



REFORMA TRIBUTÁRIA

EXPECTATIVAS E POSSIBILIDADES

José Matias-Pereira

Professor-pesquisador associado do doutorado em Administração da UnB. Doutor em Ciência Política (UCM/Espanha) e Pós-Doutor em Administração pela FEA/USP Autor, entre outros livros, de Finanças Públicas: A política Orçamentária no Brasil e Manual de Gestão Pública Contemporânea, ambos pela Editora Atlas. matias@unbbride

Divulgação



O objetivo último do Estado-nação é gerar o bem-comum. Nos países de economias complexas o funcionamento simplificado do sistema tributário faz parte do processo de estimular o desenvolvimento socioeconômico e ambiental. O agravamento dos efeitos da crise financeira e econômica mundial na economia brasileira está contribuindo para a retomada deste tema na agenda política do país. Sob uma perspectiva teórica, a construção de um sistema tributário possível é diferente de um sistema tributário ideal, em decorrência dos entraves políticos, econômicos e de informação quando o governo se propõe a programar as suas políticas. Isso implica dizer que numa reforma tributária parte-se do entendimento que a carga tributária global não pode diminuir em razão das dificuldades fiscais do país. Inúmeros teóricos que tratam do tema, como por exemplo, Auerbach (1985), Atkinson e Stiglitz (1980), e Matias-Pereira (2009), alertam para as dificuldades ocasionadas pelas mudanças que ocorrem após uma reforma tributária. Nesse sentido, observam aqueles autores que mesmo um novo sistema tributário mais eficiente e equitativo que o anterior pode trazer problemas de equidade na transição do antigo para o novo.

O sistema tributário brasileiro é considerado caro e complexo, além de ser, em alguns aspectos, regressivo e ineficiente. É, portanto, um sistema que atua em sentido contrário aos princípios de um sistema tributário moderno. No Brasil as três esferas de governo — União, estados e municípios — possuem competência impositiva para cobrar tributos: impostos, contribuições sociais, contribuições econômicas, taxas e contribuições de melhoria. A principal característica do modelo tributário do país (e aparente vantagem) é a

sua elevada capacidade de arrecadação, que se situa próxima de 36% do PIB (IBGE, 2009). As principais críticas ao sistema é o seu alto custo, tanto direto (do Fisco) quanto indireto (dos contribuintes); seu elevado grau de complexidade — que tem uma relação direta com o alto custo; e seus espaços, que permitem o planejamento tributário e a sonegação, o que desfaz, pelo menos parcialmente, a sua progressividade formal. O sistema também reduz a eficiência econômica, em decorrência do elevado número de alíquotas de IPI e de ICMS e pela existência de tributos cumulativos, como o PIS-Pasep.

A partir da percepção de que o país não pode continuar submetido aos entraves de um sistema tributário ultrapassado (agravado pela rejeição da prorrogação da CPMF pelo Senado Federal no final de 2007), o governo retomou no ano passado a discussão do tema, por meio do envio ao Congresso Nacional de proposta de emenda à Constituição (PEC nº. 233/2008). A análise do teor da PEC evidencia a intenção de acabar com a guerra fiscal entre os estados; desonerar as incidências mais prejudiciais ao desenvolvimento; corrigir distorções dos tributos sobre bens e serviços que prejudicam o investimento e a competitividade das empresas nacionais; bem como aperfeiçoar a política de desenvolvimento regional e melhorar a qualidade das relações federativas. Destacam-se a criação de um novo Imposto sobre o Valor Adicionado, o IVA-F, que irá substituir a Cofins, o PIS e a Cide; a simplificação do ICMS, com a unificação das 27 legislações estaduais do imposto em uma única legislação; a desoneração da folha salarial, dos investimentos e da cesta básica e a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR). A criação do IVA-F e do novo ICMS tornará possível alterar a estrutura de

alíquotas atualmente existente e de ampliar a desoneração da cesta básica, e dessa forma, tornando o sistema tributário brasileiro mais justo para a camada da população mais pobre. Deve-se alertar que a redação atual da PEC apresenta distorções graves, como a quebra de salvaguardas constitucionais ao propor acabar com a garantia de destinação exclusiva de recursos para a Seguridade (art. 195, da CF).

Entendo, diante desse cenário, que a aprovação da PEC nº. 233/2008 pelo Parlamento não será uma tarefa fácil, visto que as mudanças envolvem elevados interesses econômicos e políticos, especialmente por parte dos três entes da federação: União, estados e municípios, no qual todos querem ganhar ou pelo menos não perder receitas. Nesse cenário não podem ser desconsiderados os aspectos que envolvem as dificuldades de governança de uma república federativa como a brasileira, em particular os conflitos provocados por um federalismo fiscal distorcido, o propósito de simplificar o sistema e acabar com a guerra fiscal entre os estados — que reflete de forma negativa sobre o crescimento — justifica a necessidade e a premência da reforma.

O grande desafio que o país tem pela frente é a escolha de um modelo que possa tornar o sistema tributário mais eficiente e mais justo, não reduza a carga tributária global, bem como não prejudique nenhum ente federativo. Os atores envolvidos nesse esforço devem ficar atentos, pois todas as reformas tributárias que foram feitas no Brasil nas últimas décadas resultaram na elevação da carga tributária. Podemos concluir, assim, que a reforma tributária proposta pelo governo — que precisa ser aperfeiçoada — deve ser entendida pela sociedade como uma medida essencial para permitir que o Brasil entre de forma definitiva numa nova fase do seu processo de desenvolvimento socioeconômico e ambiental.