

## A questão Regional dentro da Reforma Tributária

por Renato Friedman

O Senador FERNANDO BEZERRA faz uma consulta a respeito da questão regional dentro do contexto da reforma tributária, com vistas a recolher subsídios para exposição a ser realizada no próximo dia 13 de junho de 2003.

Neste artigo, apresento uma rápida avaliação da questão regional dentro do contexto da reforma tributária, mostrando o tratamento que a PEC nº 41 – CD, de 2003, dá à questão regional e oferecendo algumas alternativas para a revisão do atual sistema tributário.

Não escapa a ninguém o fato de que a questão regional é uma das questões fundamentais que qualquer reforma tributária deve focalizar. No Brasil, como em qualquer federação, a distribuição das fontes de receita tributária entre a União e as entidades subnacionais é uma das questões estratégicas para garantir tanto a coesão nacional quanto a eficiência do gasto público. Por tudo isso, é de certa forma surpreendente que a PEC nº 41, de 2003, recentemente enviada ao Congresso Nacional, passe ao largo de várias das principais questões regionais ainda pendentes de solução no País.

A questão regional pode ser abordada sob dois prismas: um é a disputa entre os vários níveis da Federação (União, Estados e Municípios) pelas fontes tributárias, e outro é a disputa entre regiões diferentes (tipicamente, entre Estados) pela receita auferida.

A primeira dessas questões não perdeu, nos últimos trinta anos, sequer um miligrama de sua atualidade. Desde há muito o sistema é demasiadamente centralizado, e hoje, segundo números do Ministério da Fazenda, a União detém 59% das disponibilidades tributárias, os Estados, 27%, e os Municípios, 14%. Esse imenso desequilíbrio impera mesmo apesar dos complexos e detalhados mecanismos de repartição das receitas federais, hoje em vigor (por exemplo, nos arts. 157 a 159 da Constituição Federal).

É claro que, em grande parte, a essa centralização de receitas corresponde a centralização das atribuições. Hoje a maior parte do gasto é de competência da União. Descentralizar as receitas tributárias seria adequado apenas se, simultaneamente, se descentralizassem algumas competências.

Essa descentralização teria de ser parte de uma reforma mais ampla – uma reforma fiscal, e não meramente tributária –, que não está em pauta hoje. Aumentando a receita tributária local, é muito provável que se aumentasse concomitantemente o controle social sobre o gasto e, portanto, a eficiência desse gasto. Além disso, economizaria grande parte do esforço inútil e redundante, atualmente despendido com a disputa do bolo tributário. É inegável que grande parte do esforço parlamentar se perde em projetos e negociações que envolvem repartição e alocação de recursos federais. Novas regras poderiam simplificar sobremaneira essa rotina, mas, infelizmente, isso não está na ordem do dia.

Seria muito oportuno tratar disso, não fosse a crise fiscal em que se meteu o estado brasileiro.

O setor público brasileiro sofre hoje uma crise fiscal que é o resultado de décadas de administração ineficiente e inseqüente, que

cristalizou uma dívida pública alta (da União e também dos Estados) e renunciou à flexibilidade na administração das despesas.

Nesse contexto delicado, a redistribuição da carga tributária pode condenar ao fracasso uma administração estadual que seria, de outra forma, bem sucedida, pois quase não restam instrumentos de ajuste, pelo lado da despesa, a qualquer governador que perca parcela da receita. Por isso, a reforma tributária que se faz agora é a que o Governo julga possível dentro desse quadro de crise fiscal e, por isso mesmo, deliberadamente mais limitada e cautelosa. Se esse julgamento é correto ou não, matéria controversa.

Abordemos, então, a reforma tributária dentro do que ela se propõe a fazer, isto é, dentro dos limites em que ela se encerra devido ao contexto perverso em que está sendo realizada.

O fato é que os anseios do cidadão e do setor privado claramente são deixados em segundo plano. A única vantagem visível é a simplificação do ICMS. Note-se que este é apenas um dos elementos da agenda da simplificação. A redução da carga tributária foi totalmente deixada de lado, e o mais provável, conforme veremos a seguir, é o seu aumento.

Vamos ater-nos à questão regional. Podemos dividi-la em quatro subquestões:

Primeira: qual é o anseio dos entes subnacionais?

Segunda: como a PEC nº 41, de 2003, responde, se é que responde, a esses anseios?

Terceira: que desenho poderia ser mais adequado para o sistema tributário brasileiro no que toca à questão regional?

Quarta: que modificações viáveis podem ser apresentadas à PEC?

Tratemos de cada uma, a sua vez.

O pleito básico dos Estados é a obtenção de recursos mais abundantes para tratar, entre outros assuntos, da educação e da segurança e para retomar a capacidade de investimento estadual. No entanto, a posição dos governadores em relação à guerra fiscal tem sido ambígua – parte deles pretendendo aboli-la e outra parte querendo continuar usando a tributação como instrumento de política industrial. Ao mesmo tempo, e, muitas vezes, em flagrante incoerência, governadores que defendem o uso de benefícios fiscais para atrair empresas também ensaiam discurso em prol da arrecadação do ICMS no destino.

Em contraposição a esses objetivos regionais, a proposta do Governo Federal procura congelar a arrecadação dos Estados, proíbe incentivos e benefícios fiscais – reduzindo significativamente a possibilidade de guerra fiscal – e mantém o atual regime misto de arrecadação do ICMS, sem avançar na transição para um regime de destino (exceto no caso de alguns bens específicos, como os derivados de petróleo). Em outras palavras, exceto pela atenção dada aos Estados cujos governadores se opunham à guerra fiscal, nada foi feito para atender aos anseios regionais, exceto, talvez, a abertura de uma porta para eventual elevação da carga tributária.

A reforma tributária apresentada pelo Governo Federal está sendo proposta com o compromisso de não afetar a carga tributária total. No entanto, há, em seu bojo, a semente de elevação de tributos. Essa semente é a simplificação do ICMS, cujas alíquotas seriam limitadas a número máximo de cinco.

Essa limitação gera grave problema de aritmética tributária. Se cada Estado não pode perder receita e se todos têm que se conformar ao conjunto de alíquotas fixado pelo Confaz (ou que outro nome venha a ter), como garantir que cada Estado conseguirá reproduzir **exatamente** o volume que arrecadava anteriormente à unificação? Este é, verdadeiramente, um problema de álgebra linear. Será possível manter a carga exata de cada Estado sem graus de liberdade no sistema de equações simultâneas?

É claro que o Governo não deixará essa questão totalmente sem saída, o que significaria a morte prematura do seu projeto. Abre, explicitamente, duas portas para aliviar essa tensão. A primeira é a entrega do Imposto Territorial Rural (ITR) para Estados, engordando o respectivo caixa. O segundo é a previsão de um fundo (art. 3º da PEC nº 41, de 2003, acrescentando o art. 90, III, ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias) para possibilitar a transição. Mas gostaria de alertar para uma terceira possibilidade, oculta no texto da PEC: para garantir a receita dos Estados que poderiam perder com a reforma, o Confaz poderá gerar, ao fim e ao cabo, um nivelamento forçado, elevando compensatoriamente as receitas de todos e, portanto, a carga tributária total. A julgar pela baixa credibilidade de que os fundos compensatórios desfrutem no País – a exemplo daquele criado para efeitos da Lei Kandir –, o recurso ao “nivelamento por cima” não é improvável.

Quanto ao tratamento que a proposta governista dá aos interesses regionais, creio que as observações acima sejam suficientes, ainda que preliminarmente, para caracterizar a PEC nº 41, de 2003. O que importa é discutir, em cima dessa caracterização, como avançar na adequação da mesma aos objetivos dos governos subnacionais.

A PEC encarna, mais uma vez, o combate à guerra fiscal, velho fantasma que assombrou a política tributária dos Estados durante os dois mandatos presidenciais passados. No entanto, o seu modo de fazer isso não é isento de problemas e limitações. Por exemplo, contribui para o maior engessamento das finanças estaduais, que já são excessivamente inflexíveis devido às vinculações, aos gastos obrigatórios e aos comprometimentos de receita com pagamento de juros e amortização de dívidas. Outro exemplo é o imbróglio causado pela desoneração das exportações. Estados de vocação exportadora são impedidos de cobrar impostos sobre parte de sua produção, em prol de um objetivo nacional, e sentem-se no direito de receber compensação por essa renúncia.

Convém notar que esses problemas são oriundos, em grande parte, da opção por um ICMS com regime de origem ou misto. Se o regime fosse de destino, os dois problemas arrolados acima seriam evitados desde o princípio. A adoção do regime de destino livra as mãos do Estado arrecadador para praticar, com plena autonomia, sua política tributária, sem causar malefícios aos seus vizinhos por meio da guerra fiscal. Da mesma forma, o regime de origem ou misto, atualmente adotado no Brasil, conflita com o princípio internacional de que “não se exportam impostos”. Esse princípio nada mais é do que o enunciado do regime de destino, consagrado pela prática internacional. Em outras palavras, se a transição para o regime de destino fosse realizada, seriam resolvidos, de uma só tacada, os problemas da guerra fiscal e da desoneração das exportações.

No entanto, se o regime de destino é tão benéfico, que acusações se podem aduzir contra ele para não adotá-lo? Há duas críticas relevantes. Do ponto de vista prático, argumenta-se que o princípio do destino onera demasiadamente a fiscalização. Do ponto de vista político, teme-se a

resistência representada pela distribuição vigente da arrecadação tributária, em que Estados que se beneficiam do regime misto perderiam parcela relevante de suas receitas.

Quanto à primeira objeção, é fato que o regime de destino, ao dispersar o esforço de fiscalização entre inúmeros pequenos estabelecimentos comerciais, tipicamente menos concentrados do que os industriais, sobrecarrega os órgãos de fiscalização, pelo menos comparativamente ao princípio de origem.

No entanto, convém registrar que esse problema não é insolúvel, e um pouco mais de ousadia na reforma pode encontrar soluções adequadas. Além da conhecida substituição tributária – já existente em larga escala na prática da arrecadação –, existe a possibilidade de se adotar um Imposto de Vendas a Varejo (IVV) como alternativa viável ao atual imposto de valor agregado (no caso, o ICMS).

O IVV consiste na cobrança exclusivamente sobre o bem final, isto é, acabado, cuja destinação imediata seja o consumo ou o investimento. Sua cobrança se dá na etapa final da comercialização; é, portanto, monofásico. Além de ser um imposto inerentemente de destino, o IVV dispensa boa parte da fiscalização (isto é, da “papeleira” e da burocracia) e ainda elimina o problema da cumulatividade. O IVV dá ainda absoluta autonomia ao Estado que o arrecada para praticar a sua política tributária, sem afetar outros Estados nem as exportações.

O IVV estimula, é verdade, maior descentralização da cobrança e da fiscalização, como em qualquer imposto de destino. Por outro lado, também reduz o número de etapas que devem ser fiscalizadas. Muitas empresas, que antes participavam da produção em suas etapas intermediárias,

deixam de prestar contas ao fisco, aliviando o processo. Além do mais, hoje, há instrumentos mais adequados para a fiscalização de pequenos comércios que ainda não foram explorados em sua plenitude. Por exemplo, o faturamento de pequenas e microempresas de comércio poderia ser monitorado a partir de indicadores agregados de produção setorial e de relatórios de empresas de cartão de crédito.

O segundo aspecto a ser considerado é a resistência política por parte de Estados que, devido à sua vocação de “exportadores internos”, se beneficiam da aplicação do regime misto. Esse problema é de natureza negocial, e pode ser contornado por meio da ampliação da discussão. Atualmente, uma parcela significativa das receitas estaduais provém das transferências de impostos federais – principalmente imposto de renda e imposto sobre produção industrial – por meio do Fundo de Participação dos Estados (FPE). As perdas de receita com o ICMS, por parte de alguns Estados, poderiam ser compensadas por meio de elevação dos respectivos coeficientes no cálculo da repartição das receitas federais, viabilizando a adoção do princípio de destino e configurando uma reforma tributária mais justa, profunda e duradoura.

Que modificações, então, podemos sugerir à atual proposta de reforma tributária? Essencialmente, a transição para um regime de destino pela adoção, preferencialmente, de um imposto de vendas a varejo. Em caráter acessório, caberia adaptar o capítulo de repartição das receitas para viabilizar politicamente a proposta.

São propostas ousadas, é certo, mas não é papel do Congresso Nacional cancelar automaticamente as propostas oriundas do Poder Executivo, nem estar a seu reboque. Seu papel é estimular a discussão

qualificada, franca e aberta, para que os reais interesses da Nação possam emergir do debate.

São essas as considerações que ofereço ao Senador. Caso deseje maiores esclarecimentos, estarei à disposição.

Consultoria Legislativa, 9 de junho de 2003.

Renato Friedmann  
Consultor Legislativo