bases econômicas que serviriam para fins de imposição tributária. Assim, a Lei nº 5.172 de 25/10/66, regula, com fundamento na Emenda Constitucional n. 18, de 1º de dezembro de 1965, o sistema tributário nacional e estabelece, com fundamento no artigo 5º, inciso XV, alínea b, da Constituição Federal, as normas gerais de direito tributário aplicável à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, sem prejuízo da respectiva legislação complementar, supletiva ou regulamentar.

Antes da promulgação do CTN, a Emenda Constitucional nº 18/65 implantava o Imposto sobre Operações Relativas a Circulação de Mercadorias - ICM, uma evolução comparada ao IVC porque aplicou o **princípio da não cumulatividade** na apuração dos valores devidos, deduzindo-se das operações subsequentes os valores cobrados nas anteriores, inclusive para as matérias-primas nos processos de industrialização.

Na Reforma Constitucional de 1988 o ICM foi substituído pelo atual Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre a Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS que além dos citados serviços, incorporou os impostos únicos federais como, os incidentes sobre energia elétrica, minerais e combustíveis e lubrificantes.

Desafios da Reforma Tributária – Aspectos Relevantes.

Analisamos os desafios da Reforma Tributária sob 05 (cinco) principais aspectos:

1 – **COMPETITIVIDADE:** quando falamos em competitividade lembramos logo do Brasil inserido no comércio mundial, pensamos logo no Mercosul e também na Alca. Os índices de carga tributária suportada pelo produtor brasileiro, tanto na venda para mercados externos quanto na venda para nosso mercado doméstico, são inteiramente incompatíveis com nossos parceiros comerciais. E um dos maiores problemas é os tributos cumulativos (Finsocial, Cofins, Pis-Pasep e CPMF), que a cada dia têm maior participação no bolo tributário, em detrimento dos tributos tradicionais de boa qualidade.

2 – **COESÃO:** o desafio da coesão é correr o risco de partir para a ativa integração brasileira na área internacional e chegar a um processo indesejável de desintegração nacional. É fundamental mantermos e avançarmos na consolidação do mercado interno brasileiro, continuando os investimentos em transportes, energia e comunicação, que, unificando o mercado brasileiro, permitiu a consolidação da indústria paulista, da agroindústria do Centro-Oeste e do Nordeste. Neste ponto é que os conflitos entre os Estados, via guerra fiscal para atrair indústrias modernas, pode representar problemas na consolidação e ampliação deste mercado interno. Para mantermos a federação, é fundamental uma política de desenvolvimento para atenuar as desigualdades regionais, comandadas pelo Governo Federal. A reforma tributária tem que dar resposta ao empresário que compra uma máquina na Itália porque é mais barato do que comprar no Brasil, ou da indústria de informática de Manaus, que também compra tudo do exterior pelo mesmo motivo. Outra questão é a fragmentação das bases tributárias, onde a produção, à venda e o consumo são tributados simultaneamente pela União, Estados e Municípios, onde serviços e mercadorias, hoje em dia de difícil diferenciação, seguem regras distintas.

3 – **AUTONOMIA:** de todos os lados há um clamor pela harmonização fiscal. Não é preciso que tudo seja igual, mas é preciso haver convergência de princípios e objetivos. Harmonização fiscal implica em rever os princípios da autonomia federativa, em colocar os Estados e à União para discutir as vinte e sete legislações estaduais de ICMS diferentes. Em discutir os fundos de participação e outras transferências da União, que têm enorme responsabilidade na criação de municípios insustentáveis economicamente.

4 – **RESPONSABILIDADE:** como se garantir a responsabilidade fiscal num regime de descentralização das responsabilidades na federação. O equilíbrio fiscal é uma exigência da

modernidade, com as suas conseqüentes políticas fiscais, de contas externas e de déficit público. Teremos que ter a capacidade de conseguir o equilíbrio fiscal num contexto federativo, onde a União e vinte e tantos Estados decidem sobre o uso dos recursos públicos e como captar esses recursos via tributos. Não é à toa que constantemente seguem o caminho mais fácil, que é taxar fortemente os combustíveis, as bebidas, as comunicações e a eletricidade, bens de uso universal e de fácil arrecadação tributária.

5 – ESTABILIDADE: na realidade do mundo contemporâneo globalizado é importante a estabilidade de um sistema tributário. Os investimentos de longo prazo das grandes corporações internacionais requerem um planejamento estratégico de duas ou três décadas, e, para isso, é necessário à previsibilidade das regras do jogo tributário.

Guerra Fiscal

O ICMS é o principal tributo arrecadado no País, e como está no âmbito dos Estados, o contribuinte é obrigado a enfrentar praticamente 27 diferentes legislações Estaduais sobre o tributo. Além de atentar contra o princípio da simplificação, contribui para acirramento da “Guerra Fiscal”, por meio do qual os Estados alteram sua legislação para conceder isenções e outros benefícios fiscais para atrair e facilitar a instalação de novas empresas em seu território.

O atual sistema estimula a guerra fiscal entre os Estados porque admite, na prática, que os mesmo concedam incentivos e benefícios fiscais unilateralmente. O ICMS tornou-se um dos instrumentos mais utilizados na disputa pela atração de investimentos, com conseqüências extremamente negativas tanto do ponto de vista econômico quanto do fiscal.

Nessa guerra todos perdem: sai prejudicado o Estado que não dá a isenção, mais perde a nova empresa; perde o Estado que recebe o novo empreendimento, mais não arrecada os tributos; por fim perde a população que não recebe nenhum benefício, já que não haverá pagamento algum de impostos. O único vencedor é a empresa que incitou a “Guerra Fiscal”.

COMPETITIVIDADE

Na experiência internacional, a adoção da sistemática do valor adicionado, a partir da segunda metade dos anos 60, correspondeu a um avanço importante na área de tributação indireta, caracterizando o domínio de impostos gerais sobre a produção e o consumo. Estes ampliaram a abrangência e a equidade da tributação indireta em relação aos impostos específicos, que concentravam a carga tributária em poucos produtos. Além disso, os IVA contrapõem-se a tributação em cascata, ou cumulativa, típica dos impostos sobre o faturamento, por sua sistemática baseada na não-cumulatividade, incidindo tão-somente sobre o valor adicionado em cada etapa da circulação de mercadorias, desde o produtor original até o consumidor final. Neste aspecto Brasil andou pra trás, já que implantou na década de 80 o ICM/ICMS, um imposto tipo valor adicionado, mas, aos poucos, foi introduzindo os impostos cumulativos, grande fonte de renda da União, mas, de alto poder de aumento do custo Brasil.

Os IVA têm sido particularmente funcionais a internacionalização das trocas de mercadorias, ao facilitarem a equivalência pratica entre impostos indiretos, impostos sobre o consumo e tributação, segundo o principio do destino pela mera imposição de alíquota zero as

exportações, de forma simples e sistemática, ao passo que outros tributos indiretos tendem a onerar as importações. Os IVA permitem que o comércio exterior possa ocorrer com maior proximidade aos preços do produtor, além de minimizar a influência de diferenças internacionais na proporção entre impostos diretos e indiretos na determinação de vantagens no comércio internacional. São também mais adequadas as regras do Acordo Geral de Tarifas e Comércio – GATT, que visam restringir a devolução de impostos diretos pagos através de exportações.

A multilateralidade característica das trocas internacionais obriga os blocos de comércio e os países que os integram a adoção do padrão tributário hegemônico na tributação indireta, no caso o IVA, bem como a uma harmonização de alíquotas entre os países do bloco, para dar fluidez as trocas dentro de cada região. No caso do MERCOSUL, todos os países já adotaram o IVA como forma dominante de tributação indireta, excetuando-se o Paraguai, onde, entretanto, sua implementação já está sendo considerada.

No caso brasileiro vários são os impedimentos ao pleno funcionamento da sistemática dos IVA, tanto no plano interno como no caso das trocas internacionais. Em primeiro lugar, coexistem no Brasil dois impostos sobre o valor adicionado, o IPI e o ICMS. O ICMS é o único caso no mundo de imposto tipo IVA não administrado pelo Governo central. Como maior fonte de arrecadação do sistema tributário brasileiro, dá aos Estados ampla autonomia para legislar, administrar, cobrar e gastar os recursos que dele se originam. Sua competência estadual também cria dificuldades administrativas as relações entre os Estados, havendo coexistência dos princípios de origem e destino nas transações interestaduais e guerras fiscais entre os Estados, além da necessidade de articulação entre suas administrações para fins de concessão de isenções.

Harmonização com outros sistemas tributários (globalização)

Um dos traços do cenário atual do mundo desenvolvido é a interdependência dos sistemas econômicos e a globalização de suas atividades, obrigando os governos a promoverem crescente integração entre regimes monetários, tributários e cambiais. Do ponto de vista estritamente tributário, isso vem conduzindo a um processo de harmonização intrablocos de comércio, refletindo-se também na necessidade de compatibilização entre blocos.

No que se refere ao Brasil, os ensinamentos são de dupla natureza. Primeiro recomendam a aproximação aos padrões tributários do mundo desenvolvido, notadamente os europeus, negando a possibilidade de criação de sistemas tributários aberrantes, como, por exemplo, o que se inspira na adoção de um imposto único ou o crescente uso de impostos em cascata, tendo por base o faturamento. Segundo, do ponto de vista da integração latino-americana, reforçam a necessidade de a harmonização tributária entre os países da área, seguir o padrão europeu.

Países como o Brasil, caracterizados atualmente pela baixa governabilidade e pelo enorme questionamento em matéria tributária, terão de recuperar seu poder coercitivo como pré-condição para intensificar a integração e globalização de suas economias, uma vez que essa integração supõe a capacidade ampliada dos governos na defesa de seus interesses e poderes.

Considerações Finais

A Reforma Tributária faz-se necessária para recompor os sistemas e conformá-lo com o pensamento moderno de um Estado enxuto, mais não guloso e voraz. O grande desafio que o Brasil: Poder Executivo (Federal, Estadual e Municipal) Poder Legislativo e Poder Judiciário (Federal e Estadual) terão que enfrentar para harmonizar interesses conflitantes, que envolve não só a Reforma Tributária, mas, também, Reforma Política, Administrativa e Financeira, para adequar toda a estrutura de Arrecadação e sua destinação Orçamentária, com aplicação justa, visando o social e as garantias dos direitos individuais previstas na Constituição Federal, eliminando a Guerra Fiscal que é maléfica para o Estado Brasileiro e desenvolver uma política econômica que garanta o desenvolvimento do País.

Além dos princípios, que são fundamentais para uma Reforma Tributária: Competitividade, Coesão, Autonomia, Responsabilidade e Estabilidade, também, são de extrema relevância os princípios éticos e morais que deverão nortear as autoridades delegadas pelo povo brasileiro e também, a população que como cidadãos deverão dar sua contribuição, através de associações e ONG's Organizações Não Governamentais, para com os instrumentos democráticos de pressão popular possam realmente produzir as melhorias que se fazem necessárias: melhor distribuição das rendas e foco no social, para o Brasil ter uma sociedade mais justa e igualitária.

REFERÊNCIAS

JUS.NAVIGANDI [on line] Disponível na Internet via URL: <http://www1.jus.com.br/doutrina> Arquivo Projeto de mini reforma tributária texto de Marcelo Magalhães Peixoto capturado em 18/11/2002.

CNI. [on line] Disponível na Internet via URL: <http://www.cni.org.br/empauta> Arquivo Reforma Tributária: Avaliação Positiva, capturado em 08/11/2002.

Bordin, Luis Carlos Vitali, estudo A Nova Proposta de Reforma Tributária do Governo Federal (unificação do ICMS).

FIESP/CIESP. [on line] Disponível na Internet via URL: <http://www.fiesp.org.br/foc/reforma/>

Arquivo com artigo Uma Reforma para todos os brasileiros, de Horacio Lafer Piva, capturado em 08/11/2002.

LEGISCENTER. [on line] Disponível na Internet via URL: www.legiscenter.com.br/legisvoice/matérias Arquivo com o Artigo Qual é a Reforma Tributária que efetivamente Precisamos ? de Dr. Dêneron Dias Rose, capturado em 08/11/2002.

HOTTOPOS [on line] Disponível na Internet via URL: www.hottopos.com/harvard1/a_reforma_tributaria_e_suas_pers.htm Arquivo com o Artigo A Reforma Tributária e suas Perspectivas do Prof. Antônio Carlos Rodrigues do Amaral da Universidade de Mackenzie (São Paulo), capturado em 18/11/2002.