

EXPLANAÇÕES SOBRE A REFORMA TRIBUTÁRIA NO BRASIL

Catiuscia Molz¹
Clarita Carneiro Díaz²
Fernanda Devens³
Tania Moura da Silva⁴
Universidade Federal de Santa Maria⁵

RESUMO

O presente artigo discorre sobre uma possível reforma tributária, cogitada nos últimos anos por especialistas e prevista em propostas políticas. As mudanças acarretariam em benefícios ao contribuinte e inclusão do Brasil na globalização. O trabalho consistirá numa revisão bibliográfica, por meio da pesquisa em documentos e publicações do sistema tributário brasileiro. Serão enfocadas as principais características desse sistema e o processo de reforma. Em ocorrendo a reforma, os benefícios trazidos pela administração integrada trarão uma aproximação para vários tipos de controle fiscal e propiciará a alocação dos recursos, melhorando, desta forma o controle e a prevenção de fraudes no Brasil.

Palavras-chaves: Reforma Tributário – Imposto sobre o Valor Adicionado – Sistema Tributário Brasileiro

INTRODUÇÃO

A globalização tem causado profundas transformações na economia, surgindo a necessidade de reformas estruturais para que as empresas brasileiras possam se tornar mais competitivas e flexíveis. Nessa perspectiva a reforma do sistema tributário nacional é uma tarefa imprescindível para que o país alcance um maior nível de desenvolvimento. Essa proposta vem sendo discutida há mais de uma década, mas até aqui com poucos avanços.

Um consenso geral é de que um sistema tributário ideal deve considerar o bem estar social, a eficiência e a justiça. Além de prever cuidadosamente os efeitos econômicos de cada imposto e suas respectivas alíquotas. A evolução dos sistemas

¹ Acadêmica do Curso de Ciências Contábeis da UFSM, catiusciafreitas@hotmail.com

² Acadêmica do Curso de Ciências Contábeis da UFSM, clardiaz@gmail.com

³ Acadêmica do Curso de Ciências Contábeis da UFSM, fedicasm@yahoo.com.br

⁴ Professora/Orientadora do Curso de Ciências Contábeis da UFSM, tancias@smail.ufsm.br

⁵ Universidade Federal de Santa Maria

tributários é condicionada pelos contextos político, econômico e social de dado momento histórico.

A maneira brasileira de tributar baseia-se em um sistema de créditos e débitos fiscais, o qual é traço marcante tanto do imposto sobre produtos industrializados (IPI) quanto do imposto sobre circulação de mercadorias e serviços (ICMS) atuais. Resumidamente, segundo a lógica desse sistema, cada entrada tributada de produtos e materiais que, posteriormente, seriam revendidos ou utilizados na produção de outros bens, dá direito a um crédito fiscal. A saída desses produtos, por seu turno, gera um débito fiscal, que representa o valor do IPI e do ICMS incidentes sobre tal operação. No final do período de apuração fixado na legislação tributária, o contribuinte coteja o total de débitos com o total de créditos e determina quanto deve recolher ao fisco, no caso daqueles serem superiores a estes.

Quando se fala em reforma tributária, Amaral (1999) explica que é preciso em primeiro lugar, identificar dentro de bases econômicas, renda, patrimônio e consumo, quais serão as mais adequadas, e com que peso, para fins de esboçar um sistema tributário.

Para Rezende (2001), o delineamento do sistema tributário deverá levar em consideração a eficiência econômica, a neutralidade, a administrabilidade e, sobretudo, a justiça fiscal na repartição de custos e benefícios. Dessa maneira, o sistema tributário produzirá o menor volume de distorções possíveis na sociedade e fomentar o desenvolvimento econômico.

O presente estudo tem por objetivo fazer uma descrição do sistema tributário brasileiro, enfatizando o processo de reforma tributária, que tem como função principal elevar a eficiência econômica e estimular a produção.

Inicialmente o artigo traz uma fundamentação de cunho teórico, tratando a respeito do sistema tributário nacional e de seus principais problemas. Em seguida será analisado o processo de reforma tributária, com ênfase a criação do Imposto sobre o Valor Adicionado (IVA), e por fim, são realizadas as conclusões referentes ao estudo.

PROBLEMAS DO SISTEMA BRASILEIRO

Para reformar um sistema tributário deve-se levar em consideração o sistema vigente atual, o estudo de implementações bem sucedidas em outros países e os sistemas tributários racionais.

A seguir serão enumeradas algumas falhas do sistema atual:

1) Falta de uniformidade nas regras e nas alíquotas entre os estados, com altos custos e prejuízos à harmonização internacional. A complexidade e a falta de neutralidade do sistema tributário brasileiro têm representado um grande entrave ao crescimento.

2) Administração complexa e pesada devido à existência de dois IVAs parciais, um federal e outro estadual. As principais distorções do sistema tributário brasileiro estão relacionadas aos tributos indiretos sobre bens e serviços.

3) Preservação de um certo grau de cumulatividade, devido à exclusão dos serviços da base (e também devido aos problemas de interação entre o ICMS e o IPI).

4) Incapacidade de gerar um nível razoável de renda para os estados menos industrializados; indesejáveis transferências de renda entre os estados, nos casos de exportações e transações com bens de capital.

5) Alto nível de evasão, parte devido à diferença entre alíquotas aplicadas nos âmbitos intra-estadual e interestadual.

6) O desestímulo aos investimentos produtivos.

7) Insegurança jurídica devido à multiplicidade de legislações e competências tributária, e conseqüentemente a variedade de base de cálculos e alíquotas.

8) Prejuízo da produção nacional em face de inexistência de neutralidade no comércio exterior e elevado nível de sonegação e elisão.

9) Defeitos sobre as incidências em matéria de comércio exterior.

Alem dessas deficiências enumeradas, o sistema tributário brasileiro encerra impostos em cascata, pois incidem cumulativamente em todas as etapas da atividade econômica, como é o caso do PIS e da Cofins e, mais recentemente, da CPMF.

Estas contribuições tributárias, entre outros defeitos, acabam por onerar as exportações e os investimentos, gerando anomalias sobre o sistema econômico. O grave é que tributos desta natureza praticamente não encontram paralelo na legislação tributária dos principais países concorrentes, o que reduz a

competitividade dos produtos brasileiros no mercado internacional, prejudicando as exportações e criando um viés a favor dos produtos importados. Embora o governo tenha promovido importante iniciativa com o objetivo de eliminar a carga destes tributos indiretos sobre as exportações brasileiras, esta desoneração é muito menor que a necessária nos setores que apresentam uma longa cadeia produtiva.

O ICMS gera uma guerra fiscal entre os estados, que buscam atrair novas empresas por meio de incentivos fiscais. Estes incluem a devolução do imposto pago pela empresa contribuinte, geralmente por meio de empréstimos fictícios ou subsídios orçamentários.

Em geral, a guerra fiscal tende a reduzir a competitividade dos produtores nacionais e o crescimento por meio de dois fatores. Em primeiro lugar, ela induz a contrariar vantagens regionais que elevam o custo do bem produzido. Sem os incentivos tributários, a empresa tenderia a se localizar onde fosse mais eficiente (por exemplo, nas proximidades dos centros consumidores ou dos produtores dos insumos que utiliza). Com os incentivos, em muitos casos, as empresas decidem se estabelecer em regiões distantes desses centros, o que eleva os custos de produção, transporte e comercialização, encarecendo o bem produzido e reduzindo a competitividade. Em segundo lugar, a competição tributária entre os estados tende a reduzir os níveis de investimento dos mesmos.

Em menor escala, a elevada complexidade do sistema tributário é outro fator que prejudica o país. O sistema tributário brasileiro é caracterizado por um número elevado de tributos, diversas alíquotas, isenções, deduções e reduções de bases de cálculo que acabam por se refletir em uma extensa e complexa legislação tributária. Esta complexidade requer a montagem de grandes estruturas voltadas ao cumprimento dessas obrigações com o fisco e até mesmo propiciando o planejamento tributário. E é ela que encarece a produção e reduz a competitividade, ao mesmo tempo em que dá margem e até estimula a sonegação de tributos.

O PROCESSO DE REFORMA TRIBUTÁRIA NO BRASIL

A globalização econômica e financeira, a formação de blocos regionais, a redefinição do papel do estado e a nova realidade do mercado de trabalho são os principais fatores que impulsionam as mudanças tributárias recentes.

O processo de reforma tributária busca elevar a eficiência econômica e reduzir os custos de cumprimento das obrigações tributárias adotando um sistema

mais neutro, simplificado e desburocratizado. Verifica-se que as principais distorções que ocorre no sistema tributário brasileiro estão relacionadas aos tributos indiretos sobre bens e serviços. Esses tributos são o objeto da reforma tributária.

A reforma tributária caracteriza-se por ser um conjunto de ações que visam à harmonização entre os sistemas de tributação do Brasil, a redução do número de tributos, uma maior transparência, ampliação da base de arrecadação e redução da guerra fiscal entre os estados.

Desde 1995, está em curso, no Congresso Nacional, um processo de reforma, através da Proposta de Emenda Constitucional nº. 175/95, mas que apresentou poucos resultados práticos. Foi proposta a criação de um IVA federal, com os serviços incluídos em sua base. Os estados ficariam com um imposto sobre o varejo de mercadorias e com maiores transferências federais. A proposta sofreu forte oposição por parte dos estados e municípios. Em 1998, a proposta foi revista, e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) preparou uma versão ampliada, bem como foi apresentada uma nova proposta pelo governo. Apesar de diferentes em alguns aspectos, ambas sugeriam a adoção de um IVA dual (competência federal, com arrecadação e fiscalização feitas pelos estados), orientado pelo princípio do destino. No que refere à inclusão dos serviços na base do novo imposto, muito embora existam fortes razões econômicas, também comporta dificuldades e argumentos contrários à eliminação do ISS. A versão de 1999 da reforma, a criação do IVA dual, através da fusão do ICMS e do IPI, regulado por uma lei única federal, previa que os estados mantivessem a competência de estabelecer suas respectivas alíquotas, dentro de intervalos válidos para todo o território nacional. O princípio do destino seria adotado para o tratamento do comércio internacional e interestadual, praticamente pondo um ponto final na guerra fiscal.

A Lei 10.637, de 30/12/2002, transformou o PIS em uma contribuição sobre o valor adicionado para a maioria dos setores. No Governo Lula, a Lei 10.833, de 29/12/2003, fez o mesmo com a Cofins. O ajuste das alíquotas à nova base de tributação acabou representando um aumento de carga tributária, com efeitos negativos sobre a competitividade.

A partir disso, a Lei 10.865, de 30/04/2004, estabeleceu a cobrança do PIS e da Cofins sobre produtos importados. Isso representou um avanço importante no sistema tributário, dado que os produtos nacionais eram tributados por essas

contribuições e os produtos importados não era, o que gerava uma desvantagem competitiva para os produtores nacionais.

PRINCIPAIS OBJETIVOS DA REFORMA TRIBUTÁRIA⁶

- 1) Instituir um sistema de tributos indiretos-neutro e simples, racionalizando o sistema tributário e elevando a eficiência econômica.
 - Desonerar os investimentos produtivos;
 - Eliminar as distorções do comércio exterior que prejudicam a produção nacional, desonerando as exportações e conferindo tratamento isonômico às importações;
 - Simplificar e desburocratizar, reduzindo os custos de cumprimento das obrigações tributárias;
 - Eliminar as distorções que prejudicam os investimentos;
 - Ampliar a base de contribuintes, reduzindo a informalidade.
- 2) Substituição dos tributos sobre bens e serviços (ICMS, IPI, PIS, Cofins, CIDE-Combustíveis) por dois impostos, sobre o valor adicionado: um estadual (IVA-E) e um federal (IVA-F):
 - O IVA-E observaria o princípio do destino;
 - Debater com Municípios a integração do ISS à base do IVA;
 - Formulação de uma política de desenvolvimento regional como alternativa efetiva e transparente à guerra fiscal;
- 3) Uniformidade nacional:
 - Lei Complementar única;
 - Regulamentação nacional, a exemplo do Simples Nacional.
- 4) Alíquotas:
 - IVA-F – lei federal;
 - IVA-E – lei estadual.
- 5) Estados teriam autonomia na fixação de alíquotas dentro de parâmetros definidos nacionalmente:
 - Regime não-cumulativo;
 - Sistema de débito e crédito (imposto x imposto);
 - Crédito para bens de capital;

⁶ Ministério da Fazenda

- Fiscalização – especializada segundo a competência tributária e integrada (cadastros e bases de dados comuns), podendo ser compartilhada mediante convênio ou lei;

Nas operações interestaduais, o imposto seria integralmente cobrado no estado de origem, mas apropriado pelo estado de destino, reduzindo o risco de sonegação.

MECANISMOS DO IVA

O IVA experimentou um crescimento impressionante nos últimos cinquenta anos. Hoje, mais de cento e trinta países já têm esse imposto ou similar, dentre estes, nove das dez principais economias, com exceção dos Estados Unidos. Este imposto tornou-se a principal forma de tributação do consumo e é comum a países grandes e pequenos, é uma vitória da inteligência sobre a evasão. Um IVA moderno deve ser neutro, sua carga deve ser repassada para o consumidor, para não gerar distorções econômicas. A neutralidade impositiva é um atributo cada vez mais importante em um mundo interdependente e competitivo.

Amaral (1999) define o imposto sobre o valor agregado como sendo um amplo tributo sobre o consumo cobrindo todas as etapas de produção, desde o início, da aquisição das matérias-primas ou aquisição de bens de capital e equipamentos, que seriam utilizados na produção de bens, passando pela distribuição até o consumo final. Dessa forma, a técnica de tributação pelo valor agregado se projeta na tributação do valor que se agrega em cada uma das etapas da operação. Quando chegasse à ponta final, o contribuinte teria plena consciência de quanto daquele preço equivale a tributos, com a vantagem adicional que ao identificar dentro do preço daquele produto o valor do tributo respectivo, é possível excluir a tributação no caso da exportação. Nenhum país do mundo, ou melhor, nenhum país sério do mundo, procura implementar como política de exportação, a exportação de tributos, porque exportar tributos, como é óbvio, não torna competitivo os preços dos produtos no exterior. Daí o caráter racional do sistema adotado pela União Européia, no sentido de se trilhar com imposto sobre o valor agregado, permitindo a correta identificação do tributo incidente nos produtos respectivos e mais, permitindo excluir da exportação todo o tributo que havia sido agregado desde a fase de produção.

O IVA cria uma vinculação maior entre o poder aquisitivo da população e a arrecadação, ligando-os à distribuição do consumo e não mais à produção, como é hoje. Relaciona o crescimento dos recursos orçamentários ao incremento da renda e do poder aquisitivo da população.

A proposta apresentada pelo governo federal é a substituição dos tributos sobre bens e serviços por dois impostos sobre o valor adicionado: um estadual (IVA-E) e um federal (IVA-F), ambos incidentes tanto sobre operações internas a um Estado como interestaduais e também sobre importações. O IVA-E observará o princípio do destino e os estados terão autonomia para fixação de alíquotas dentro de parâmetros fixados para todo o país.

A base de cálculo do IVA será idêntica à do ICMS, abrangendo mercadorias e serviços de comunicação e de transporte interestadual e intermunicipal. As alíquotas serão uniformes por mercadoria ou serviço, em todo o território nacional, podendo ser diferente para as diversas mercadorias e serviços. Um produto importado sofrerá tributação idêntica à de seu similar nacional e as exportações sairão do país plenamente desoneradas do imposto.

Cada saída de mercadoria ou prestação de serviço gerará dois débitos de imposto, um federal e outro estadual. Cada entrada de mercadoria ou aquisição de serviço de transporte interestadual ou intermunicipal ou de comunicação dará ao contribuinte direito a dois créditos de imposto, um contra a União e o outro contra o Estado (ou Distrito Federal) onde se localiza. Ao final de cada período de apuração, a ser fixado na lei, o contribuinte faz os balanços dos débitos e créditos relativos à União e ao Estado e recolhe os impostos devidos, se houver. Cada unidade da federação administrará, arrecadará e fiscalizará a parte que lhe cabe do imposto.

Esse processo de transição é longo e requer tempo. Estima-se que a substituição do ICMS pelo IVA-E leve em torno de cinco anos, já o IVA-F entraria em vigência dentro de dois a três anos. As alíquotas interestaduais do IVA-E seriam progressivamente reduzidas, migrando a cobrança para o destino.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A nova lógica dos mercados, a globalização, a formação de blocos econômicos regionais, a redefinição do papel do estado e a nova realidade do mercado de trabalho são os principais fatores que impulsionam as mudanças

tributárias recentes. Há uma tendência à descentralização, com maior papel reservado aos governos locais no atendimento das demandas sociais.

A discussão sobre o sistema tributário abre a oportunidade de rever o pacto federativo, visando criar critérios mais justos de repartição e realização dos gastos. Por enquanto se tem um sistema onde a partilha é complexa e os critérios norteadores são deficientes. A proposta de reforma quer trazer um sistema onde as desigualdades regionais possam vir a ser sanadas e as partilhas entre os federados sejam condizentes com suas respectivas atribuições.

A administração integrada, organizada com foco no contribuinte, ao invés do foco nos tipos de impostos, fará uma aproximação para vários tipos de controle fiscal e propiciará a alocação ótima dos recursos, melhorando o controle e a prevenção de fraudes. Para que isso venha a ocorrer, é condição indispensável que as administrações tributárias, da União e dos entes federativos, tenham um grau adequado de autonomia, especialização e coordenação, para que possam desenvolver sua missão com agilidade e eficiência.

O Brasil tem um capital importante que pode garantir o sucesso na implementação de um bom IVA. É o capital da experiência adquirida com a administração do ICMS pelos estados. Essa experiência será fundamental à implantação do IVA em substituição ao IPI, ICMS, ISS e contribuições.

Muito embora cada país, a partir de suas circunstâncias evolutivas, deva encontrar o melhor sistema para si, os bons resultados, obtidos em outras experiências, podem servir de indicativo. Por ora, continuará vigorando o sistema misto, até que se possa estabelecer uma fórmula adequada e aceitável de implementação e operacionalização. São assuntos que requerem tempo, acumulação e amadurecimento, pois apesar de envolver questões técnicas, as decisões são políticas.

REFERÊNCIAS

AMARAL, Antonio C. R. do. **A reforma tributária e suas perspectivas**. Florianópolis, 1999. Disponível em: <http://www.hottopos.com/harvard1/a_reforma_tributaria_e_suas_pers.htm>. Acesso em: 07 nov. 2007.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA (Brasil). **Cartilha da reforma tributária**. Brasília, 1998. Disponível em: <<http://www.cni.org.br/produtos/econ/reftrib.htm>>. Acesso em 06 nov. 2007.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Reforma tributária.** Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/portugues/documentos/2007/p120407.pdf>>. Acesso em: 05 nov. 2007.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **A proposta de reforma tributária do governo.** Brasília, 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/PROTRI.HTM>. Acesso em: 31 out. 2007.

RECEITA FEDERAL. **A adaptação dos sistemas tributários à globalização.** Disponível em: < www.receita.fazenda.gov.br > Acesso em: 05 nov. 2007.

RECEITA FEDERAL. **Condicionantes e perspectivas da tributação no Brasil.**

Disponível em <www.receita.fazenda.gov.br> Acesso em: 05 nov. 2007b.

REZENDE, Fernando Antonio. **Finanças Públicas.** 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

SILVA, N. L. C. da. **Reforma tributária e o crescimento econômico.** Professor Marcos Cintra, São Paulo, 2005. Disponível em: < <http://www.marcoscintra.org> >. Acesso em 07 nov. 2007.

VALLIATTI, Fernanda A. **Reforma tributária.** DireitoNet. Disponível em: <<http://www.direitonet.com.br/artigos/x/17/37/1737/>>. Acesso em: 05 nov. 2007.