

O QUE PODEMOS CHAMAR DE UMA REFORMA TRIBUTÁRIA

FERNANDO REZENDE
EBAPE/Fundação Getúlio Vargas

O Surrealismo – Isto não é uma reforma tributária

- ▶ Ajustes pontuais em alguns tributos
 - Alteração das regras adotadas no PIS/COFINS
 - Cobrança do ICMS no comércio interestadual
 - Ampliação do Simples Nacional.
 - Etc...
- ▶ Mudanças teoricamente recomendadas podem não dar os resultados esperados em face da multiplicidade de regimes especiais
- ▶ O perfil dos internos em nosso manicômio tributário – conformados, inconformados e esperançosos

Conteúdo da apresentação

- ▶ Antecedentes – Quando tivemos um Sistema Tributário?
- ▶ Atualidade– O que temos e o que queremos?
- ▶ Problemas – O que temos feito e o que precisamos fazer?
- ▶ Desafios – Vamos tomar a iniciativa ou aguardar a próxima crise?

REFORMA E SISTEMA

Quando tivemos um SISTEMA TRIBUTÁRIO?

Quando Tivemos um SISTEMA TRIBUTÁRIO?

- ▶ SISTEMA – Reunião de princípios coordenados de modo a formar uma doutrina: o sistema filosófico de Descartes./ Combinação de partes que, coordenadas, concorrem para um certo fim: sistema nervoso (Encyclopédia e Dicionário Koogan/Houaiss. Edições Delta, 1997).
- ▶ Um SISTEMA TRIBUTÁRIO deveria reunir princípios e compor-se de partes que, coordenadas, concorrem para o desenvolvimento do país, o equilíbrio federativo e o bem-estar de seus cidadãos.

A Reforma de 1965 – um sistema que teve vida curta.

- ▶ Concebida em 1963, desenhou um Sistema Tributário Nacional e um moderno regime de federalismo fiscal
- ▶ Redefiniu as competências tributárias
 - Produção, renda e impostos únicos na competência federal.
 - Consumo na competência dos estados – IVA/ICM – normas nacionais
 - Serviços na competência dos municípios
- ▶ Implantou moderno regime de transferências a estados e municípios
- ▶ Estabeleceu a coparticipação em tributos vinculados a investimentos na infraestrutura
- ▶ Reforçou a política de desenvolvimento regional

A Reforma de 1988 – solução sui generis para o conflito entre descentralização e políticas sociais

- ▶ Adoção de um regime tributário dual
 - Descentralização das competências tributárias (ICMS e do ISS e ampliação das transferências constitucionais. Extinção impostos únicos.
 - Criação de um regime próprio para financiar as políticas sociais
- ▶ A crise de 1998 e a dualidade tributária
 - Ajuste fiscal reverte as intenções de 1988
 - Expansão das contribuições e encolhimento da base das transferências constitucionais neutralizam efeito da descentralização tributária.
 - Mudança na posição de estados e municípios na repartição do bolo fiscal.

O encolhimento da fatia dos estados no bolo tributário

EVOLUÇÃO DA DIVISÃO FEDERATIVA DA RECEITA TRIBUTÁRIA - 1960/2011
 (conceito contas nacionais)

Conceito	Central	Estadual	Local	Total	Central	Estadual	Local	Total
	Carga - % do PIB				Composição - % do Total			
ARRECADAÇÃO DIRETA								
1960	11,14	5,45	0,82	17,41	64,0	31,3	4,7	100,0
1965	12,08	5,85	1,06	18,99	63,6	30,8	5,6	100,0
1983	20,66	5,56	0,75	26,97	76,6	20,6	2,8	100,0
1988	16,08	5,74	0,61	22,43	71,7	25,6	2,7	100,0
1991	16,01	7,86	1,36	25,24	63,4	31,2	5,4	100,0
2000	20,77	8,61	1,77	31,15	66,7	27,6	5,7	100,0
2011	24,60	9,18	2,06	35,83	68,6	25,6	5,7	100,0
RECEITA DISPONÍVEL								
1960	10,37	5,94	1,11	17,41	59,5	34,1	6,4	100,0
1965	10,40	6,67	1,92	18,99	54,8	35,1	10,1	100,0
1983	18,82	5,75	2,40	26,97	69,8	21,3	8,9	100,0
1988	13,48	5,97	2,98	22,43	60,1	26,6	13,3	100,0
1991	13,81	7,47	3,96	25,24	54,7	29,6	15,7	100,0
2000	17,38	8,19	5,58	31,15	55,8	26,3	17,9	100,0
2011	20,46	8,84	6,52	35,82	57,1	24,7	18,2	100,0

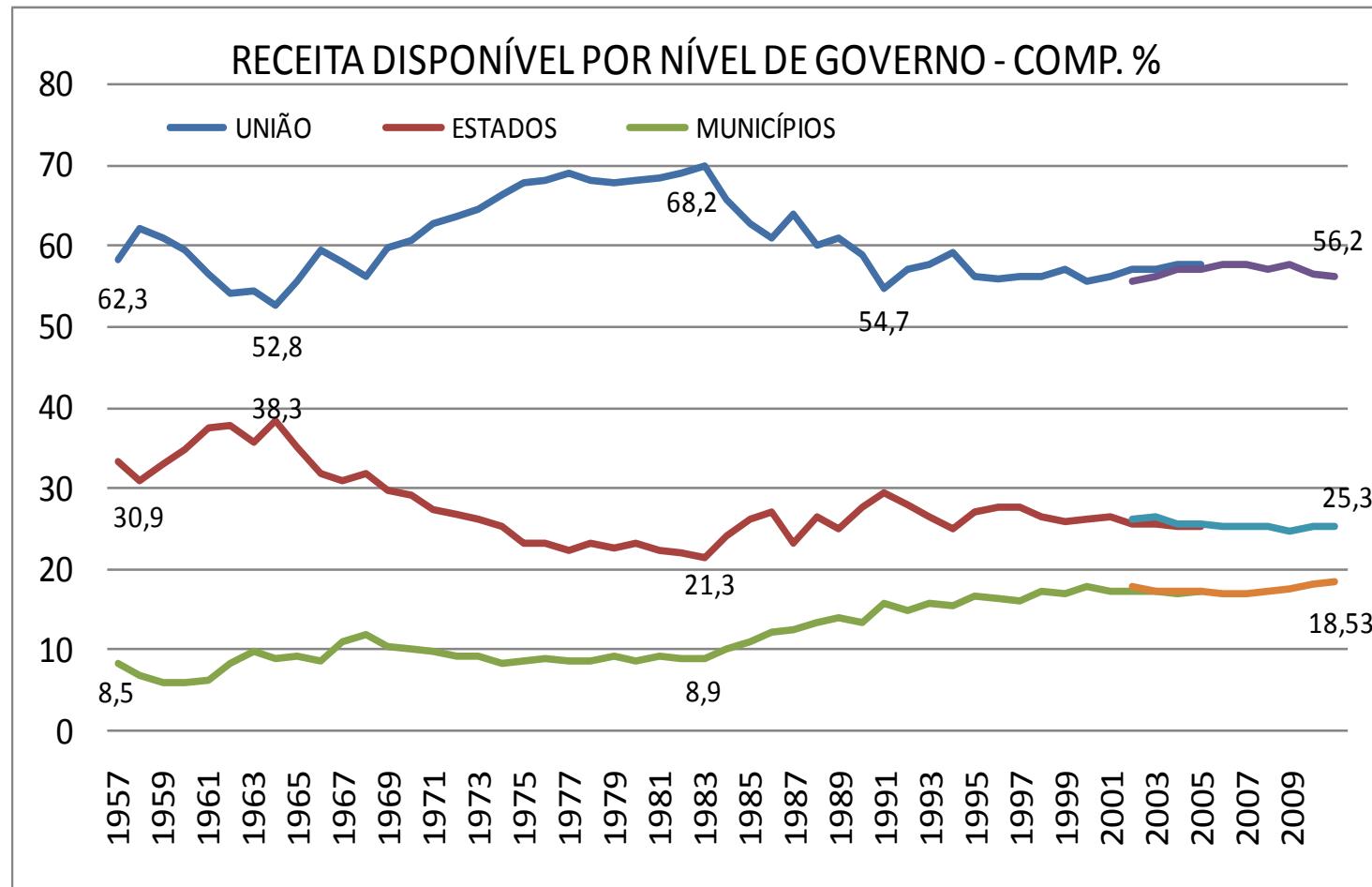
Elaboração própria. Fontes primárias: STN, SRF, IBGE, Ministério da Previdência, CEF, Confaz e Balanços Municipais.

Anos selecionados de mudanças institucionais mais relevantes ou de variações nas participações relativas da receita disponível.

Metodologia das contas nacionais inclui impostos, taxas e contribuições, inclusive CPMF, FGTS e royalties, bem assim dívida ativa.

Receita Disponível = arrecadação própria mais e/ou menos repartição constitucional de receitas tributárias e outros repasses compulsórios.

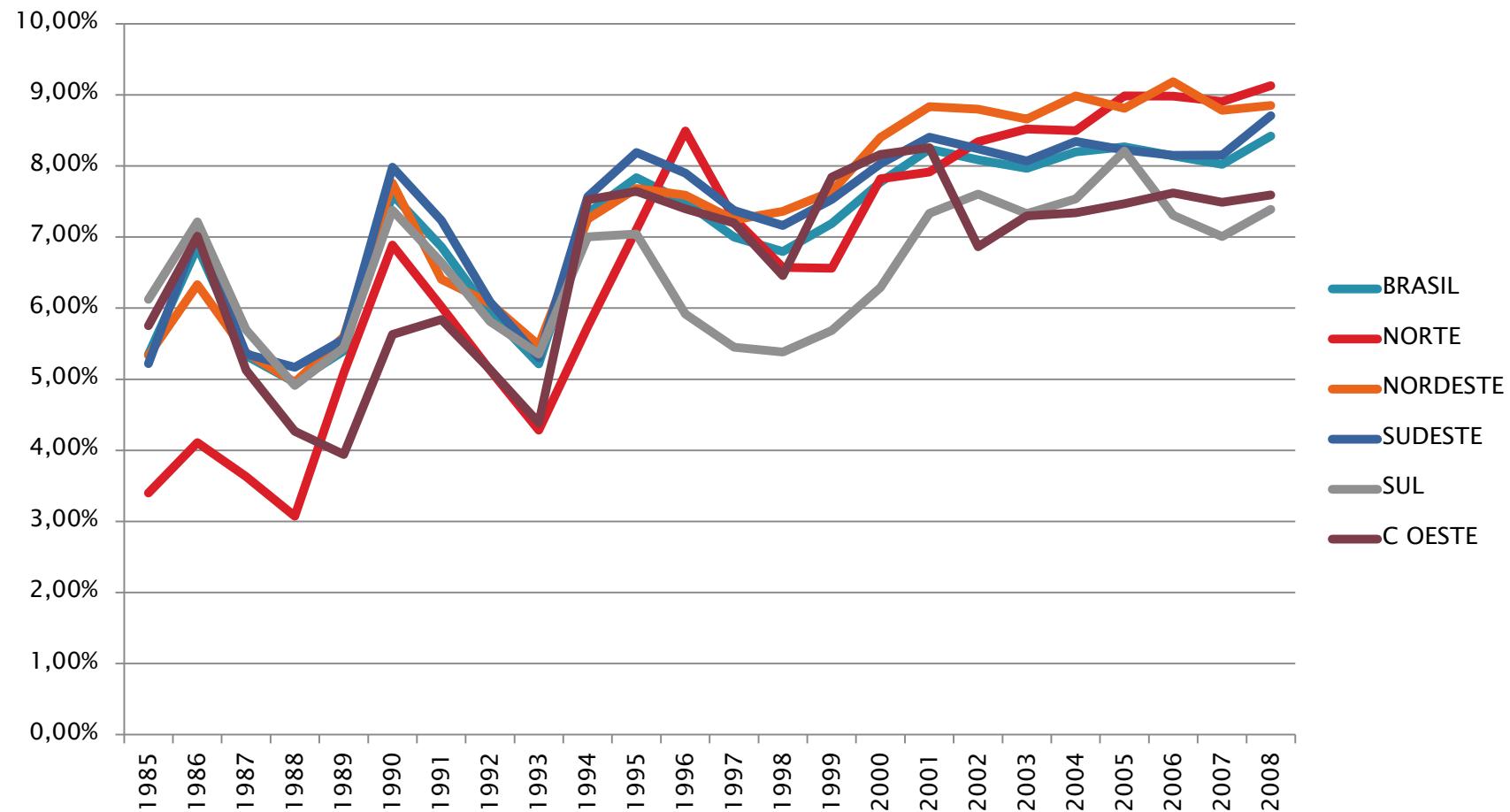
O objetivo da reforma de 1988 era promover a descentralização



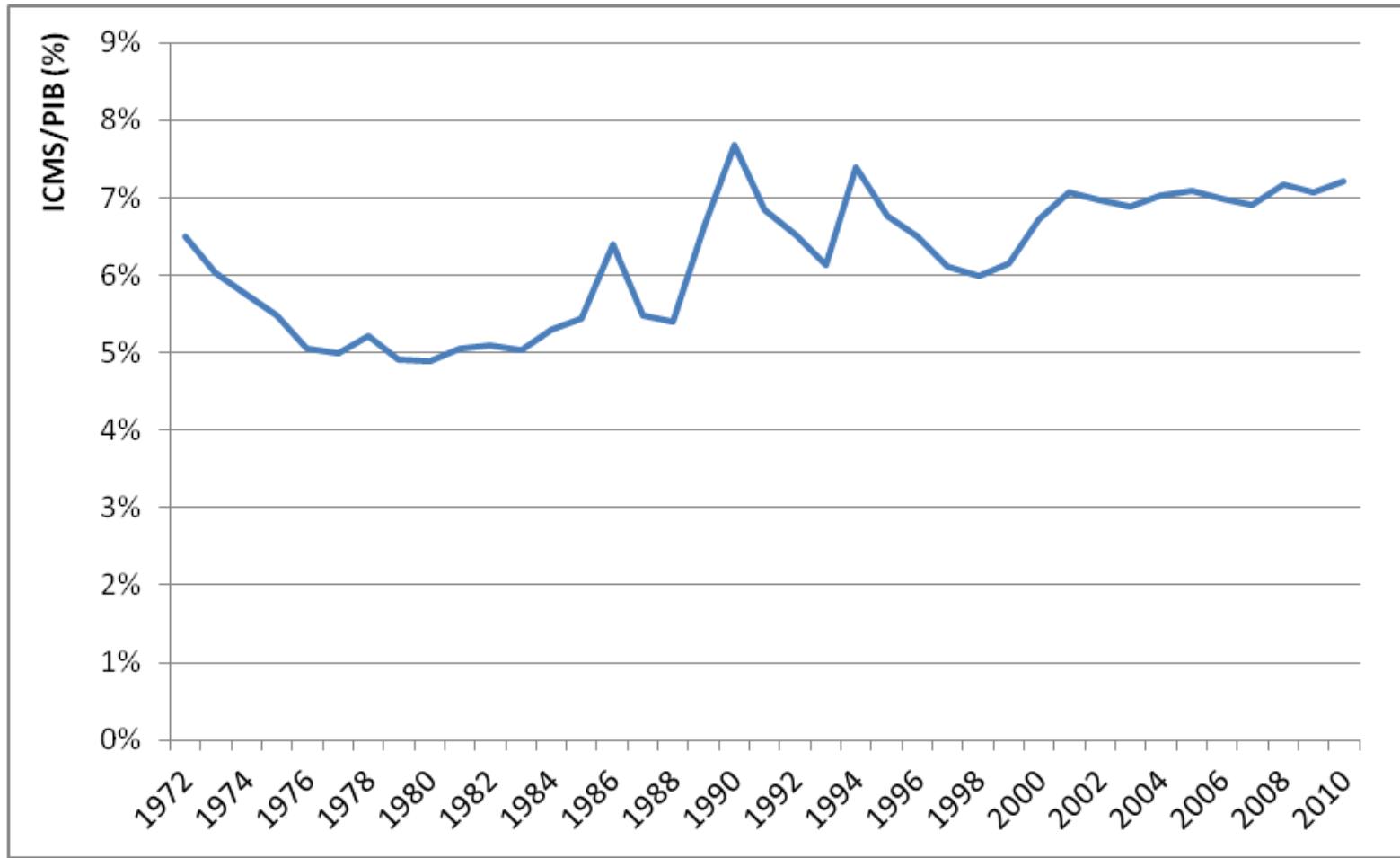
1995-2010: Desmonte do modelo de 1965 e suas consequências.

- ▶ Estados concentram sua receita nas novas bases do ICMS – combustíveis, energia e telecomunicações e encolhem sua base tributária
- ▶ Abertura da economia e novas tecnologias geram novos desafios.
- ▶ Desmonte do modelo concebido em 1965
 - FPE, FPM, extinção impostos únicos e abandono política regional.
 - Conflitos e barreiras ao crescimento econômico.
- ▶ Associação entre centralização e políticas sociais é retomada – pela primeira vez na democracia.

ICMS: Arrecadação não reflete diferenças na composição do PIB regional



O Eletrocardiograma do ICMS



O que temos?

- ▶ Abandono de princípios
- ▶ Predomínio da comodidade
- ▶ Multiplicação de conflitos
- ▶ Multiplicidade de incidências sobre as mesmas bases
- ▶ Criatividade jurídica
- ▶ Peso das obrigações acessórias
- ▶ Limitações a mudanças

Princípios e Sistema

- ▶ Como os princípios econômicos tradicionais são afetados pela nova ordem mundial?
 - Abertura, tecnologias e erosão das bases tributárias
 - Eficiência econômica –Como a aplicação de um imposto sobre o valor adicionado é afetada?
 - Progressividade: E a tributação da renda?
- ▶ Como lidar com essa nova realidade?
 - Eficiência, competitividade e equidade
- ▶ Como repartir as competências?
 - Exclusividade ou compartilhamento?

Predomínio da Comodidade

- ▶ Diferentes regimes de arrecadação dos tributos
 - Regime monofásico
 - Substituição tributária
 - Estimativa
 - Simples Nacional
 - Regimes Especiais
- ▶ Expansão do lucro presumido.
- ▶ Multiplicidade de regras para cobrança do PIS-COFINS
- ▶ Ampliação dos limites para enquadramento em regimes simplificados de arrecadação.

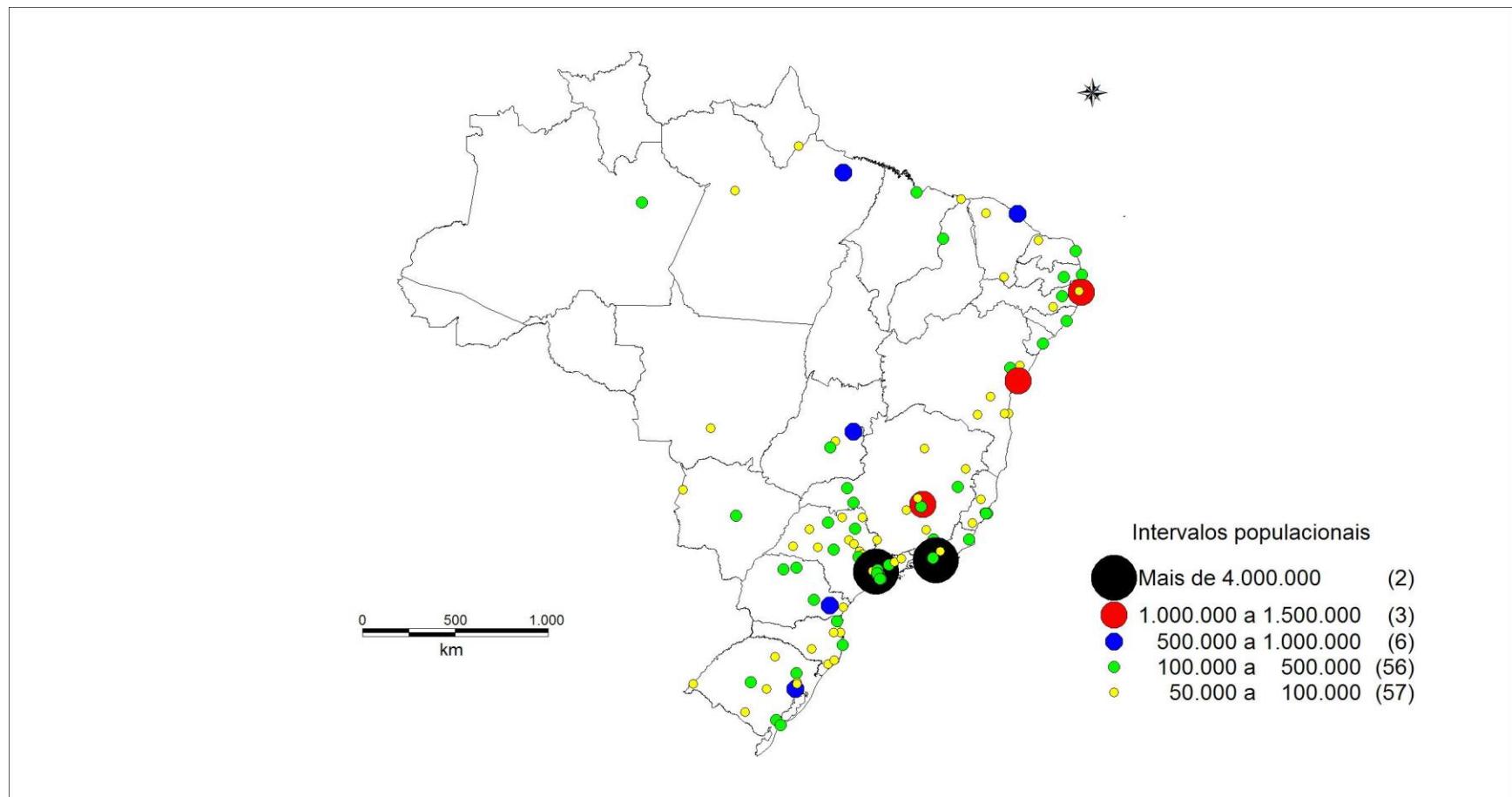
Multiplicação de conflitos

- ▶ Conflitos e antagonismos inter-regionais e interestaduais – interrupção da convergência de rendas entre as regiões
- ▶ Multiplicação de incidências sobre mesmas bases e fronteiras indefinidas para o exercício da competência impositiva.
- ▶ Conflitos entre o fisco e os contribuintes – distintas interpretações do contencioso fiscal
- ▶ Rigidez das regras e velocidade da dinâmica socioeconômica e da urbanização – desajuste localização demandas e da capacidade de atendimento

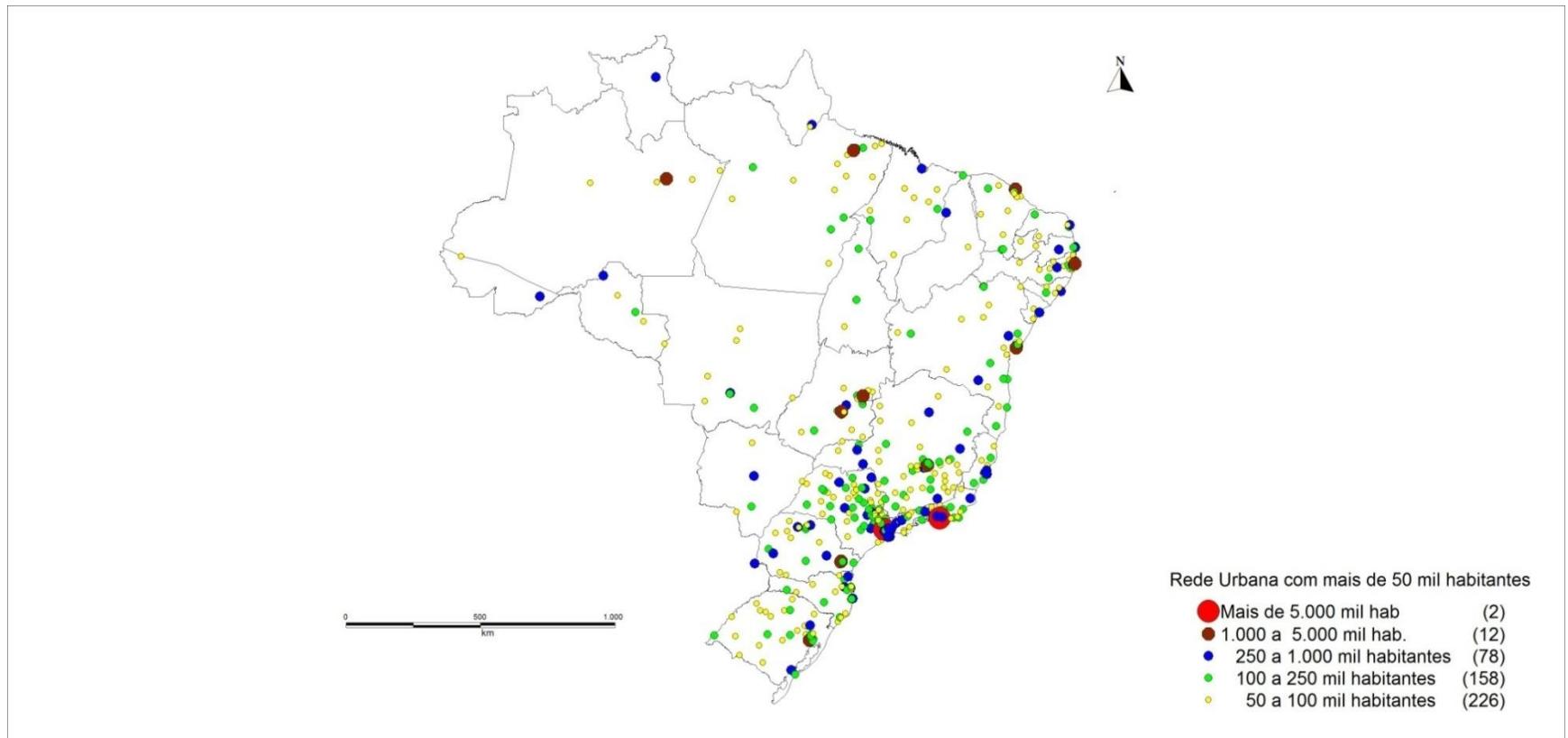
Participação das regiões no PIB nacional - 1960/2010

Relação entre o PIB per capita das regiões e o PIB per capita brasileiro, 1960/2010

Velocidade da urbanização – Rede urbana com mais de 50 mil pessoas em 1970



Velocidade da urbanização – Rede urbana com mais de 50 mil pessoas em 2010



Peso das obrigações acessórias

- ▶ Importância dos departamentos jurídicos e financeiros na estrutura das empresas brasileiras.
- ▶ Número de dias exigidos para o cumprimento de todas as exigências para o pagamento dos tributos.
- ▶ Estudo sobre compliance costs no Brasil?
- ▶ Comodidade para o fisco não se traduz em menores custos para os contribuintes.

Enormes barreiras a mudanças

- ▶ Tamanho das dificuldades induz à busca de mudanças pontuais – reformas fatiadas!
- ▶ Insistência nesse caminho gera ainda maior insatisfação e aumento de resistências.
- ▶ Medidas tópicas e improvisadas adotadas para lidar com problemas específicos agravam as distorções – desonerações e regras provisórias
- ▶ Superação das barreiras depende de uma mudança de atitude.

E o que precisamos fazer?

- ▶ Reconstruir um sistema tributário nacional
 - Que lições podem ser extraídas do sistema concebido em 1963 e das mudanças posteriores?
- ▶ Estabelecer princípios e conceitos a serem observados para esse fim.
- ▶ Abandonar remendos e promover uma ampla reforma
 - Evitar rigidez –reduzir os dispositivos constitucionais
 - Superar conflitos e antagonismos na federação
- ▶ Adotar um novo modelo de federalismo fiscal
- ▶ Definir o rumo e traçar os caminhos

Adotar um novo modelo de federalismo fiscal, baseado em

- ▶ Cooperação - para superar conflitos e antagonismos
- ▶ Harmonização - das bases tributárias
- ▶ Equilíbrio - na repartição de poderes e de responsabilidades
- ▶ Equiparação - das capacidades de atendimento das demandas da sociedade - um regime de equalização fiscal

Sete desafios a serem enfrentados na construção de um novo modelo de federalismo fiscal.

- ▶ 1 – **COMPETITIVIDADE**: capacidade de os produtos brasileiros competirem nos mercados doméstico e internacional
- ▶ 2 – **COESÃO**: evitar que a integração internacional provoque a desintegração nacional
- ▶ 3 – **AUTONOMIA** – conciliar a harmonização das regras tributárias com a autonomia federativa.
- ▶ 4 – **RESPONSABILIDADE**: contribuir para o equilíbrio macroeconômico e a responsabilidade fiscal.

Desafios da Reforma Tributária -2

- ▶ 5 – **ESTABILIDADE**: Crescimento Econômico, Estabilidade Normativa e Segurança Jurídica
- ▶ 6– **TRANSPARÊNCIA**: Nas relações do Estado com os contribuintes.
- ▶ 7 – **EQUIDADE**: repartição da carga tributária e isonomia de oportunidades de ascensão social.

Questão

- ▶ Na história de nosso federalismo, a autonomia tributária e financeira dos entes federados foi mantida em regimes autoritários e ampliada com a redemocratização. Pela primeira vez, a centralização ocorre durante a plena vigência da democracia. Como lidar com essa questão?