

A REFORMA TRIBUTÁRIA NECESSÁRIA E URGENTE

*Luciléia Aparecida Colombo**

1. Introdução

O Sistema de arrecadação Tributária atual demonstra-se demasiadamente incapaz de atender, de forma eficiente, o cidadão. Além disso, o Brasil apresenta um Federalismo desconfigurado, onde as esferas subnacionais declaram verdadeira guerra ao Governo Central para a obtenção de recursos.

Neste sentido, o contribuinte brasileiro vê com um misto de perplexidade e insatisfação o sistema tributário em vigor. A perplexidade decorre de sua total ignorância do sistema: ele é simplesmente complexo demais, carece de transparência. Tornou-se um pesadelo contábil para o contribuinte de classe média e os pequenos empresários, custoso em tempo e recursos. Além disso, a distribuição da carga tributária é desigual entre os contribuintes; uma miríade de isenções fiscais e outros favores legais, alguns deles inscritos na Constituição Federal favorecem um grupo de privilegiados, aumentando ainda mais o abismo social.

A insatisfação com o sistema tributário é algumas vezes silenciosa, manifestando-se na complacência generalizada da população com a evasão tributária. O contribuinte simplesmente não reconhece, nos bens e serviços públicos que custeia com o seu dinheiro, a contrapartida para a pesada contribuição que paga.

Em entrevista ao jornal "O Estado de São Paulo", em 09/05/1999, Antonio Kandir¹, salienta que:

"o regramento que normatiza a tributação brasileira carece de lógica e racionalidade para que funcione adequadamente. O Sistema Tributário em vigor é resultante de décadas de medidas de ocasião, adotadas em conjunturas específicas; num país de enormes desigualdades como o nosso, diminuir a regressividade do sistema tributário impõe-se como uma reforma digna desse nome".

Não surpreende que, com as imperfeições do sistema, seja crescente o apoio à Reforma. Se a unanimidade é nacional quanto à necessidade, a questão é como fazê-la. Que encargos devem ter o governo no Brasil? Dada a organização federativa do país, como devem ser divididas essas funções entre a União, os Estados e os Municípios?

Diante dessa necessidade de rever as regras referentes à tributação, promovendo modificações no sistema, o Executivo Federal apresentou, em 17 de outubro de 1995, na Comissão Especial do Congresso Nacional, a Proposta de Emenda Constitucional número 175-A, que corrigiria tais imperfeições.

Pedro Parente, então Secretário do Ministério da Fazenda, naquele momento, salienta que a Reforma é tema recorrente, tanto no Brasil como no exterior, pois os sistemas tributários existentes nunca atendem a qualquer conjunto de princípios de ampla aceitação. Ademais, o Brasil não conta somente com um problema tributário, mas também com um grave problema fiscal, decorrente de uma definição ainda imprópria do papel do Estado em nosso país. Somente se formará um Sistema Tributário adequado, quando houver consenso quanto a essa apropriada definição.

Apesar das dificuldades para a implementação, a Reforma Tributária é de suma importância, não apenas em termos técnicos e econômicos, mas fundamentalmente social, e se posiciona como um alicerce da cidadania.

2. A Necessidade da Reforma:

A reforma tributária torna-se extremamente necessária. O sistema tributário atual se caracteriza por uma série de pontos e aspectos negativos, enumerados a seguir:

I - Desvantagem competitiva no setor produtivo nacional, tanto no mercado externo como no mercado interno, causada pelos impostos em cascata, que tornam o sistema cumulativo;

II - Forte distorção nas decisões de alocação de recursos, que prejudica a eficiência econômica, em função da complexidade do sistema de tributação do comércio interestadual;

III - Imposição do ônus tributário aos bens de capital, que desestimulam o investimento, tendo em vista a cumulatividade e prazo para utilização de crédito de ICMS relativo à aquisição de ativos.

IV - Complexidade do sistema, a ponto de dificultar a harmonização tributária, motivada pelos tributos sobre produção e consumo cobrados paralelamente nas três esferas de governo;

V - Falta de uniformidade na legislação e grande quantidade de alíquotas.

Os regulamentos do ICMS chegam a mil artigos, contando, ainda, com constantes mudanças de decretos e leis que os alteram e oneram o custo de administração do imposto, às vezes facilitando a sonegação e a evasão fiscal, até por desconhecimento da legislação.

A cobrança de tributos em cascata no Brasil é hoje responsável por mais de 20% da receita tributária total do país. PIS, COFINS, CPMF e ISS são tributos cumulativos, e essa cumulatividade é plenamente prejudicial a nossa economia, na medida em que onera as exportações e os bens de capital, torna a carga sobre produtos nacionais maior que a incidente sobre similares importados, altera os preços relativos e distorce as decisões quanto ao método de produção, criando ineficiência no sistema produtivo e dificultando a harmonização do sistema tributário brasileiro, com os nossos parceiros comerciais.

O novo sistema tributário precisa também dificultar e desestimular a evasão tributária. A evasão é responsável pela injustiça fiscal, na medida em que obriga os que recolhem regularmente seus tributos a pagar mais que sua justa parcela no financiamento das ações governamentais para compensar a receita perdida; além disso, gera competição desigual entre os que pagam corretamente os tributos e os que sonegam.

Embora o controle da evasão seja um problema administrativo, o novo sistema deve contemplar uma legislação que evite que a mesma seja burlada, definindo claramente os procedimentos, a fim de que não haja dúvidas a respeito.

Outra meta do novo sistema deve ser a redução do peso da tributação sobre a folha de pagamentos. A utilização da folha de salários como base tributária para o financiamento da Previdência Social é uma prática bastante difundida. Esse tipo de tributação, no entanto, afeta a competitividade do sistema produtivo do país. Quanto mais intensa ela for, comparada àquela adotada pelos competidores no mercado internacional, menor será a competitividade do país.

Porém, uma das maiores questões que não encontram consenso, diz respeito às relações estabelecidas entre as entidades subnacionais com a União, bem como as enormes desigualdades existentes no interior da federação.

3. Reforma Tributária na Itália:

Não é somente o sistema tributário brasileiro que apresenta falhas; a convite da Comissão Especial, esteve presente no Brasil, Vittorio Emanuele Falsitta, relator da comissão de Reforma Tributária da Itália, que discorreu sobre os problemas enfrentados naquele país. Falsitta (2003) salientou que a Itália possui uma enorme quantidade de leis, e elas repercutem sobre a estabilidade do quadro legislativo fiscal, tornando o sistema fiscal injusto, pois os impostos não estão sendo pagos, de forma uniforme, por todas as categorias de trabalhadores; estão sendo pagos, sobretudo, pelos trabalhadores dependentes.

Um dos pontos fundamentais que se destaca na Reforma Tributária italiana é a taxação sobre as pessoas físicas e jurídicas. O relator destaca que a faixa isenta de renda diminui em função do aumento da renda total *per capita*; neste sentido, o indivíduo que possui uma renda de aproximadamente 150 mil dólares por ano, não terá custos a serem deduzidos dos impostos, o que ocasionará perda de arrecadação por parte do governo. Com relação às pessoas jurídicas, há o reconhecimento, na Itália, de um consórcio de empresas, as chamadas *holdings*, e serão elas que, controlando um grupo de empresas, vão ser os únicos sujeitos que pagarão impostos. O regime jurídico dos bens que circulam no interior do *holding*, ou seja, das empresas

que dela fazem parte, é neutro, ou seja, não se paga impostos na movimentação entre as empresas.

Falsitta (2003) sublinha que o momento em que se decide mudar o sistema fiscal é, na realidade, o mais oportuno, para conceber de forma diferente, qual é o papel de um sistema fiscal, dentro de uma sociedade. O autor considera que há vários modos de realizar tal tarefa; alguns acreditam que os impostos não devem alterar o sistema produtivo, outros acham que o tributo tem, de forma absoluta, repercussões sobre o processo produtivo. E da seguinte forma que explicita a sua opinião:

"Eu me incluo na categoria que acha que o sistema fiscal pode modificar os processos produtivos. Creio que o sistema fiscal hoje pode ser o instrumento principal, se utilizado de forma correta, para conduzir ao bem comum, ajudando as áreas mais pobres da sociedade. Acredito, ainda, que ele pode se tornar um sistema principal, para governar os efeitos negativos do sistema neoliberal. (Falsitta, 2003:08)".

4. Principais pontos do Projeto de Emenda Constitucional n. 41, do Governo Lula

O debate em torno da PEC 41, de 2003, no governo do Presidente Lula, na verdade foi mais uma retomada do processo que já havia sido iniciado no governo anterior, que se refere a PEC 175-A.

Após alguns debates na Comissão Especial, com as colaborações de especialistas, de órgãos como o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social procura-se consenso sobre algumas questões ainda sem resolução.

A proposta centra-se, em grande medida, na questão do ICMS; os debates caminham no sentido de uma federalização do tributo, na medida em que os Estados recebem uma restrição maior para legislar, levando-o à competência da União. Tal iniciativa trará divergências muito grandes, pois algumas regiões do país só se mantêm através do repasse do ICMS, como é o caso de Santa Catarina que possui mais de 90% de sua receita constituída por tal tributo. Entretanto, constitui desobediência à cláusula pétrea do princípio federativo, a retirada da competência dos

Estados para legislar sobre o ICMS, que é o único imposto; a proposta, neste sentido, seria inconstitucional.

Outra questão que envolve o ICMS é se ele deve ser cobrado na origem ou destino das mercadorias, ou seja, se nos estados produtores ou nos consumidores; as opiniões dos parlamentares se dividem, pois isso traria ganhos para algumas regiões e perdas para outras. O caso mais típico é o do Estado de São Paulo. Em 1999 e 2000, o então governador, Mário Covas concordou com a adoção do princípio de destino, considerando que o ICMS amplo, com a incorporação do ISS e o fim da guerra fiscal, reduziria significativamente sua perda de receita. Hoje, sem a certeza do ISS e com a guerra fiscal menos intensa, a compensação estaria comprometida. Neste sentido, o CONFAZ está realizando as análises das balanças comerciais dos Estados, objetivando fornecer maiores subsídios para a tomada de decisão. Todavia, é consenso em que o imposto deve ser simplificado, a fim de que suas legislações sejam mais bem organizadas, evitando a cumulatividade e estimulando a arrecadação.

Com relação aos demais tributos, se manteve, praticamente, as mesmas considerações contidas na PEC 175-A. De acordo com os debates, ficaria o novo sistema assim disposto:

- O Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF), de competência da União, ganharia maior agilidade normativa, através de lei complementar;
- O Imposto Territorial Rural (ITR), de competência da União, passaria à competência dos Estados e do Distrito Federal;
- O Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCD), de competência estadual, deveria assumir caráter progressivo;
- O imposto sobre Transmissão Inter Vivos, continuaria na esfera municipal;
- O Imposto de Renda (IR) e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) passariam a partilhar dois pontos percentuais, adicionais aos 47% hoje entregues ao Fundo de Participação de Estados e Fundo de Participação de Municípios, destinados ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional, para aplicação em regiões menos desenvolvidas do país;
- A Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) passaria a representar exclusivamente uma das fontes de financiamento da Seguridade Social, deixando de alimentar o Fundo Nacional de Saúde e o Fundo de

Combate e Erradicação da Pobreza, facultando ao Poder Executivo reduzi-la ou restabelecê-la total ou parcialmente;

- A Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) seria não cumulativa.

Além disso, continua-se pensando em mecanismos capazes de controlar a sonegação fiscal, o equilíbrio federativo, entre as três esferas, tais como União, Estados e Municípios, bem como controlar as desigualdades regionais.

Finalizando, o debate foi intenso sobre a reforma se dar pela via infraconstitucional, ou seja, através de leis complementares, que estão previstas e mencionadas na Constituição, destinadas a desenvolver a normatividade da matéria expressamente determinada e não auto-executável.

A Carta de 1988 enuncia em muitos de seus dispositivos, a edição de lei que irá complementar suas normas, em relação a esta ou aquela matéria. O Presidente da República tem participação na elaboração das leis complementares, ficando, assim, em pé de igualdade com deputados e senadores. As leis complementares existem para acelerar o trâmite das propostas, evitando que se contemple uma reforma constitucional, que requeira maior tempo de apreciação, possuindo dimensões mais amplas.

Porém, alguns parlamentares demonstraram não aceitação à recorrência de leis complementares, principalmente em matéria tributária, alegando uma cruel “desconstitucionalização”, pois o fruto das discussões, de acordo com os deputados, deve estar assegurado na Constituição e não em lei complementar, como no discurso do deputado Paulo Rubem Santiago (PT-PE): “acho que o anúncio da transferência para um processo de lei complementar dessa etapa de reforma tributária é um retrocesso. Discordo profundamente de que não se trate disso já no texto constitucional”. (Santiago, 1995:08).

Quanto à questão da desconstitucionalização, o deputado Eduardo Paes (PSDB-RJ), ressalta:

A Constituição deve definir muito claramente certas questões relativas ao sistema tributário, ou seja, as competências tributárias, as vedações

ao poder de tributar. Fala-se dos três tipos de tributos no nosso sistema tributário: impostos, contribuições de melhorias e taxas. É obvio que, se as taxas e contribuições de melhorias não estiverem muito bem definidas, não há muito problema, porque elas pressupõem contraprestação específica. No caso dos impostos, tudo muda. Se não estiverem muito bem definidos, corremos o risco de enfrentar balbúrdia ou confusão. Quanto ao ICMS, para buscar o consenso, não podemos jogar tudo para a legislação complementar, até porque seu objetivo é resguardar o dispositivo constitucional e não definir o que deve ser feito ou não; é dirimir invasões de competência que eventualmente surjam. (Paes, 1995:16).

Estes foram alguns dos pontos principais, até o presente momento, que a Comissão Especial da Reforma Tributária tratou de debater, para a implementação de um sistema de arrecadação mais justo.

NOTA

¹ Antonio Kandir foi deputado federal do PSDB de São Paulo, Ministro do Planejamento do governo de Fernando Henrique Cardoso, e Secretário de Política Econômica do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, do governo Fernando Collor de Melo.

I - REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFFONSO, R. B. A. *Federalismo no Brasil*. São Paulo: Editora da Universidade Estadual de São Paulo, 1995.

AZEVEDO, S.; Melo, M. A. *A Política da Reforma Tributária: federalismo e mudança constitucional*. Revista Brasileira de Ciências Sociais. Disponível em: <http://www.scielo.br>. Acessado em 20 ago. 2003.

Proposta de Emenda à Constituição número 41, de 2003. Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação. Núcleo de Redação Final em Comissões. Comissão Especial, Câmara dos Deputados, Brasília, 26/02/2003.

Proposta de Emenda à Constituição número 41, de 2003. Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação. Núcleo de Redação Final em Comissões. Comissão Especial, Câmara dos Deputados, Brasília, 27/03/2003.

Proposta de Emenda à Constituição número 41, de 2003. Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação. Núcleo de Redação Final em Comissões. Comissão Especial, Câmara dos Deputados, Brasília, 10/04/2003.

Proposta de Emenda à Constituição número 41, de 2003. Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação. Núcleo de Redação Final em Comissões. Comissão Especial, Câmara dos Deputados, Brasília, 15/04/2003.

Proposta de Emenda à Constituição número 41, de 2003. Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação. Núcleo de Redação Final em Comissões. Comissão Especial, Câmara dos Deputados, Brasília, 24/04/2003.

Proposta de Emenda à Constituição número 41, de 2003. Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação. Núcleo de Redação Final em Comissões. Comissão Especial, Câmara dos Deputados, Brasília, 08/05/2003.

II - Outras fontes:

Jornal "O Estado de São Paulo".

RESUMO: O presente estudo centra-se na análise da Reforma Tributária, objeto de discussão por parte do governo e do Congresso Nacional, ao longo dos mandatos de Fernando Henrique Cardoso. Trata-se de um tema de longo alcance analítico, pois representa a dinâmica de funcionamento das sociedades. Além disso, sua implantação eficiente promoveria mais justiça social, diminuindo as desigualdades do Sistema.

PALAVRAS-CHAVE: reforma tributária; federalismo; debate parlamentar.

* A autora é mestranda em Ciências Sociais, no Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal de São Carlos, sob orientação do Prof. Doutor Eduardo Garuti Noronha, obtendo financiamento da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP). Endereço eletrônico: leiacolombo@yahoo.com.br