

SISTEMATIZAÇÃO DO DEBATE SOBRE “SISTEMA TRIBUTÁRIO”

Ana Luiza Neves de Holanda Barbosa*

1. Sumário da sessão

Há um consenso sobre a deterioração do sistema tributário brasileiro. Desde meados da década de 90, propostas de reforma tributária estão sendo debatidas amplamente na sociedade. No entanto, apesar de se ter alcançado um certo entendimento sobre o diagnóstico, além dos conflitos entre os agentes envolvidos, incertezas e imprevisibilidades quanto aos efeitos de uma eventual reforma tributária retardam o processo. Entre os principais objetivos da reforma está o de minorar o impacto perverso da tributação sobre a eficiência econômica e a competitividade do setor produtivo nacional. Não há dúvida de que eficiência e competitividade são elementos-chave em estratégia de crescimento e desenvolvimento.

O painel sobre sistema tributário teve como objetivo expor motivações e propostas, a serem contempladas em uma reforma tributária, sem perder de vista o contexto macroeconômico em que ela se insere. Para tanto, foram apresentados os pontos de vista de especialistas de diferentes áreas de interesse, no campo econômico, no empresarial e no jurídico.

O debate contou com as palestras de Ricardo Varsano, coordenador de estudos tributários do IPEA, e de Rogério Werneck, professor do Departamento de Economia da PUC-Rio. Os debatedores convidados foram o empresário Jorge Gerdau Johannpeter, presidente do grupo Gerdau, o advogado tributarista Luis Carlos Piva e José Roberto Afonso, superintendente da Área de Assuntos Fiscais e de Emprego do BNDES.

A sessão, aberta pelo Sr. Isaac Zagury (vice-presidente do BNDES), ressaltou a complexidade do sistema tributário brasileiro e a importância de se debaterem as questões abordadas nos textos de ambos os palestrantes.

* IPEA, sistematizadora do Painel Sistema Tributário no Brasil.

Zagury chamou a atenção para a carga tributária extremamente elevada do país (cerca de 35% do PIB) e algumas características de má qualidade do nosso sistema tributário: a tributação cumulativa, a evasão e a guerra fiscal e as elevadas contribuições sobre a folha de salários que geram efeitos deletérios na produção e investimento. Em sua opinião, o tema “reforma tributária”, certamente presente na agenda nacional nos próximos quatro anos, não vem sendo enfatizado como deveria no debate eleitoral em curso.

A análise de Ricardo Varsano, centrada no processo histórico do sistema tributário brasileiro, descreveu os principais fatos no campo tributário desde a década de 60, em especial, as reformas de 1967 e da Constituição de 1988. Grande parte destas transformações reflete na estrutura e nos problemas do atual sistema tributário. Varsano discorreu, também, sobre as mudanças no âmbito macroeconômico que ocorreram ao longo da década de 90. O processo de abertura comercial e a estabilização econômica evidenciaram as distorções do sistema tributário, reforçando a necessidade de reforma. As propostas que deram início ao lento processo de reforma tributária, em curso desde 1995, incluem, entre outras questões não menos importantes, a eliminação dos tributos cumulativos e a reformulação da tributação sobre o valor adicionado no país.

Embora tenha concordado com Varsano em alguns pontos relativos aos problemas do sistema tributário e às propostas para sua reformulação, o palestrante Rogério Werneck defendeu a análise da reforma tributária na perspectiva de uma agenda mais ampla de reforma fiscal. Sem isso, como menciona em seu texto, “não se pode colocar em perspectiva adequada nem os entraves nem as possibilidades de avanço do esforço de reconstrução do sistema tributário nacional que se faz necessário”.

A apresentação de Werneck se estruturou em quatro pontos: 1) mobilização tributária requerida pelo esforço da estabilização; 2) defesa de reconversão do sistema tributário para outros propósitos e o esforço envolvido neste desafio; 3) dificuldades associadas com a economia política da reforma e com a complexidade do federalismo fiscal brasileiro e, finalmente; 4) tópicos fundamentais para balizar o avanço da reforma nos próximos anos, a saber: aversão ao risco, presente no comportamento de todos os agentes relevantes envolvidos na decisão sobre o avanço da reforma e a tensão entre o conformismo e a ousadia de querer mudar demais e muito rapidamente.

De forma geral, as apresentações dos palestrantes foram bastante complementares. Em seu diagnóstico da situação atual, Varsano deu ênfase maior à análise dos fatores que levaram o sistema tributário atual a se encontrar da forma que aí está. Por outro lado, a dimensão do desafio que se tem pela frente mereceu um tratamento maior nas considerações de Werneck. Ambos os palestrantes atestam que a qualidade do sistema tributário sofreu forte deterioração, explicada principalmente pelo aumento substancial da tributação cumulativa no país. E, ainda, no que se refere à elevadíssima carga tributária do país, Varsano e Werneck acreditam que ela deverá se manter estável. Como bem observado pelos palestrantes, a contribuição que se poderia dar é melhorar a qualidade da carga tributária. Segundo eles, a questão principal não é o tamanho da carga tributária, mas, sim, a necessidade de se abrir espaço ao lado da administração dos gastos do governo. Werneck ressaltou que, além de reforma tributária, o país precisa também realizar reformas nos orçamentos para o gasto público ser de melhor qualidade. Outro ponto abordado pelos palestrantes diz respeito às alternativas com relação ao método de implementar uma reforma tributária bem-sucedida, dado o novo ambiente político que o país presenciará nos próximos anos.

Os debatedores concordaram, em grande parte, com o que foi exposto pelos palestrantes e adicionaram alguns pontos de forma concreta e objetiva, de acordo com a área de especialização de cada um. Segundo Jorge Gerdau, a visão do empresariado sobre as prioridades na agenda de reforma tributária é consensual em alguns pontos. Gerdau destacou a importância de se eliminarem tributos cumulativos para assegurar a competitividade do país com relação a seus concorrentes. O empresário foi incisivo ao defender uma estratégia de isonomia competitiva para o país, ou seja, a de que o exportador brasileiro tenha uma carga tributária igual à de seus concorrentes (próxima a zero). Por sua vez, Luis Carlos Piva concentrou-se no processo jurídico da administração fiscal. Após citar alguns exemplos do volume de execuções fiscais do município do Rio de Janeiro e na Secretaria de Receita Federal, Piva argumentou que, mesmo que se consiga um sistema tributário eficiente do ponto de vista econômico, os órgãos fiscais responsáveis encontrariam enormes dificuldades na arrecadação do imposto. José Roberto Afonso procurou dar um tom mais otimista na finalização do painel e mencionou experiências positivas que se podem tirar do sistema tributário brasileiro no que diz respeito ao desenvolvimento brasileiro e ao BNDES.

2. Contexto histórico do Sistema Tributário brasileiro

As reformas da década de 60 e da constituição de 1988 e suas implicações

Segundo o palestrante Ricardo Varsano, a ampla reforma tributária implementada na década de 60 foi a mais importante do século XX no Brasil. Tal reforma teve seus objetivos econômicos plenamente alcançados e transparece também na estrutura atual de nosso sistema tributário.

Os antecedentes da reforma da década de 60 nos remetem aos anos 50, período em que o governo se engajou em um esforço desenvolvimentista industrial e regional, o que gerou um aumento substancial da despesa pública. A partir de 1958, iniciou-se uma tendência de declínio da arrecadação tributária e o resultado deste desequilíbrio foi que, não havendo, na época, o aparato institucional de financiamento por endividamento, o déficit público começou a ser financiado por emissões. Conseqüentemente, a taxa de inflação sofreu uma elevação significativa no princípio da década de 60.

Todo um ambiente foi criado, portanto, a favor do que se chama de “reformas de base”, que só foram efetivamente implementadas após a crise institucional que resultou na revolução de 64. Tais reformas, entre elas a reforma tributária, eram importantes não só para acertar a questão orçamentária, como também para financiar as demais reformas.

Varsano atribuiu a importância da reforma tributária da década de 60 ao fato de se ter criado pela primeira vez no Brasil um sistema com propósito econômico e não simplesmente um conjunto de fonte de arrecadação. Os instrumentos que formaram o novo sistema tributário estavam voltados para uma estratégia muito clara na época de desenvolvimento e de crescimento acelerado. As principais mudanças nessa reforma tributária foram: substituição de grande parte dos impostos cumulativos por impostos sobre valor adicionado em uma época em que, a não ser a França, nenhum outro país do mundo utilizava tal forma de tributação; alterações no imposto de renda que resultaram em vigoroso crescimento de sua arrecadação; e reorganização da administração tributária federal.

Como resultado, elevou-se o nível de esforço fiscal da sociedade, de modo a equilibrar o orçamento. Essa elevação do esforço fiscal também viabilizou a concessão de incentivos fiscais à acumulação de capital, para moldar as decisões do setor privado e estimular o crescimento econômico.

A estratégia da época era de controle do crescimento através do planejamento central, ficando a União com o monopólio dos estímulos econômicos para o desenvolvimento e os governos estaduais sem um instrumento tributário que servisse como instrumento de política. Com isso, centralizou-se o comando dos impostos que fossem instrumentos de política econômica – como o caso dos impostos sobre o comércio exterior e sobre operações financeiras. O grau de autonomia fiscal das unidades subnacionais foi severamente restringido para assegurar a não-interferência das mesmas em relação ao processo de crescimento. Assim, o ICM – imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias – foi criado de modo a assegurar aos estados, essencialmente, um instrumento de arrecadação.

O sistema tributário começou a se ressentir da concessão dos incentivos fiscais, havendo perda na capacidade de arrecadação. Dentre as modificações introduzidas para lidar com o problema, destaca-se o direcionamento de parte dos incentivos concedidos a determinados programas de integração nacional e de estímulo à agropecuária. Além disso, o governo criou o PIS – Contribuição para o Programa de Integração Social, primeiro imposto cumulativo criado após a reforma.

Na década de 80, o país entrou em recessão e, ao mesmo tempo, em uma crise fiscal, contornada, aos poucos, com mudanças no sistema tributário que pioraram cada vez mais sua qualidade. Com relação à carga tributária, ela se reduziu de uma média de 25% na década de 70 para 22% do PIB e se sustentou nesta faixa até o final da década de 80.

Com a Constituição de 1988, novas mudanças na área tributária foram implementadas, mas com outras motivações e finalidades diferentes daquelas presentes na reforma da década de 60. O objetivo, então, foi de desconcentração dos recursos tributários. A consolidação deste processo se deu pela ampliação da base tributária estadual e pelo aumento dos percentuais do produto da arrecadação de imposto de renda (IR) e o imposto sobre produtos industrializados (IPI) destinados aos Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios (FPE e FPM). Varsano ainda lembra que a Constituição de 1988 ampliou o papel social do Estado, gerando uma deterioração adicional das contas públicas. Como mencionado em seu texto, Varsano resume o difícil legado deixado para a União: “a descentralização dos recursos sem a previsão de concomitante processo ordenado de transferência de encargos do governo central para os subnacionais concentrou o desequilíbrio fiscal previamente existente na União”.

A resposta da União ao desequilíbrio que lhe foi imposto seguiu em duas direções. Do lado da despesa, houve a chamada “operação desmonte”, ou seja, seus gastos foram reduzidos e vários programas deixaram de ser feitos. Do lado da receita, a União tentou aumentar os tributos não partilhados com estados e municípios e aumentou as contribuições sociais cumulativas.

O palestrante Rogério Werneck corroborou esta análise e argumentou que os interesses da União foram muito mal protegidos nas negociações complexas que resultaram naquela Constituição e, de certa forma, a União foi “escalpelada” pelos estados e municípios, que levaram boa parte de sua receita. Como consequência, lembrou Werneck, a União tentou recuperar o que havia perdido e a norma do jogo passou a ser imaginar os meios para gerar uma receita não compartilhada com estados e municípios.

Houve, então, um aumento significativo de impostos cumulativos. Para se ter uma idéia, a importância destes tributos na receita administrada pela Secretaria de Receita Federal saltou de uma média de 7,3%, no período 1986-88, para uma média de 29,6%, no período de 1994-98. Em 2001, essa participação já alcançava quase 40% do total da receita.¹

Estabilização e o esforço fiscal requerido

Werneck expôs sua visão sobre o que ele chama de mobilização tributária da estabilização, e fez uma análise do processo de ajuste fiscal, assunto em pauta desde o final da década de 80. Naquela época, havia um certo ceticismo quanto à possibilidade de um aumento de receita solucionar o ajuste fiscal, já que, em 20 anos, a carga tributária como proporção do PIB tinha se mantido estável.

Embora no final dos anos 80 ninguém imaginasse que um esforço colossal de estabilização fosse possível, foi exatamente o que ocorreu. Contrariando todo aquele ceticismo em relação ao esforço fiscal, no período de 1993 a 2001, a carga atingiria um montante superior a 34% do PIB, ou seja, um aumento da ordem de nove pontos percentuais.

¹ Há de se lembrar que, além da criação do PIS em 1970, o governo criou em 1982 a Contribuição para o Finsocial – Fundo de Investimento Social – precursora da atual COFINS – Contribuição para Financiamento da Seguridade Social. Um outro tributo cumulativo, também não partilhado, criado na primeira metade da década de 90 foi o IPMF – Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras (que mais tarde passa a ser a CPMF, vigente até hoje).

Para Werneck, o esforço de estabilização na década de 90 requereu um ajuste fiscal gigantesco, realizado fundamentalmente através da receita, com aumento dos impostos cumulativos. Obviamente, pelo menos uma parte poderia ter sido feita pelo lado do dispêndio. Mas havia uma coalizão política extremamente poderosa que evitava o corte dos gastos. E houve dificuldade enorme de se desencastelarem os privilégios introduzidos pela Constituição de 1988.

Werneck não deixou de louvar o esforço que se fez com relação ao ajuste fiscal no final da década passada. Segundo ele, nosso ajuste fiscal foi feito no biênio 98/99 em um clima de temor, com a possibilidade de uma grande desestabilização da economia. Então, fez-se o que foi possível e não o desejável. Werneck reconheceu em sua exposição que esse ajuste é justificável como uma operação de emergência e não como um pacto de um país que tenha um plano de longo prazo.

3. Reforma: diagnóstico e motivações

Como exposto por Varsano em sua apresentação, as motivações usuais de uma reforma tributária estão associadas a uma melhora da qualidade do sistema tributário ou, seguindo o jargão de livros textos, aos princípios de tributação. São eles: 1) eficiência ou neutralidade dos impostos: melhora dos efeitos alocativos dos impostos; 2) equidade: distribuição justa da carga tributária entre os contribuintes; 3) produtividade: o imposto deve ser capaz de arrecadar o suficiente para garantir a receita necessária para o governo, sem que as alíquotas sejam demasiadamente altas; além das alíquotas, tal princípio está relacionado com a base tributária e com uma administração fiscal competente; 4) federalismo fiscal: naturalmente, tal princípio está associado a países federativos ou a regimes fiscais descentralizados; este princípio passa pela questão de como dividir a receita tributária entre os diversos níveis de governo da federação e, também, dentro de cada nível, entre os entes federados (quanto deve provir de transferência); toda esta questão também deve ser discutida e motiva reformas como motivou a reforma de 1988; 5) simplicidade: um sistema tributário é simples quando ele é relativamente barato tanto no custo de arrecadação do fisco quanto também no custo do contribuinte para o pagamento dos impostos.

Com base nesses princípios, serão apresentados em seguida os pontos de vista dos participantes do painel relacionados aos principais problemas do sistema tributário brasileiro.

– Eficiência: talvez este seja o tema que foi mais abordado no painel. Um sistema tributário é eficiente quando, para uma dada receita tributária, ele otimiza a alocação dos recursos na economia. Impostos não devem afetar as decisões dos agentes econômicos, exceto quando usado como um instrumento de política econômica. Os tributos sobre o faturamento das empresas, como PIS e COFINS, ferem o princípio da eficiência; são impostos anacrônicos que interferem no processo produtivo, distorcendo a competitividade do produto brasileiro, seja no mercado interno na concorrência com o produto importado, ou no mercado externo prejudicando as exportações de nosso país. Ficou claro no debate que tributação cumulativa é a pior das “pragas tributárias” que aflige o nosso sistema tributário.

Varsano ressaltou que, diante de uma abertura econômica, as decisões de produção e investimento são processadas em escala mundial e há perda de soberania fiscal. Conseqüentemente, o país tem que se conformar com as regras internacionais de tributação.

Com a tributação cumulativa, ficou muito mais aparente o quanto o sistema produtivo nacional perde em competitividade não só nas exportações, como também no mercado doméstico, porque as importações são menos tributadas pelo PIS e COFINS do que a própria produção doméstica.

Boa parte dos comentários do empresário Jorge Gerdau centrou-se nos problemas que os impostos cumulativos ocasionam na economia, principalmente com relação à competitividade do país no mercado internacional. Segundo Gerdau, a atual estrutura de impostos em cascata torna inviável a competição da produção brasileira com relação à produção internacional, pelo menos em termos teóricos. Gerdau ressaltou que nenhum país do mundo, atualmente, exporta imposto. A cultura de isonomia competitiva, ou seja, a de que a carga tributária do exportador brasileiro tenha que ser igual à de seus concorrentes, ainda não está consolidada no país. Para Gerdau, o sistema tributário brasileiro é um dos motivos para o profundo desestímulo de se construírem fábricas no país totalmente destinadas à exportação.

– Equidade: este princípio foi o menos discutido no painel. Ao ser questionado por um dos presentes ao debate sobre o motivo da pouca atenção dada ao tema, Varsano argumentou que no mundo de hoje, em que a mobilidade de capitais é extremada, o sistema tributário tem muito pouco a contribuir para a progressividade. Tal fato não significa que não se deva ter cuidado com a questão de equidade dos impostos, mas a incidência da maioria dos sistemas tributários do mundo é um pouco

mais do que proporcional. Varsano acredita que o imposto de renda de pessoa física deva ter progressividade razoável para compensar a regressividade inerente aos outros impostos incidentes sobre o consumo. Segundo Varsano, a progressividade por parte da ação do setor público deve ser obtida pelo lado da despesa. Werneck reforçou este argumento e ressaltou que deve se ter alguma redistribuição de recursos por parte da despesa e da ação governamental como um todo.

– Princípio da Produtividade: Werneck fez uma análise da dimensão do problema que se tem pela frente com relação à forma de se tributar bens e serviços. O denominador comum é a eliminação dos tributos cumulativos, bem como a introdução de um imposto sobre o valor adicionado de base ampla, com o redimensionamento da base e da alíquota da tributação sobre o consumo. Tal questão se associa ao princípio de produtividade, na medida em que o governo deve arrecadar o suficiente, sem alíquotas demasiadamente altas. Sob uma perspectiva agregada, a pergunta relevante é a seguinte: se toda a receita tivesse que ser arrecadada por um imposto sobre valor adicionado, qual seria a alíquota média requerida deste imposto? Com base em dados das Contas Nacionais de 2001 e após algumas simulações bem simplificadas, Werneck chegou a uma alíquota extremamente alta de 33%. Para Werneck, ter em mente tal alíquota é fundamental para se ter uma noção clara e nítida das reais proporções e dos desafios da reforma tributária.

– Federalismo Fiscal: um sistema tributário deve ser capaz de permitir um certo grau de autonomia financeira aos membros da federação, através de uma distribuição de competências tributárias que torne factível este objetivo.

O ICMS, de competência dos estados, adota a sistemática de arrecadação pelo princípio de origem restrita, em que parte do imposto é cobrada no estado de origem e o restante no estado de destino. Este fato é responsável pela guerra fiscal entre estados da federação, que concorrem através de incentivos fiscais para a localização de atividades produtivas, interferindo de maneira perversa na alocação de recursos da economia.

Um exemplo, lembrado por Gerdau, que esteve presente de forma intensa nos conflitos entre os estados foi o da indústria automobilística. Gerdau acredita que se tivéssemos um sistema mais equilibrado, poderíamos ter poupado muitos dos recursos que foram utilizados desnecessariamente na guerra fiscal.

- Princípio de simplicidade: com relação a este princípio, Varsano argumentou que ele é desejável em qualquer sistema tributário, não porque gostamos de coisas simples, mas porque complexidade significa custos. Além dos custos econômicos dos impostos, que são aqueles resultantes da distorção da alocação de recursos e que geram ineficiência, existem custos para administração de impostos e para o cumprimento das obrigações tributárias dos contribuintes. Enfim, custos que são muito maiores quando o sistema tributário é complexo e, segundo Varsano, o nosso sistema já passou da conta em termos de complexidade.

4. Contexto político, propostas e perspectivas

Em sua apresentação, Varsano analisou o processo de reforma tributária que teve início em 1995, quando o governo federal enviou ao Congresso Nacional uma proposta de emenda à Constituição do Poder Executivo (PEC 175/95). A proposta da PEC abrangia essencialmente mudanças prioritárias no sistema tributário, a saber: o fim da tributação cumulativa e uma mudança substancial do ICMS, com a definição de uma legislação direcionada à harmonização tributária e à redução da complexidade.

Desde então, houve marchas e contramarchas e poucos resultados práticos foram obtidos. A tramitação da PEC 175/95 se iniciou, mas, logo em seguida, o processo foi sustado por falta de interesse do próprio proponente.

A Lei Kandir, aprovada em setembro de 1996, tentava fazer parte do que se pretendia na PEC. Entre as mudanças importantes no ICMS promovidas com esta Lei, encontrava-se a desoneração das exportações e, por um lado, deixavam-se de tributar os bens de capital ou, por outro, estes bens eram tributados, mas com a concessão de créditos. Com relação a este último ponto, Gerdau lembrou que a pressão política dos estados foi de tal ordem em cima do Executivo que houve um retrocesso no que concerne à tributação de bens de capital: o que era crédito imediato passou a ser crédito parcelado. Varsano concordou com Gerdau sobre este efeito danoso à tributação na Lei Kandir e salientou que houve apenas uma pequena melhoria, pois nem mesmo para o ICMS a Lei trouxe todas as mudanças necessárias.

Ainda em sua exposição sobre o processo de propostas de reforma, Varsano mencionou que, no final de 1998, um grupo de deputados na

Câmara retomou a tarefa de tentar concluir a reforma tributária. Em 1999, foi criada uma comissão especial na Câmara, que preparou um substitutivo à PEC 175/95.² O substitutivo, contudo, tinha uma abrangência maior em relação à própria PEC, pois incluía também as contribuições sociais para eliminar a tributação cumulativa.

O substitutivo, votado e aprovado na Comissão, foi imediatamente combatido pelo próprio Ministério da Fazenda, que alegava não ser necessário fazer uma reforma constitucional para alterar os impostos cumulativos. Segundo Varsano, a oposição do Ministério da Fazenda se fundamentava no temor de que a reforma provocasse uma queda na arrecadação, em meio a um processo de ajuste fiscal. Não por questões técnicas, mas devido ao risco jurídico, ou seja, as pessoas entrarem na justiça contra o novo imposto com a idéia de suspender o pagamento ou não pagar efetivamente o imposto. Esse risco realmente existe em qualquer reforma. Em sua exposição, Luis Carlos Piva mostrou a sua preocupação com o processo administrativo fiscal atual e citou alguns exemplos sobre o tema. Piva observou que só no âmbito da Secretaria da Receita Federal, as ações ajuizadas totalizam um valor de 167 bilhões de reais. Com relação ainda ao processo administrativo fiscal, José Roberto Afonso observou que uma reforma tributária deve melhorar a legislação, modernizar a forma de cobrar, mas tem que também agilizar o processo de cobrança administrativa e judicial.

Com a rejeição do Ministério da Fazenda ao substitutivo, foi perdida uma chance única, na opinião de Varsano, de se fazer reforma tributária, dado que já estava relativamente acordado com praticamente todas as partes interessadas que reforma se deveria ter.

Werneck concordou com Varsano que houve um desfecho melancólico no esforço de reforma tributária. Mas, em sua opinião, as propostas de reforma passadas envolviam transações extraordinariamente complexas e cercadas de incerteza. Operações do tipo “trocar um sistema por outro” geram, certamente, muito temor, especialmente quando se leva em conta o intrincado federalismo fiscal brasileiro. É claro que havia promessas de que estados e municípios não perderiam receita e de que não precisavam se preocupar, pois haveria fundos compensatórios acertando essas contas.

² O relator da Comissão Especial da Câmara dos Deputados que analisou a reforma tributária foi o deputado Mussa Demes (PFL-PI). Ricardo Varsano e José Roberto Afonso participaram da formulação de propostas de reforma na PEC 175/95, assim como no substitutivo.

Werneck ressaltou que há necessidade de uma reconversão do sistema tributário. De alguma forma, a política tributária que acabou sendo requerida para enfrentar a batalha da estabilização terá que dar lugar a formas de tributação de maior qualidade, ou seja, compatíveis com eficiência, competitividade e equidade.

Para Werneck, a prioridade é a reconstrução do sistema de tributação de bens e serviços. A maior proposta passa pela eliminação de tributos cumulativos, bem como do IPI, ICMS e ISS e reconstrução de uma forma de taxação do consumo centrada em um esquema coerente de impostos sobre o valor adicionado.

Com relação ao problema da guerra fiscal entre os estados, tanto Varsano como Gerdau propuseram a adoção de princípio de destino, com a cobrança do imposto no estado de origem (Varsano). Tal mudança, se implementada, não só fecharia as brechas para a evasão, como também seria importante para que não houvesse vantagens e/ou desvantagens competitivas para empresas de um estado, *vis-à-vis* as de outro estado.

Gerdau fez um resumo de uma proposta de reforma tributária, que é defendida por grande parte do empresariado e corroborada por ambos os palestrantes: 1) redução do número de tributos no sistema tributário; 2) caracterizar-se pela simplicidade e transparência; 3) racionalização da tributação sobre o consumo; 4) eliminação dos tributos cumulativos (que incidem em cascata); 5) eliminar alíquotas diferenciadas nas operações interestaduais; 6) desonerar o produto nacional e os bens de ativo fixo destinados à produção; 7) objetivar a isonomia competitiva mediante desoneração das exportações.

Contexto político

Os objetivos de uma reforma tributária são muitas vezes conflitantes. Uma escolha tem que ser feita e, no processo político, cada um dos critérios são ponderados. Tais critérios de valores que, dificilmente, são consensuais na sociedade. Daí as divergências e as controvérsias que surgem quando se discutem alternativas de sistemas tributários. Uma reforma tributária envolve essencialmente questões políticas.

Com relação às propostas passadas e à frustração de não se ter concebido uma reforma tributária, Werneck sugeriu refletirmos sobre as raízes dessas dificuldades e salienta que mais importante do que tentar achar os culpados é entender os interesses, as apreensões, as razões e as motivações dos principais atores envolvidos.

As complexidades do federalismo fiscal brasileiro se refletem, principalmente, nas resistências à reforma. A criação de um novo imposto sobre o valor adicionado de base ampla é fonte de incertezas e temores por parte dos três níveis de governo, federal, estadual e municipal. Werneck destacou em sua exposição que os governos estaduais temem que:

- a distribuição da base fiscal da nova tributação sobre o valor adicionado acabe sendo muito diferente da distribuição de hoje;
- o próprio bolo tributário encolha-se no processo;
- mudanças na legislação possam abrir flancos para infundáveis contestações judiciais; na verdade, a própria receita acomodou por muito tempo a idéia de que imposto bom é imposto velho.
- haja perda de autonomia na condução de política tributária e, especialmente, na concessão de isenções, descontos de impostos para atrair investimento; as regiões beneficiadas por incentivos fiscais federais temem perder os privilégios.

Com relação aos municípios, Werneck mencionou que, com raras exceções, os mesmos exploram mal sua base tributária (com grande participação de tributação de serviços) e temem trocar o certo pelo duvidoso e não terem a compensação adequada pela perda do ISS com as propostas de racionalização do imposto sobre o valor adicionado.

Perspectivas

As perspectivas da reforma tributária foram apontadas por Varsano, que lembrou que tudo o que havia, em 1999, em termos de acordo político precisa ser feito, já que houve mudança do próprio Congresso, dos governadores e dos próprios prefeitos. Qual será o método adotado para a reforma? Segundo Varsano, há duas possibilidades: ou se faz a reforma de uma vez ou se aproveita o que já está feito e se faz por etapas. A resposta a tal questão depende do ambiente político que vai se formar no próximo governo.

Varsano acredita que a preferência seria certamente fazer a reforma de uma vez com uma emenda constitucional que fosse rapidamente aprovada. Mesmo assim, tal feito seria bastante demorado, porque haveria dependência de leis ordinárias e, mais adiante, de normas administrativas.

A segunda alternativa seria a de se fazer reforma aos poucos, através de uma emenda constitucional em que se acertasse em parte o ICMS e se eliminassem os tributos cumulativos com base no que já foi feito, ou

seja, a partir da Medida Provisória nº 66 de 2002. Esta medida provisória que deve ser transformada em lei eliminou a cumulatividade do PIS e promete eliminar parcialmente a da COFINS. Varsano observou que é extremamente difícil se antever qual será a alternativa escolhida e ainda salientou que a implementação da reforma também dependerá do ambiente político.

As perspectivas de Werneck ainda mostram que o caminho para uma reforma não será simples. Ele acredita que a dificuldade vai ser muito maior em termos de negociação de reforma tributária do que nas duas experiências anteriores (de 1967 e 1988). Para se criar um IVA ou vários IVA de base realmente ampla, por exemplo, vai ser preciso enfrentar um Congresso com resistência significativa. De um lado, a criação deste imposto envolveria avançar no sentido de tributação mais completa, passando a abranger a maior parte dos setores prestadores de serviços, o que, provavelmente, vai gerar forte resistência no Congresso. Por outro, a ampliação da base pode-se dar ao gravar de forma efetiva todo um elenco de bens de consumo de caráter essencial ou meritório e aí também não será pequena a oposição no legislativo. Além dessas dificuldades, há ainda todas as complexidades do federalismo fiscal brasileiro, mencionadas anteriormente.

Na opinião de Werneck, depois de engajados em tão longo esforço de ajuste fiscal, lidando com um quadro de repressão fiscal, não é de se espantar que os três níveis de governos tenham hoje uma aversão ao risco de perder receita. Mostras de crescente apreensão com modificações, inicialmente presentes nos governadores e prefeitos, acabaram no próprio governo federal.

As soluções não são simples. Diante de todas as dificuldades advindas do federalismo fiscal brasileiro, a verdade é que o governo federal parece ter sido tomado pelo ceticismo. Caberá ao novo governo vencer este desalento. Werneck acha que é absolutamente necessário que o esforço seja mantido num nível suprapartidário, para se colocar o jogo da reforma tributária em novas bases.

O que poderá atenuar os temores dos agentes é a conjugação da reforma tributária com outras reformas que possam acenar com a possibilidade de abrir espaço, nos orçamentos dos governos subnacionais, para a possibilidade de um alívio fiscal pelo lado do dispêndio.

Com relação à forma de implementação da reforma, Werneck deu uma palavra de cautela contra crenças exageradas em “pequenas reformas”. Pequenas reformas podem fazer medidas moderadas, mas elas

têm que fazer parte de um plano mais ousado. Não importa o quão pequeno seja o passo, ele tem que se encaixar num quebra-cabeça que vislumbre um jogo ousado que contemple no futuro um sistema tributário muito diferente do vigente. Ou seja, não se pode comprar tempo com as pequenas reformas se elas não fizerem sentido como um esforço sistemático de construir aos poucos esse sistema tributário mais sofisticado e condizente com as possibilidades do país nesse início de governo.

5. O papel do BNDES na reforma tributária

A exposição de José Roberto Afonso destacou um aspecto do sistema tributário que, pelo menos, está funcionando para o desenvolvimento brasileiro e que está associado ao próprio BNDES: a destinação do PIS-PASEP, principal fonte de receita do orçamento do BNDES, ao FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador). José Roberto ressaltou o fato de o PIS ser um imposto cumulativo, mas lembrou que o aumento dos impostos cumulativos na arrecadação destacada por todos os expositores não vem do PIS; na verdade, a arrecadação do PIS vem se mantendo estável nos últimos anos. Para José Roberto, o sucesso da visão estratégica que está por trás da destinação do PIS-PASEP ao FAT é o de conseguir conciliar desenvolvimento social com o desenvolvimento econômico.

Antes da Constituição de 1988, o produto da arrecadação do PIS se destinava às contas individuais dos trabalhadores, como o FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço). No entanto, esse processo acabava gerando um benefício social invertido, pois beneficiava os trabalhadores de mais alta renda e com menos rotatividade. Com isso, na Constituição de 1988 decidiu-se que os recursos do PIS se destinariam a uma conta coletiva que deu origem ao FAT, fundo esse que teria como objetivo o pagamento do seguro-desemprego. Um ponto relevante neste aspecto é a preocupação com a questão cíclica. Naturalmente, a arrecadação desse imposto é maior na expansão econômica e a despesa é menor, pois há menos desemprego e menos seguro a pagar. Por outro lado, na recessão, quando a demanda por recurso (pelo seguro-desemprego) aumenta, a sua arrecadação está se reduzindo. Tal processo resultou na idéia de se formar uma poupança em tempos de expansão econômica e que essa poupança fosse aplicada no BNDES.

Com o passar do tempo, o seguro-desemprego foi ampliado também para atender qualificação profissional. Num primeiro momento era só qualificação dos demitidos; num segundo momento, era qualificação para todo e qualquer trabalhador. Esse círculo virtuoso foi tão bom que até permitiu aportes adicionais de recursos ao BNDES, assim como para o Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, entre outros. José Roberto admitiu que esta é uma experiência bem-sucedida do ponto de vista social, financeiro e político. Do ponto de vista social, é o benefício social que atende ao maior problema hoje da população brasileira, que é o desemprego. Na questão financeira, o FAT é o maior ativo da União, pelo menos em valor de mercado e boa parte destes recursos é aplicada no BNDES. E chega-se um momento em que o BNDES pode desembolsar mais recursos do que receber.

Desde o início, o FAT nasceu com base numa grande negociação dentro do Congresso envolvendo todas as forças políticas e foi essa aliança política que manteve o FAT. A emenda na Constituinte que fazia parte da ordem social foi aprovada por unanimidade absoluta (mais de 500 votos). Na regulamentação, foi criada, um ano depois do FAT, uma iniciativa inovadora: o CODEFAT, um conselho tripartite, um dos primeiros conselhos com poder que tem representantes do governo, dos empresários e dos trabalhadores e isso se reproduziu também no conselho de administração com as representações patronais e dos trabalhadores do BNDES.

Com relação à mudança da base do PIS-PASEP de faturamento para valor adicionado, discutida na Medida Provisória nº 66 de 2002, não houve nenhuma resistência por parte do BNDES e nem do seu conselho. Segundo José Roberto, tal fato demonstra um ato de confiança que está sendo dado tanto pela representação de trabalhadores quanto pela dos empresários e do BNDES no caminho de se iniciar um processo de reforma tributária.

Outra importante iniciativa lembrada por José Roberto concerne ao apoio que tem sido dado pelo BNDES para a modernização das gestões tributárias municipais desde o ano de 1997. José Roberto observou que este é um passo muito importante para o processo futuro de reforma tributária no Brasil, porque, até então, a prioridade centrava-se na legislação, antes da gestão.

No momento de sua criação, foi uma surpresa a demanda das prefeituras para tal programa – PMAT (Programa de Modernização de Administração Tributária). Atualmente, a carteira já está com 560 operações. Destas, 400 operações estão em exame e 160 operações, correspondendo

a 465 milhões de reais, estão entre contratadas e aprovadas. José Roberto salientou que o PMAT é um passo muito importante para o processo futuro de reforma tributária no Brasil. E acrescentou ainda que a gestão será um diferencial positivo e um componente primordial na negociação do processo de reforma tributária, que não havia anteriormente.

Com relação às outras exposições, José Roberto achou sintomático que o maior foco tenha sido o de reformar o sistema tributário na questão da competitividade e preservar as conquistas como estabilidade, ainda que signifique manter a carga tributária alta.

Para reduzir a carga tributária, José Roberto acredita que se precisa, antes, reduzir a despesa. No entanto, ele não acredita que a sociedade esteja disposta a reduzir despesa. José Roberto ressaltou, portanto, a necessidade de se modernizar, além da gestão tributária, a gestão de gastos. Talvez este seja o caminho, segundo ele, para se conseguir uma redução de gasto no sentido de se ter um Estado que forneça mais e melhores serviços absorvendo menos recursos, sobretudo nas ações meio.

6. Conclusões do debate

Um sistema tributário moderno, além de ter como escopo o financiamento das despesas do governo, deve também procurar atender vários objetivos, para que contribua para o desenvolvimento econômico e social do país. Ficou claro, com as exposições do painel, que nosso sistema tributário apresenta sérios entraves que impedem o país de entrar nessa trajetória rumo ao desenvolvimento.

A principal conclusão que se pode tirar do painel sobre sistema tributário é que há um consenso tanto a respeito dos principais problemas de nosso atual sistema tributário quanto à necessidade urgente de uma reforma tributária que está na agenda nacional há alguns anos. Em particular, as propostas acordadas entre todos os participantes do painel envolvem o fim da cumulatividade, a adoção de imposto sobre o consumo de base ampla, alteração da sistemática de arrecadação do imposto sobre o consumo nas operações interestaduais, simplicidade do sistema tributário, desoneração das exportações e dos bens de capital. Tais propostas estão incluídas no substitutivo da PEC 175/1995. Outro ponto consensual é que a reforma tributária seja implementada de forma gradual, dentro de um projeto bem delineado e comprometido com os objetivos de longo prazo do país.

Vale ressaltar a importância desse painel sobre sistema tributário, pois o mesmo talvez seja o que tenha apresentado mais inter-relação com todos os outros painéis realizados nesta série de seminários “50 anos do BNDES”. Naturalmente, o painel não pôde abordar todos os temas relevantes associados ao nosso sistema tributário e mesmo alguns mencionados no painel o foram de forma marginal. Temas que merecem destaque e serão pauta de futuras discussões dizem respeito aos efeitos distributivos da reforma tributária sobre a renda dos contribuintes. Como a reforma tributária vai tratar de questões relativas às isenções e renúncia fiscal, ao processo administrativo tributário, à tributação sobre os serviços e ao papel dos municípios no sistema tributário, também têm importância significativa. As transformações econômicas recentes colocam em pauta a necessidade de reformulação do sistema tributário no que tange ao processo de inovação, à Internet e ao comércio eletrônico. Neste contexto, os serviços realizados via comércio eletrônico tornam apropriada uma abordagem tributária específica. Outros pontos que não foram abordados no painel e que certamente merecem debate não só na reforma tributária, como em outras reformas, envolvem o orçamento da Previdência e a discussão dos critérios de transferência de recursos para estados e municípios.