

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 420

# **Propostas de Reforma do Sistema Tributário Nacional**

Fernando Rezende

MAIO DE 1996

# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 420

# **Propostas de Reforma do Sistema Tributário Nacional**

*Fernando Rezende\**

Brasília, maio de 1996

---

\* Presidente do IPEA.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO  
Ministro: *José Serra*  
Secretário Executivo: *Andrea Sandro Calabi*



**Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

**Presidente**

*Fernando Rezende*

**DIRETORIA**

*Claudio Monteiro Considera*

*Gustavo Maia Gomes*

*Luiz Antonio de Souza Cordeiro*

*Luís Fernando Tironi*

*Sérgio Francisco Piola*

O IPEA é uma fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, cujas finalidades são: auxiliar o ministro na elaboração e no acompanhamento da política econômica e promover atividades de pesquisa econômica aplicada nas áreas fiscal, financeira, externa e de desenvolvimento setorial.

**TEXTO PARA DISCUSSÃO** tem o objetivo de divulgar resultados de estudos desenvolvidos direta ou indiretamente pelo IPEA, bem como trabalhos considerados de relevância para disseminação pelo Instituto, para informar profissionais especializados e colher sugestões.

Tiragem: 350 exemplares

**SERVIÇO EDITORIAL**

**Brasília — DF:**

SBS Q. 1, Bl. J, Ed. BNDES, 10<sup>o</sup> andar  
CEP 70076-900

**Rio de Janeiro — RJ:**

Av. Presidente Antonio Carlos, 51, 14<sup>o</sup> andar  
CEP 20020-010

---

## SUMÁRIO

---

SINOPSE

1. INTRODUÇÃO **7**
  2. AS PROPOSTAS RADICAIS **7**
  3. O PROJETO FRANCISCO HORTA **18**
  4. OUTROS PROJETOS **22**
  5. CONCLUSÃO **25**
-

---

## SINOPSE

---

O destaque alcançado pelo tema fez com que distintas propostas de reforma do sistema tributário brasileiro fossem apresentadas à Comissão Especial da Câmara dos Deputados encarregada da análise da matéria. Por dispositivo regimental, essas propostas foram anexadas ao Projeto de Emenda Constitucional enviado pelo Poder Executivo ao Congresso (PEC nº 175/95), que está sendo apreciado na referida comissão.

Nesse conjunto, incluem-se propostas radicais de mudança, que rompem totalmente com o modelo existente, e outras sugestões que trilham a rota mais prudente do aperfeiçoamento.

Este texto analisa as propostas em questão, à luz de distintos aspectos a serem observados no exame das conseqüências de mudanças tributárias, chamando atenção, ao final, para a necessidade de ser adotada uma postura mais realista, a fim de evitar uma indesejável paralisia que poderá comprometer o objetivo de ir ajustando, progressivamente, o sistema tributário brasileiro às exigências do momento.

## 1. INTRODUÇÃO

Além das propostas de reforma tributária enviadas pelo Executivo federal ao Congresso Nacional, outras emendas, subscritas por parlamentares de diversos partidos, estão sendo analisadas na Comissão Especial para esse fim constituída, conforme despacho proferido pelo presidente da Câmara dos Deputados. São elas: a PEC nº 14-A/91, do sr. deputado Luiz Carlos Hauly; a PEC nº 46-A/95, de autoria do sr. deputado Luiz Roberto Ponte e outros; a PEC nº 47-A/95, do sr. deputado Luiz Carlos Hauly e outros; a PEC nº 38-A/95, do sr. deputado Paulo Gouvea e outros; a PEC nº 110-A/92, do sr. deputado Germano Rigotto; a PEC nº 176-A/93, do sr. deputado Eduardo Jorge; a PEC nº 195-A/95, do sr. deputado Victor Faccioni e outros; e a PEC nº 124-A/95, do sr. deputado Firmo de Castro. A PEC nº 182/95 de autoria do sr. deputado Francisco Horta e outros, embora não incluída no conjunto original, também está sendo analisada. Com exceção das PECs nos 14-A/91, 38-A/95 e 176-A/93, que abordam mudanças tópicas na Constituição, as demais promovem uma reformulação significativa do texto constitucional. Dessas últimas cuida o presente texto.

## 2. AS PROPOSTAS RADICAIS

**2.1 O Projeto Ponte** Das várias propostas de emenda constitucional ao capítulo tributário da Constituição Federal que estão sendo analisadas na Comissão Especial encarregada da análise desse tema na Câmara dos deputados, a que tem merecido maior destaque, pelo tempo em que vem sendo discutida e pelo ardor com que é defendida pelo seu patrocinador, é a capitaneada pelo deputado Luiz Roberto Ponte. Seus méritos e seus vícios já foram longamente expostos em vários simpósios realizados em todo o país ao longo dos últimos anos. Não cabe aqui, portanto, repisar em pontos que já foram exaustivamente debatidos, mas apenas ressaltar problemas que, apesar do esforço do autor em acolher algumas críticas ao seu projeto nas sucessivas versões que preparou, permanecem sem solução. Na verdade, as alterações processadas no projeto com o intuito de rebater algumas das mais comuns críticas a ele formuladas acabaram por des-

---

virtuar o que de interessante existia na versão original e tornaram ainda mais difícil a sua sustentação.

Uma leitura atenta da última versão da emenda (PEC nº 46/95) revela que é enorme a distância que separa a intenção e o discurso da realidade. Resumidamente, os principais pontos a destacar são:

- ao invés de promover uma grande simplificação tributária, facilitando a vida do fisco e dos contribuintes, o projeto agravaria a complexidade do sistema tributário brasileiro;
- o acordo duramente firmado após exaustivos debates na Assembleia Nacional Constituinte, com respeito à repartição do bolo tributário na Federação brasileira, seria imediatamente rompido, acarretando um desarranjo na distribuição das receitas fiscais incompatível com as dificuldades do momento e o avanço do processo de descentralização;
- a intenção de reduzir o número de impostos e as alíquotas de impostos existentes seria suplantada por uma imperiosa necessidade de gerar recursos para corrigir os desajustes acima assinalados — garantia até 2005 das receitas estaduais e municipais —, mediante recursos à competência residual que permaneceria em aberto;
- o automatismo dos repasses seria rapidamente transformado em ficção. Repasses automáticos seriam superados por aportes discricionários para atender às garantias mencionadas;
- a segurança e a transparência seriam substituídas por uma grande incerteza com respeito ao desdobramento do processo da reforma tributária.

A acumulação de efeitos contrários aos anunciados tornaria mais sérias as críticas formuladas anteriormente com respeito, por exemplo, à equidade tributária e à competição internacional. No tocante à equidade, quanto maior tiver que ser a alíquota do imposto sobre combustíveis, energia e telecomunicações, para atender às demandas financeiras da Federação, maior será a carga tributária suportada por alimentos básicos *vis-à-vis* os produtos supérfluos<sup>1</sup>. Com respeito à competitividade, o mesmo fato, aliado à ampliação do campo impositivo da tributação do consumo e à abertura do terreno para o exercício da competência residual, cria-

---

<sup>1</sup> Tomemos, por exemplo, dois casos opostos: o frango e a televisão. O peso relativo do transporte, da energia e dos serviços de comunicação no preço final do frango é muito maior que o índice correspondente para um aparelho de TV.

---



rá problemas sérios para o produtor brasileiro, pelo aumento da assimetria do regime fiscal brasileiro *vis-à-vis* o vivenciado por nossos principais parceiros comerciais.

### *Simplificação/Sonegação*

O charme da proposta está na sua mensagem de um sistema tributário composto, predominantemente, de impostos insonegáveis, de arrecadação e fiscalização automáticas, marcados pela impessoalidade das relações fisco-contribuinte e pelo baixo custo de administração. Esse é o paraíso anunciado. Na realidade, todavia, o texto da emenda estipula algo totalmente distinto. Vejamos por quê.

Em primeiro lugar, a incerteza com respeito aos números fez com que o projeto contemplasse uma situação indefinida. O imposto principal não é aquele anunciado, mas sim um imposto que incide não apenas sobre os bens que preenchem as características assinaladas, mas também sobre produção, circulação, distribuição ou consumo de outros bens ou serviços (art. 153 - II). Além disso, e pela mesma razão, fica preservada a competência residual da União para criar outros impostos não discriminados na emenda nas condições ali estipuladas (art. 154).

A complicação não termina aí. Buscando contornar as incertezas financeiras e afastar as críticas de que a abertura para a criação de novos impostos viesse a contrariar o objetivo de aliviar a carga tributária suportada pelos contribuintes, o texto da emenda prevê uma situação inusitada: um teto constitucional para a receita pública (parág. 2º, art. 155), de 20 % do Produto Interno Bruto (PIB) para os impostos em geral e de 6% do PIB para o imposto sobre transações financeiras. Se esse teto for superado, as alíquotas do novo imposto sobre o consumo deverão ser reduzidas para que o limite seja restabelecido.

Difícil imaginar como esse mecanismo poderá ser posto em prática sem acarretar enormes transtornos para o governo e para os contribuintes. Como o PIB não é um conceito jurídico e suas estimativas são motivo freqüente de disputas entre economistas, é fácil prever o acúmulo de conflitos. De um lado, contribuintes poderiam argüir que as estimativas oficiais superestimam o PIB para esconder a superação do limite; de outro, o governo defender-se-ia usando argumento contrário. Como as interpelações judiciais ale-

---

gando a violação desse mandamento constitucional serão decididas?

Ainda que essa impropriedade pudesse ser superada, um outro problema permanece. Como a dinâmica econômica alterna, às vezes com grande frequência, períodos de expansão e de retração dos negócios, as alíquotas do imposto teriam que ajustar-se a cada momento para evitar a ocorrência de problemas. Normalmente, em momentos de expansão, a receita de impostos cresce mais rapidamente que o PIB, criando condições propícias à ultrapassagem do teto estabelecido. Como as estimativas do PIB não são instantâneas (além de imprecisas), quando constatado esse fato, a economia já pode haver revertido sua trajetória, ingressando em um período de desaquecimento. Não obstante, o governo seria forçado a reduzir as alíquotas até que nova medição constatasse que a receita de impostos estaria de novo abaixo do teto constitucional.

Do ponto de vista econômico, o mecanismo contemplado na emenda teria efeitos distintos. Se o corte de alíquotas ocorre quando já mudou a direção do ciclo, tem um efeito anticíclico, ajudando a recuperação econômica. Como as despesas públicas são rígidas, no curto e médio prazos, o custo é uma ampliação do déficit público, pois a receita cai tanto pelo efeito da recessão como da redução de alíquotas, forçando o governo a emitir moeda ou títulos. De outra parte, se a redução ocorre quando a economia ainda está em expansão, o ciclo expansionista seria estimulado a partir do instante em que a redução de impostos, efetuada para atender ao limite, injetar mais poder de compra na economia criando pressões inflacionárias.

Como os negócios não caminham de forma uníssona em uma mesma direção (em períodos de crescimento há setores que vão mal, e vice-versa), o efeito econômico depende das decisões sobre que alíquotas precisam ser alteradas, e quando. Nessas condições, estipular a *proporção necessária* de redução nas alíquotas para que a arrecadação retorne ao limite é uma tarefa complexa — quase impossível. A redução de alíquotas acarretará uma queda na arrecadação dos setores em crescimento, mas poderá, em contrapartida, melhorar o desempenho daqueles que apresentam um nível de atividade insuficiente. Como a dinâmica econômica é complexa e a capacidade de resposta da administração tributária a mudanças no nível de atividades é limitada, além de lenta, o estabelecimento de um teto para a arrecadação na forma contemplada

---

na emenda constitui uma proposta inexecutável, ainda que bem intencionada.

Considerações semelhantes aplicam-se ao teto de 6% do PIB estipulado como limite para a arrecadação conjunta do Imposto sobre Transações Financeiras (ITF) e do Imposto de Renda. Na verdade, aqui o problema é ainda mais complicado, pois propõe-se reduzir a alíquota do Imposto de Renda (IR) a partir de 1º de janeiro do ano subsequente àquele em que tiver sido constatada a superação do limite mencionado. Se o limite for ultrapassado em janeiro, a providência para corrigi-lo só poderia ser adotada em janeiro do ano seguinte, quando talvez já não seja necessária. Pior, se no ano seguinte o movimento econômico-financeiro for mais reduzido e a arrecadação do ITF cair, os recursos de seguridade social, que dependem da receita desses impostos, serão insuficientes para atender às necessidades, pois o IR só poderá ser novamente aumentado no ano seguinte. Como se vê, o que à primeira vista parece simples é, na verdade, uma enorme confusão.

Cabe acrescentar que a vinculação do Imposto de Renda à seguridade social só vigorará, nos termos da proposta, a partir da total extinção das contribuições dos empregadores para a seguridade sobre a folha (CPS), o faturamento Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) e o lucro Contribuição Social Sobre Lucro (CSL), além da contribuição para o Programa de Integração Social (PIS). Isso significa que o financiamento da seguridade corre sério risco de falta de cobertura, caso a arrecadação do ITF não seja capaz de gerar os 6% do PIB estipulados como teto constitucional para os recursos fiscais a ela vinculados. Tomando por base a experiência do Imposto Provisório de Movimentação Financeira (IPMF) — que arrecadou 1% do PIB —, e o fato de que em uma economia com inflação baixa esse imposto é pouco produtivo, a hipótese de que a eliminação das atuais contribuições não seja completada é concreta, o que agravaria as dificuldades dos contribuintes ao invés de reduzi-las.

Outro aspecto que convém ressaltar é a “solução” encontrada pelo autor para contornar as críticas que recebeu com respeito ao viés anti-exportador de seu projeto. Essa consiste em atribuir ao Senado Federal competência para, por maioria absoluta de votos, determinar a redução do imposto incidente sobre energia, petróleo e combustíveis, inclusive seus derivados, a empresas que exportam bens ou serviços nos quais esses insumos representam mais de 20% do respectivo custo de produção.

---

Tomemos o exemplo do alumínio, um produto altamente intensivo em energia. Como a proposta é cobrar o imposto na usina geradora de energia, de forma automática, como identificar, na saída da usina, a energia que está sendo utilizada por uma empresa produtora de alumínio? Alumínio ainda é um caso mais simples, pois como a produção é concentrada em grandes empresas seria possível imaginar um mecanismo de devolução do imposto, com efeito semelhante ao de redução de alíquota, de administração não muito complicada. Mas e as empresas de transporte? Como reduzir a alíquota do imposto sobre petróleo e derivados apenas para aquelas atividades das empresas transportadoras que correspondam a serviços exportados?

A lógica da simplicidade não condiz com a complexidade das situações que precisam ser contempladas no desenho de um sistema tributário moderno. Ao tentar abrigar em seu projeto as críticas a ele formuladas, o autor abandonou o princípio basilar de sua proposta original sem conseguir solucionar os defeitos apontados. A alternativa ganha em complexidade e perde em eficácia.

A complexidade alcança o seu grau máximo na fórmula encontrada para contornar as enormes incertezas que cercam o projeto, reveladas com nitidez no esquema de transição proposto. Nele, fica estabelecida a convivência, *por tempo indeterminado*, de dois sistemas tributários paralelos — o novo e o antigo. De forma gradual, e a um ritmo não estabelecido, o novo sistema iria substituindo o antigo, que se extinguiria quando o potencial de arrecadação do novo sistema fosse plenamente alcançado.

Difícil imaginar proposta mais complexa para transição do que a contemplada na emenda constitucional. Diz o texto da emenda: “A lei que instituir o imposto referido no art. 153, II (o imposto seletivo), definirá *um período de tempo* para a implantação gradual das suas alíquotas, no qual, *simultaneamente*, serão reduzidas, *nas mesmas datas e proporções*, até sua total extinção, as alíquotas de todos os impostos e contribuições não abrangidos pelo parágrafo anterior, não expressamente mantidos por esta Emenda” (grifo nosso).

Convém examinar o que esse texto significa. Suponha que a intenção do autor fosse a de implantar totalmente o novo sistema em um prazo de cinco anos. Como a meta é arrecadar 15% do PIB com esse imposto, as alíquotas iniciais seriam fixadas em 20% do valor necessário para que essa meta seja atendida. Simultaneamente, as

---

alíquotas dos impostos antigos que ele deveria substituir seriam reduzidas *na mesma proporção*, segundo a regra estabelecida, com o intuito de assegurar a neutralidade desejada, isto é, a receita do novo imposto deveria ser igual à redução na receita dos impostos velhos, a cada rodada de ajuste, até a conclusão final do processo.

Na prática, todavia, as coisas não funcionam tal como o proposto. Reduzir em 20% a alíquota dos impostos a serem substituídos não garante *a priori* um resultado equivalente ao obtido com a adoção de alíquotas equivalentes a 20% do nível ideal para o novo imposto, uma vez que não existe proporcionalidade entre a redução da alíquota e a arrecadação. Se a redução de alíquotas do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) estimular a produção e o consumo de bens e serviços em geral, a queda na arrecadação será menos que proporcional. Como a alíquota do seletivo é concentrada em alguns insumos, seu efeito sobre o consumo é concentrado e não anula o efeito decorrente da redução de alíquotas do ICMS. Se agregarmos a esse raciocínio o fato de que esses efeitos sofrem a influência da dinâmica econômica e da diversidade de situações encontradas nos distintos setores, fica ainda mais complicado. Se os setores mais afetados pelo novo imposto estiverem apresentando um desempenho pior que a média, a desigualdade de impactos sobre a arrecadação seria ainda mais evidente.

Convém ressaltar que essa compensação de efeitos é ainda mais difícil de ocorrer no caso do financiamento da seguridade social, pois aqui trata-se de bases impositivas muito diferentes. O texto propõe que a implementação gradual do ITF seja feita de forma semelhante ao Imposto de Circulação de Produtos (ICP), embora sem mencionar as condições em que a redução das contribuições hoje existentes seria feita para que os objetivos sejam alcançados, pois, nesse caso, a não-proporcionalidade é evidente. Aqui teríamos que estabelecer uma alíquota inicial para o ITF, cuja base é altamente instável, e calcular qual a redução necessária nas alíquotas das contribuições de empregadores para a seguridade social (base folha de salários), das empresas para a COFINS (base faturamento), das empresas para a seguridade (base lucro) e das empresas para o PIS (base faturamento). Nem o mais iluminado especialista será capaz de realizar tal proeza.

### *O equilíbrio federativo*

---

A incoerência da argumentação revela-se também no disposto no projeto para a repartição dos recursos fiscais na Federação brasileira. O texto fixa o rateio do bolo tributário comum ao três entes federados — União, estados e municípios — de um modo similar ao verificado atualmente, mas altera a repartição dos recursos da União em benefício do orçamento da Seguridade Social. No entanto, na extensa argumentação que introduz a proposta, o autor revela uma natural insegurança com respeito à divisão sugerida ao admitir que *todos esses parâmetros* poderão ser alterados quando dos debates no Congresso Nacional.

Se o argumento enfatiza a idéia de que o modelo seguido contribuiria para um *melhor equilíbrio* na repartição dos recursos fiscais na Federação, como afirmar que qualquer outra solução surgida de um debate carregado de conflitos e da defesa de interesses particulares, conduzido em prazo curto, possa produzir um equilíbrio melhor do que o longamente negociado durante os trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte?

A insegurança revela-se em toda a sua plenitude no dispositivo que garante as receitas de cada estado e de cada município até o ano 2005. Diz o texto da emenda constitucional:

“A partir da entrada em vigor da Lei que instituir o imposto referido no art. 153 - II (o seletivo), e até o ano 2005, inclusive, fica assegurada mensal e automaticamente a cada Estado e Município, a transferência da parcela da arrecadação daquele imposto necessária para lhes garantir ingressos tributários líquidos totais iguais aos valores das médias mensais das receitas tributárias totais líquidas efetivamente por eles obtidas nos anos de 1991 a 1994, corrigida monetariamente”.

Para evitar polêmica sobre o rateio do bolo tributário, a proposta aduz uma proposição aberrante: atribuir à União a responsabilidade de fazer com que *todos* os estados e municípios brasileiros tenham garantido um piso de receita igual à média do período 1991-1994, até o ano 2005! O absurdo é equivalente a tentar revogar a lei da gravidade. Se a atividade econômica cair, a arrecadação de impostos cai concomitantemente e não pode ser constitucionalmente sustentada. Mais ainda, o comportamento da economia não é espacialmente homogêneo. Devido à concentração de produção e à diversidade de situações encontradas localmente, a média do período 1991-1994 pode ter sido um resultado extremamente favorável para

---

alguns e muito desfavorável para outros. Assim, estados e municípios que apresentaram um bom desempenho de suas economias no período de referência teriam uma garantia mais efetiva, enquanto aqueles que tiveram comportamento oposto não usufruiriam de benefício semelhante.

Como o bolo seria um só, aqueles que perderiam com a aplicação de média do período 1991-1994 não seriam compensados com um melhor desempenho econômico daqui para a frente, pois o critério de rateio da parcela desse bolo atribuída a estados e municípios obedeceria a outros fatores. Pela regra da emenda, da parcela municipal, 35% seriam repartidos de acordo com a população; 5% com base na área; 40%, conforme a arrecadação do imposto sobre a propriedade imobiliária, Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU+ITR); e 20%, para fins de equilíbrio, provisoriamente repartidos segundo os critérios do Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

Tendo em vista que pequenos municípios hoje dependem quase que exclusivamente das transferências do FPM e do ICMS, que parcela correspondente a cerca de 1,5% do PIB, dessas transferências, reparte-se por critérios redistributivos, e que 80% do montante atribuído serão rateados com base em fatores que estão fortemente correlacionados com a renda municipal, é quase certo que a nova repartição das receitas municipais provoque uma queda importante na participação de pequenos municípios no total, pois apenas 1% do bolo municipal será repartido com critérios redistributivos.

No caso dos estados, os critérios de rateio estipulados na emenda sugerem o inverso: os estados mais desenvolvidos é que deverão sofrer perda significativa na sua participação no respectivo total, o que exigirá aportes adicionais de recursos para que o piso instituído possa ser obedecido. Estimativas preliminares sugerem que recursos adicionais da ordem de 3% a 4% do PIB teriam que ser gerados para atender a esse dispositivo.

Na hipótese de o projeto em questão vir a merecer maior apoio no Congresso, será necessário rever os limites ali fixados. Com as dificuldades já enfrentadas para equilibrar o caixa do Tesouro, a garantia prevista para as receitas estaduais e municipais até o ano 2005 só poderá ser sustentada com um acréscimo na carga tributária global, superando o limite de 20% do PIB estabelecido na emenda.

---

Cabe observar que mesmo que o problema numérico seja resolvido a “solução” encontrada para evitar uma forte reação de estados e municípios à proposta é de uma complexidade operacional que sepulta definitivamente o argumento de que se trata de uma proposta simples. Pelo estabelecido, o Tribunal de Contas da União teria a missão de monitorar as receitas de 28 estados e de mais de cinco mil municípios, mensalmente, de forma a determinar o montante a ser repassado adicionalmente caso o piso não seja obedecido. Apurado o montante global a ser repassado em um determinado mês a título de complementação das receitas estaduais e municipais, a informação seria repassada ao Tesouro Nacional, responsável pelo aporte dos recursos necessários. A emenda estabelece que esses repasses seriam automáticos, mas, na prática, esse automatismo é impossível de ser efetivado.

Em primeiro lugar, haveria que descobrir uma fórmula de efetuar esses repasses sem previsão orçamentária, que não pode ser feita em face do desconhecimento prévio de sua necessidade. Segundo, seria necessário que os recursos estivessem disponíveis, a tempo e a hora, para efetuar a compensação, o que é pouco provável que aconteça. Terceiro, se não houver recursos disponíveis, seria necessário aumentar impostos para gerá-los e aguardar o resultado dessa providência. Finalmente, se as estimativas preliminares mencionadas (de que só para os estados seriam necessários recursos adicionais da ordem de 3% a 4% do PIB) forem confirmadas, a compensação integral não poderia ser feita, pois o aumento de alíquotas de impostos esbarraria no limite constitucional de 20% do PIB.

Outra conseqüência indesejável de uma eventual adesão ao projeto Ponte é o engessamento dos recursos orçamentários decorrente do aumento das vinculações. Pela proposta, dos 15% do PIB que correspondem à receita do Imposto Seletivo sobre o consumo, cerca de 40% estariam vinculados a estradas e vias urbanas (1,5% do PIB), habitação, saneamento e energia (1,2% do PIB) e educação (3,36% do PIB). Considerada apenas a parcela da União, 36% estariam vinculados aos mesmos setores.

Levando em conta a composição atual do gasto público, o atendimento dessas vinculações imporá novas exigências de financiamento, mesmo que o tão esperado ajuste fiscal, baseado em corte de gastos e enxugamento da máquina pública, seja promovido na sua plenitude. Além disso, o acúmulo de vinculações contraria a

---



tendência de atribuir à lei orçamentária a responsabilidade de decidir sobre a prioridade de uso dos recursos públicos em cada exercício, de forma a permitir uma mais rápida adaptação das escolhas públicas às exigências do momento.

Uma última observação sobre o projeto completa a desfiguração provocada pelo afã de conquistar adesões à proposta. Trata-se da fórmula utilizada para contornar as críticas de inconstitucionalidade da emenda por esta atentar contra o princípio federativo. Nesse caso, a mudança não cria maior complexidade, apenas reflete o casuísmo das alterações. Para enquadrar-se no figurino que prevê a repartição das competências tributárias na Federação, o projeto atribui aos estados a competência para instituir o Imposto de Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) e, aos municípios, a competência para instituir adicionais ao Imposto sobre a Propriedade! Essa mudança de última hora, feita para conseguir reverter o parecer inicial de inconstitucionalidade do projeto, deixa claro que são infinitas as possibilidades de acomodação em face das incertezas quanto ao resultado da proposta originalmente concebida, cujas virtudes transformaram-se em insanáveis vícios.

**2.2 O Projeto Vitor Faccioni** - Das demais propostas que estão sendo analisadas pela Comissão Especial da Câmara dos Deputados que cuida da reforma tributária, a subscrita pelo deputado Vitor Faccioni é outra que também encerra uma forte polêmica. Inspirada em estudo realizado pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE)/USP, por encomenda da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), a proposta em apreço trilha, por caminhos diferentes, a mesma rota de simplificação que vem obtendo grande preferência.

A rigor, essa proposta é a antítese da anterior. Ao invés de concentrar a tributação em alguns insumos básicos, propõe eleger a última etapa do processo de produção, circulação e consumo de mercadorias e serviços — o varejo — como base preferencial de tributação. No projeto Vitor Faccioni, o sistema tributário seria composto pelos seguintes tributos: de competência federal — importação, exportação, renda e consumo de fumo, bebidas, armas e loterias; de competência estadual — vendas de bens e serviços; e de competência municipal — propriedade imobiliária urbana e rural. Para o imposto estadual sobre vendas de bens e serviços, o projeto propõe atribuir aos estados autonomia para decidir sobre o método a ser aplicado na sua cobrança, entre as opções de cobrar

---

o imposto apenas na última etapa (no varejo) ou cobrá-lo segundo o método do valor agregado.

Curioso notar como as propostas que alegam promover uma enorme simplificação tributária acabam por estabelecer uma grande complicação. Nesse caso, a hipótese de oferecer aos estados alternativas para a instituição do imposto sobre vendas de mercadorias e serviços, adotada em função da conhecida resistência da maioria deles em aceitar a proposta de incidência apenas no varejo, ampliaria as dificuldades que os contribuintes já vêm enfrentando para conviver com as diferenças de tratamento tributário praticadas no âmbito do ICMS.

Se adotado, o projeto em questão consolidará a existência de regimes fiscais distintos na Federação brasileira, com conseqüências perversas para os propósitos de harmonização fiscal e de redução de disparidades regionais. Imaginemos que estados mais desenvolvidos, cujo comércio varejista já apresente graus de modernidade que permitam concentrar a arrecadação apenas na venda final, sem riscos de propiciar uma enorme sonegação, optem por adotar a tributação no varejo, enquanto os de menor nível de desenvolvimento adotem, por cautela, a opção contrária. Nessas condições, haveria um incentivo ao aumento da concentração da produção industrial, uma vez que os insumos produzidos nos estados mais pobres competiriam em desvantagem com aqueles produzidos nos estados já industrializados. Além disso, o produto industrializado nesses últimos também gozaria de vantagens tributárias nas vendas interestaduais, pois seria automaticamente isento do tributo, enquanto aqueles industrializados nos estados que adotarem o método do valor agregado sofreriam uma carga tributária equivalente à cobrada nas etapas anteriores.

Em ambos os casos, essa discriminação não ocorreria se adotado o princípio do destino no Índice de Valor Adicionado (IVA) (previsto no projeto), e se os produtores dos estados menos desenvolvidos fossem contemplados com o ressarcimento em dinheiro do imposto pago anteriormente. Ou seja, para evitar o viés concentrador do projeto, os estados mais pobres teriam que suportar uma perda de receita que na prática não seria compensada com a cobrança do imposto no comércio varejista de produtos industrializados fora da região, devido a dificuldades administrativas.

Uma outra modalidade de guerra fiscal seria implantada, na qual o instrumento mais poderoso seria o incentivo à concentração

---

de todas as etapas do processo produtivo naqueles estados que puderem optar pela tributação exclusiva do varejo (mesmo que o princípio do destino pudesse ser adotado na sua plenitude, os custos financeiros incorridos e a perspectiva de atraso no ressarcimento dão força a essa hipótese), eliminando por completo as vantagens fiscais que hoje fornecem algum estímulo à industrialização dos estados menos desenvolvidos.

Ainda que fosse argüido que caberia ao governo federal intervir no sentido de promover a redução das disparidades regionais, essa possibilidade não poderia ser exercida nos termos da proposta em questão, uma vez que a capacidade financeira da União estaria fortemente enfraquecida com a redução dos tributos de sua competência, prevista no projeto.

Na questão regional, o projeto Vitor Faccioni vai mais longe ao propor a extinção pura e simples dos atuais fundos constitucionais — o Fundo de Participação dos Estados (FPE), o FPM e os fundos regionais (Fundo Constitucional do Norte-FNO, Fundo Constitucional do Nordeste-FNE, Fundo Constitucional do Centro-Oeste-FCO), rompendo com uma antiga tradição do federalismo fiscal brasileiro. Implícita nessa proposta, está a hipótese de que os estados brasileiros teriam condições de sobreviver financeiramente apenas com a cobrança do imposto sobre vendas (o projeto também extingue o IPVA e o imposto sobre transmissão *causa mortis*), hipótese essa que carece de comprovação. Para aqueles estados que necessitem de um tempo para adaptarem-se a essa nova condição, a proposta contempla uma *ajuda financeira temporária* da União, sob condições e prazos a serem definidos posteriormente.

Na prática, todavia, inexistente a possibilidade de a União conceder a ajuda financeira mencionada, ainda que temporária, se aprovada a limitação das competências impositivas da União prevista no projeto. Limitada a receita federal aos impostos de renda e de consumo de fumo, bebidas, armas e munições, além dos impostos sobre o comércio exterior, haveria uma queda de 25% na receita da União, aí computada a receita de impostos e das contribuições sociais administradas pelo Tesouro — COFINS, PIS e CSL — todas elas extintas pelo projeto. Claro está que uma perda dessa envergadura inviabiliza boa parte dos programas hoje sustentados pela União, inclusive os de cunho social, e não poderia ser compensada por aumento da alíquota dos impostos remanescentes .

---

Ao extinguir a COFINS e o PIS, o projeto fulmina dois dos mais importantes programas sociais do governo — o Sistema Único de Saúde (SUS) e o Seguro-Desemprego —, além de extinguir a principal fonte de recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para financiamento de projetos de desenvolvimento. No caso do SUS, imagina-se que a intenção é forçar uma total transferência para estados e municípios dos encargos com a assistência médico-hospitalar, inclusive do seu financiamento. Com respeito ao seguro-desemprego, a situação ficaria ainda mais complicada, pois a proposta eliminaria a possibilidade de a União instituir contribuições em geral, fechando a porta para a instituição de outra modalidade de financiamento do auxílio-desemprego.

Não é só o BNDES que veria desaparecer sua principal fonte de recursos, caso a proposta em questão viesse a ser aprovada. Como o projeto veda a instituição de contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse de categorias profissionais ou econômicas, programas de assistência social e de formação profissional, hoje mantidos com contribuições dessas espécies, também seriam afetados sem perspectiva de solução.

No capítulo da partilha de receitas, a extinção do FPM faria com que a receita municipal dependesse apenas do imposto sobre propriedade imobiliária — urbana e rural — e da participação dos municípios na arrecadação estadual do imposto sobre vendas de bens e serviços. O projeto deixa em aberto a delicada questão da porcentagem da receita estadual a ser repartida com os municípios, remetendo a questão para a lei estadual. Dessa forma, a receita municipal ficaria não só indefinida como também passível de alteração periódica por lei ordinária, criando grande instabilidade nos recursos à disposição dos municípios e dando margem a fortes conflitos.

Mais grave, ainda, é o fato de o projeto limitar a receita municipal à transferências do próprio Estado, eliminando o efeito redutor de disparidades regionais propiciado atualmente pelas transferências federais do FPM. Convém notar que o projeto não estende aos municípios a possibilidade de transferências federais temporárias de recursos para atender aos casos mais necessitados, prevista para os estados.

Em resumo, apesar de meritório no que diz respeito à sua intenção de desonerar o setor produtivo, o projeto em questão não preenche requisitos mínimos de viabilidade, pois ignora a complexa

---

realidade do federalismo fiscal brasileiro, desconsidera as desigualdades regionais e urbanas, e deixa em aberto a questão do financiamento de vários programas sociais prioritários na atual conjuntura brasileira.

### 3. O PROJETO FRANCISCO HORTA

À diferença das propostas anteriormente comentadas, a PEC nº 182/95, de autoria do deputado Francisco Horta e outros, não altera as competências tributárias de estados e municípios (à exceção da transferência do ITR para os municípios), concentrando suas atenções no campo impositivo da União. Em essência, as principais mudanças contempladas nessa proposta são:

- a limitação das competências da União, que perderia o IPI, a COFINS, o PIS/PASEP, a Contribuição Social sobre o Lucro e o ITR;
- a redução da base de incidência do IR, que deixaria de incidir sobre os salários e o lucro operacional (a base do IR limitar-se-ia a ganhos financeiros e rendimentos de capital);
- a criação do Imposto Seletivo (fumo, bebidas e veículos), em substituição ao Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), e do ITF, em substituição aos demais tributos federais extintos, ambos no campo impositivo da União.

A preocupação em não alterar os impostos estaduais e municipais e as regras aplicadas à partilha e transferência de tributos reflete o cuidado do autor em evitar conflitos que poderiam dificultar a negociação de sua proposta, mas o corte que efetua nos impostos federais reduz as bases dos atuais fundos constitucionais, que precisariam ser recompostos para evitar prejuízos insuportáveis para os orçamentos de estados e municípios.

Outro aspecto positivo da proposta é a extinção do IPI, também contemplada em todos os outros projetos analisados. No entanto, a opção pelo seletivo, como alternativa ao IPI, deixa de lado a oportunidade de avançar mais no caminho da simplificação do sistema tributário — um dos pontos fortes do projeto — ao preservar bases de incidência distintas para a tributação federal e estadual de mercadorias. Nesse caso, a unificação dessas bases de incidência, com a aplicação simultânea de alíquotas federais e estaduais, seria uma opção preferível tanto do ponto de vista da simplificação quanto da preservação dos recursos dos fundos de participação.

---

De fato, o projeto do deputado Francisco Horta avança no sentido da simplificação, mas, ao fazê-lo sem atentar para as restrições financeiras da União, de estados e municípios, e da Seguridade Social, corre o risco de inviabilizar-se. Admite o autor que não é sua intenção reduzir a carga tributária atual, mas sim preservá-la nos níveis atuais de 30% do PIB. Porém, é difícil admitir que essa intenção poderá ser concretizada nos termos propostos. A limitação das competências federais — algumas justas — e da base do Imposto de Renda é muito ampla para que possa ser compensada com as medidas contempladas no projeto.

Estimativas preliminares, baseadas na arrecadação atual dos tributos federais, sugerem que a receita administrada pela União poderia reduzir-se a menos da metade, caso outras providências não fossem contempladas para evitar tal resultado. No que diz respeito às transferências federais, a base dos fundos constitucionais encolheria para níveis equivalentes a apenas 40% do montante atual. A saúde, a assistência social, o seguro-desemprego, o Fundo de Amparo ao Trabalhador e o BNDES veriam desaparecer suas atuais fontes de financiamento e passariam a depender, não só da arrecadação do ITF, mas também da disputa com outros setores para assegurar uma participação no orçamento da União compatível com suas reais necessidades.

Claro que os números apontados baseiam-se em uma leitura estrita dos termos da proposta. Admite o autor que a lista de produtos tributados pelo seletivo poderia crescer e que as respectivas alíquotas poderiam ser aumentadas para gerar receita suficiente para compensar a extinção do IPI. No entanto, é difícil imaginar que as alíquotas de fumo e de bebidas poderiam ser ainda aumentadas sem promover novos incentivos à sonegação, contrariando o objetivo do projeto de combatê-la. De outra parte, se a lista de produtos for muito aumentada, o seletivo ficaria igual ao IPI, eliminando-se a suposta vantagem da simplificação.

No campo do Imposto de Renda, a redução da base desse imposto, limitando-se a ganhos financeiros e a rendimentos de capital, é uma tese controversa. De pronto, agravaria a injustiça fiscal, pois o limite de isenção do Imposto de Renda sobre pessoa física já exonera a maioria dos assalariados brasileiros desse imposto. No caso do Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ), a nova legislação recém-aprovada pelo Congresso já reduziu a incidência do imposto sobre o lucro a níveis compatíveis com a prática internacional, não

---

havendo justificativa sólida para proceder à sua eliminação. Convém notar que a não-tributação do lucro operacional só contribuiria para que empresas multinacionais deixassem de pagar imposto no Brasil para recolher esse imposto nos países de origem, que não abrem mão desse tributo. Convém notar, ainda, que a redução do IRPJ afetaria negativamente os atuais incentivos fiscais ao desenvolvimento regional e setorial, sem que sugestões alternativas para o tratamento dessas questões tivessem sido preparadas. Não parece, pois, haver motivos para limitar a aplicação do Imposto de Renda no texto constitucional. Sempre que necessário, a lei poderá promover as alterações necessárias para adequar a cobrança desse imposto às exigências do momento.

De fato, o autor investe tudo no Imposto sobre Transações Financeiras como fonte capaz de gerar recursos suficientes para compensar todos os demais tributos que propõe extinguir. Como vimos, para que isso ocorresse seria necessário que o ITF gerasse receita da ordem de 40 bilhões de reais — quase oito vezes mais do que foi arrecadado pelo IPMF em 1994. Se considerarmos apenas a lista restrita do seletivo, a receita do ITF teria que alcançar cerca de 48 bilhões de reais — quase dez vezes o IPMF — para que a carga tributária atual seja preservada. Como o autor não pretende reduzir a carga tributária, a aposta no ITF é muito arriscada.

A polêmica sobre o potencial de arrecadação de um imposto sobre aplicações financeiras é bastante conhecida. O autor argumenta que inspirou-se em estimativas preliminares efetuadas à época do Imposto Único para admitir que uma alíquota equivalente a 0,5% do PIB daria conta do recado. Esqueceu-se, porém, de levar em conta que o potencial de receita desse imposto é significativamente reduzido em uma economia com preços estáveis.

Apenas por hipótese, se o IPMF substituísse todos os impostos e contribuições federais, preservando-se apenas os impostos sobre o comércio exterior, o Imposto sobre Operações Financeiras (IOF), o IR sobre ganhos financeiros e um imposto seletivo, e permanecendo inalterados os impostos estaduais e municipais — pontos básicos da PEC nº 182 —, apenas a manutenção dos níveis atuais da receita federal já requereria uma base tributária para o IPMF (supondo tributação nas duas pontas a uma alíquota de 0,5%) de cerca de R\$ 6,0 trilhões. Para se ter uma idéia do que isso significa, um estudo realizado em 1992 pela MCM Consultores, com base em dados detalhados da Federação Brasileira dos Bancos (FEBRABAN), es-

timava a base potencial total do IPMF, em um contexto de alta inflação, como o então vigente, em cerca de US\$ 6,9 bilhões. Desinfladas essas transações com queda da inflação e subtraídas desse montante global todas as operações sobre as quais não caberia o imposto, como realizado no referido estudo (já que esse montante envolve, entre muitas outras, as operações entre governo e todas as transações nominais, e não apenas os rendimentos líquidos no caso das aplicações financeiras, por exemplo), a base do IPMF resultaria substancialmente reduzida e seu potencial efetivo de arrecadação — a não ser por alíquotas crescentes — seria capaz de substituir as fontes hoje existentes, falando-se apenas em termos dos orçamentos federais.

Note-se, a propósito, que as várias estimativas feitas no início do anos 90 consideravam uma carga tributária da ordem de 20% a 23% do PIB, quando ela alcançou e estabilizou-se em torno de 30% do PIB nos anos recentes.

Assim, diante das incertezas quanto ao resultado, seria recomendável uma atitude mais prudente em relação ao referido imposto, para evitar que a justa preocupação com a manutenção da carga tributária seja comprometida. Parece, pois, adequado adiar a decisão sobre a conveniência de instituir, em caráter permanente, um imposto sobre transações financeiras, uma vez que um novo teste sobre o seu potencial está para ser feito com a proposta de criação da Contribuição sobre Movimentação Financeira — a CMF. A experiência com a CMF, em um contexto distinto daquele em que o IPMF foi aplicado, dará bases empíricas mais sólidas para avaliar o potencial de arrecadação de um tributo dessa natureza.

Entendido que a reforma tributária é um processo que prevê contínuos aperfeiçoamentos, a proposta do deputado Francisco Horta contém pontos positivos que podem ser aproveitados. A busca da simplificação e o combate à sonegação são propósitos comuns a muitas das propostas que estão sendo discutidas. A extinção do IPI e a transferência do ITR para os municípios também são parte integrante de um apreciado menu de opções. A não-modificação das regras básicas do federalismo fiscal estabelecidas na Constituição de 1988 é outra medida de inegável bom senso.

Aceita a sugestão de que a instituição do ITF deva ser adiada até que a CMF forneça o teste definitivo do potencial desse tributo, a proposta do deputado Francisco Horta insere-se na linha daquelas que adotam uma postura cautelosa com respeito a mudanças no

---



sistema tributário brasileiro. Como tal, sua contribuição para a modernização tributária do país é bem-vinda.

#### 4. OUTROS PROJETOS

Outros projetos apensados à emenda do Executivo federal têm pretensões mais modestas com respeito à natureza da mudança no sistema tributário brasileiro, comparativamente aos três projetos anteriormente comentados. De um modo geral, seguem a tendência de limitar as competências federais, incorporando sugestões apresentadas nos recentes debates sobre o tema, como por exemplo:

- limitar a incidência do IPI, ou propor sua extinção;
- rever a natureza e a base do principal tributo estadual — o ICMS;
- incorporar as transações financeiras, de forma permanente, no campo impositivo da União; e
- rever as bases dos fundos constitucionais e os critérios de rateio desses recursos.

Na proposta subscrita pelo deputado Firmo de Castro, o IPI é substituído por um imposto seletivo sobre fumo, bebidas e veículos (e outros produtos e serviços definidos em lei complementar), ampliando, em conseqüência, o campo de aplicação do ICMS. Este preservaria a maior parte das características atuais e teria, como principais mudanças, a introdução do princípio do destino, isto é, a atribuição integral de receita do imposto ao estado consumidor, e a não-incidência nas exportações. Para a operacionalização do destino no ICMS, o projeto prevê a aplicação de alíquota zero nas fronteiras interestaduais, o que é amplamente reconhecido como fator de estímulo à sonegação. As demais modificações importantes propostas pelo projeto Firmo de Castro são:

- a) a criação do ITF na competência federal;
  - b) a transferência para os municípios do IPVA e do ITR, ambos partilhados com os estados;
  - c) a revisão das porcentagens atribuídas aos fundos constitucionais, fixadas com base no total da receita federal e não apenas no IPI e no IR; e
-

d) a extinção do Imposto de Transmissão de Bens Intervivos (ITBI) e da Contribuição Social sobre o Lucro.

Dessas propostas de mudança, a mais polêmica é a que altera bases e porcentagens do FPE, do FPM e dos fundos regionais, não pela sua natureza, mas pelo potencial de conflitos que provoca. A proposta fixa em 27% da receita federal o montante a ser repartido, cabendo 12% ao FPE, 12% ao FPM e 3% aos fundos regionais. Tendo em vista a dificuldade de avaliar com rigor o impacto das mudanças sugeridas sobre a receita da União, a atribuição dessas porcentagens é uma questão polêmica, cuja reabertura pode inviabilizar o avanço da reforma constitucional. Além disso, a preferência concedida aos fundos regionais será facilmente contestada. O potencial de conflitos dessa proposta é reconhecido pelo autor, que acrescenta um dispositivo no seu projeto prevendo que a União compensará os fundos caso seja constatada uma perda de seus recursos nos dois anos subseqüentes à aprovação da emenda.

Mudanças semelhantes às anteriores nas competências tributárias são previstas no projeto do deputado Luiz Carlos Hauly. Ele propõe limitar o IPI a um imposto seletivo sobre fumo, bebidas, veículos, energia, combustíveis e comunicações; transformar o ICM em um IVA de base ampla (incluindo os serviços); reunir o IOF e o ITF em um só imposto; transferir o ITR e o IPVA para os municípios; e rever as bases e os coeficientes de partilha dos fundos constitucionais.

O IVA estadual adotaria o princípio de destino, não incidiria nas exportações e incluiria os serviços em sua base, hoje tributados pelo Imposto sobre Serviços (ISS) municipal, que seria extinto. Com a inclusão dos serviços, seria ampliada para 30% a participação dos municípios no IVA estadual, cuja fórmula de rateio seria alterada para obedecer ao seguinte critério de repartição: dois quintos em razão da população, dois quintos em função do valor adicionado e um quinto definido por lei estadual.

Tendo em vista a dupla incidência — estadual e federal — sobre alguns produtos (fumo, bebidas, veículos, energia, etc.), o projeto atribui ao Senado Federal competência para estabelecer a alíquota máxima do IVA para esses produtos. No que diz respeito à operacionalização do princípio de destino, fica implícita a tese de aplicação de alíquota zero nas fronteiras estaduais.

Com relação aos fundos, sua base seria constituída da receita federal do Imposto de Renda, do Imposto Seletivo, e do IOF/TF, ca-

---

bendo 12% desse montante ao FPE, 13% ao FPM e 5% ao Fundo Regional. Seriam também alterados os critérios de rateio desses fundos, mediante lei complementar, que contemplaria obrigatoriamente o “esforço próprio de arrecadação” (relação entre a receita própria e estas acrescidas das transferências) na fórmula de cálculo da cota-parte dos estados e municípios.

Embora com características semelhantes à proposta anterior, o projeto do deputado Haully inclui mudanças mais profundas e, portanto, mais polêmicas. A despeito de haver boas razões técnicas para a incorporação dos serviços ao IVA estadual, sabemos que essa é uma tese que provoca forte reação dos municípios, que já rejeitaram essa mesma proposta por ocasião da Assembléia Nacional Constituinte. Na época, propunha-se mudança semelhante, elevando-se, em compensação, a participação dos municípios no imposto estadual (o ICM) de 20% para 25%. Como vimos, o resultado foi manter o aumento da participação dos municípios para 25%, preservando-se, no entanto, o ISS na competência municipal. É provável que a repetição dessa experiência, se levada adiante, conduza a resultados semelhantes.

A alteração no critério de cálculo da cota-parte municipal no IVA, também prevista na proposta, é outro elemento que conduziria a um resultado semelhante ao observado em 1988. Como a mudança sugerida reduziria em muito a cota dos municípios de maior base econômica — capitais e áreas metropolitanas —, promovendo uma acentuada redistribuição desses recursos, o aumento no bolo a ser repartido entre os municípios seria a única forma de evitar que as perdas que viessem a ser observadas naqueles municípios inviabilizassem seus orçamentos.

A revisão das porcentagens dos fundos constitucionais apresenta problemas idênticos aos comentados a respeito da proposta anterior. Trata-se de saber se é fácil convencer todos os interessados de que 30% de um novo bolo equivale a 47% do bolo anterior, tendo em vista a enorme incerteza provocada pela substituição dos componentes que formam a base dessas transferências. De novo, o aumento dos fundos regionais pode vir a sofrer contestação.

Já a proposta do deputado Germano Rigotto, que adota a mesma linha de redução do IPI, vai mais longe nesse particular. Ele propõe, pura e simplesmente, a eliminação desse imposto, sem pôr nada em seu lugar. Essa proposta avança ainda mais na direção da municipalização das competências tributárias, que seriam re-

---

forçadas com a incorporação dos serviços de transportes e comunicações ao ISS e a absorção do IPVA e do ITR pelos municípios. Os estados teriam como principal fonte de receita o Imposto de Circulação de Produtos — o ICP —, que incidiria sobre o que hoje é tributado pelo IPI e pelo ICMS, exclusive os serviços de transportes e comunicações. O imposto estadual manteria as mesmas características do atual ICMS e incidiria na exportação de produtos primários e semi-elaborados.

Partilhas e transferências seriam alteradas em função das mudanças nas competências. Assim, os municípios manteriam a participação de 25% no imposto estadual, cujo rateio seria feito em função do valor adicionado (45%), da receita local (40%) e de critérios definidos em lei estadual (15%).

A base do FPE, do FPM e dos fundos constitucionais seria substancialmente reduzida com a extinção do IPI, passando a contar apenas com a receita do Imposto de Renda, mantidas as atuais porcentagens de rateio entre os fundos. Para compensar essa queda, o projeto prevê uma transferência de 20% da arrecadação federal dos demais tributos (comércio exterior, IOF e grandes fortunas) para estados e municípios, segundo os seguintes critérios: 50% repartido em função da arrecadação, e 50% repartido em razão direta da população e de indicadores de carência social e em razão inversa da renda *per capita*.

Embora a municipalização das competências tributárias e das rendas públicas seja uma proposta coerente com a tese de municipalização dos serviços públicos, e conte com muitos adeptos, não leva em conta o fato de que um exagerado enfraquecimento financeiro da União comprometeria as possibilidades da promoção de um melhor equilíbrio regional mediante programas federais de investimento.

Além disso, a proposta Rigotto amputa boa parte dos atuais fundos de participação, que são, hoje em dia, os principais instrumentos fiscais voltados para a redução dos desequilíbrios regionais na repartição das receitas tributárias, decorrentes da concentração espacial da renda e da população. A compensação prevista para a retirada do IPI da base desses fundos — transferência de 20% da arrecadação federal dos impostos sobre o comércio exterior, IOF e grandes fortunas — não é suficiente, e dar-se-ia segundo critérios não-redistributivos.

---

## CONCLUSÃO

A análise anterior deixa claro que a despeito da vontade nacional de ser promovida uma profunda reforma no sistema tributário brasileiro, a multiplicidade de fatores que precisam ser considerados para evitar um impasse na negociação dessa reforma requer cautela e prudência de todos aqueles responsáveis pelo seu encaminhamento. Boas intenções, desprovidas de uma forte dose de realismo, não conduzirão a resultados concretos, frustrando as expectativas daqueles que anseiam pôr em marcha um processo irreversível de mudanças.

O fetiche do número de impostos não deve obscurecer o pensamento. Não é necessariamente a existência de um número mínimo de tributos que garante simplicidade, eficiência e equidade na tributação. Como vimos, o discurso da simplificação, quando desprovido de fundamento, encobre uma enorme complexidade. Ainda que o sistema tributário brasileiro careça de mudanças profundas, estas não podem ser realizadas de uma só vez, sob pena de comprometerem o equilíbrio regional e federativo e o financiamento de programas sociais indispensáveis à melhoria das condições de vida de grande parte da população brasileira.

Projetos menos ousados, porém mais realistas, têm maiores chances de desencadear um círculo virtuoso de mudanças capaz de promover uma completa modernização do sistema tributário brasileiro em um prazo compatível com as exigências desse fim de século. Muitas idéias nessa linha já estão sedimentadas, como revelam alguns dos projetos que estão sendo analisados pelo Congresso Nacional. Ao Congresso cabe extrair das lições da história e do debate do momento a proposta mais condizente com as limitações e as necessidades do presente e com as demandas do futuro.

---

# Livros Grátis

( <http://www.livrosgratis.com.br> )

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)  
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)  
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)  
[Baixar livros de Matemática](#)  
[Baixar livros de Medicina](#)  
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)  
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)  
[Baixar livros de Meteorologia](#)  
[Baixar Monografias e TCC](#)  
[Baixar livros Multidisciplinar](#)  
[Baixar livros de Música](#)  
[Baixar livros de Psicologia](#)  
[Baixar livros de Química](#)  
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)  
[Baixar livros de Serviço Social](#)  
[Baixar livros de Sociologia](#)  
[Baixar livros de Teologia](#)  
[Baixar livros de Trabalho](#)  
[Baixar livros de Turismo](#)