

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA
MESTRADO EM FINANÇAS E ECONOMIA EMPRESARIAL

ANÁLISE DA TRIBUTAÇÃO DO CONSUMO NO BRASIL

por
Sue-Ellen Nonato Paz

Rio de Janeiro
2008

ANÁLISE DA TRIBUTAÇÃO DO CONSUMO NO BRASIL

por

Sue-Ellen Nonato Paz

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Escola de Pós-Graduação em Economia da Fundação Getúlio Vargas como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Finanças e Economia Empresarial, sob a orientação do Professor Carlos Eugênio Ellery Lustosa da Costa.

Rio de Janeiro

2008

Dissertação de Mestrado:

Análise da Tributação do Consumo no Brasil

Autor:

Sue-Ellen Nonato Paz

Orientador:

Carlos Eugênio Ellery Lustosa da Costa

Data da defesa:

13 de novembro de 2008

Aprovada por:

Carlos Eugênio Ellery Lustosa da Costa
FGV / EPGE – RJ

Pedro Cavalcanti Ferreira
FGV / EPGE – RJ

Andrei Gomes Simonassi
CAEN / UFC

Rio de Janeiro

2008

RESUMO

Nas últimas décadas, as propostas de reforma tributária em diversos países foram redirecionadas para a redução dos encargos incidentes sobre poupança e investimento, para a atenuação da progressividade do imposto sobre a renda do trabalho e para o aumento da participação dos impostos sobre o consumo na receita tributária. Atualmente, os impostos sobre o consumo representam a parcela mais significativa da carga tributária no Brasil. O presente trabalho tem como objetivo apresentar as principais características e ineficiências da tributação do consumo no Brasil. Algumas distorções já foram corrigidas, mas outras ainda necessitam de correção. Pretende-se também mostrar os maiores desafios para a reformulação dessa forma de tributação.

PALAVRAS-CHAVE: Tributação. Tributação do Consumo. Reforma Tributária. Brasil.

ABSTRACT

In the decades of 1980 and 1990, the tax reform proposals in several countries were reoriented to the reduction of tax on investment and savings, to the mitigation of the progressivity of the income tax on wages, and to the increase of the consumption taxes share on tax revenue. Nowadays, the consumption taxes represent the most significant part of tax burden in Brazil. The object of this study is to present the most important characteristics and inefficiencies of consumption taxation in Brazil. Some distortions have already been corrected, but there are others that still need to be amended. A further intention of this study is to present the main challenges to the reformulation of this form of taxation.

KEYWORDS: Taxation. Consumption Taxation. Tax Reform. Brazil.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	5
1. ASPECTOS TEÓRICOS DA TRIBUTAÇÃO	7
1.1. Sistema Tributário Ótimo	7
1.2. Eficiência Econômica e Equidade	10
1.3. Discussão Teórica sobre a Tributação da Renda e do Consumo.....	12
1.4. As Formas Tradicionais de Tributação.....	15
1.4.1. Tributação do Trabalho	15
1.4.2. Tributação do Capital	17
1.4.3. Tributação de Bens e Serviços.....	23
2. REFORMA TRIBUTÁRIA DAS DÉCADAS DE 1980 E 1990.....	31
2.1. Motivações das Reformas.....	31
2.2. Reformas das Décadas de 1980 e 1990 e seus Resultados	35
3. A TRIBUTAÇÃO INDIRETA NO BRASIL.....	40
3.1. Histórico da Tributação Indireta no Brasil	40
3.1.1. Antes da Constituição de 1988	40
3.1.2. A Constituição de 1988	44
3.1.3. Após a Constituição de 1988	46
3.2. Aspectos Relevantes da Tributação Indireta no Brasil.....	49
3.2.1. Cumulatividade.....	51
3.2.2. Tributação dos Bens de Capital	56
3.2.3. Tributação das Transações Interestaduais	57
3.2.4. Tributação das Transações Internacionais	59
3.2.5. Harmonização Tributária e Autonomia Federativa	63
3.2.6. Substituição Tributária	68
3.2.7. Regressividade.....	69
4. REFORMA DO SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL.....	72
4.1. Propostas de Reforma Tributária das décadas de 1990 e 2000	72
4.2. Desafios da Reforma Tributária	83
5. CONCLUSÃO.....	90
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	92
ANEXO	98

INTRODUÇÃO

Até a década de 1980, os especialistas em finanças públicas consideravam o imposto sobre a renda superior ao imposto sobre o consumo. Essa preferência pelo imposto sobre a renda baseava-se em argumentos sociais, como a redistribuição de renda, e econômicos, como a não-interferência nas decisões relativas à formação de preços nos mercados de bens e serviços. Posteriormente, houve o reconhecimento dos efeitos negativos que o imposto sobre a renda do capital e do trabalho provocava no investimento e na oferta de trabalho.

Diante disso, as propostas de política tributária foram direcionadas para a redução dos encargos incidentes sobre poupança e investimento, para a atenuação da progressividade do imposto sobre a renda do trabalho e para o aumento da participação dos impostos sobre o consumo na receita tributária. Como resultado desse novo direcionamento, os impostos sobre a renda tiveram sua participação reduzida na receita tributária dos países da OCDE. O destaque dado ao imposto sobre o valor agregado (IVA) foi responsável pelo aumento da participação dos impostos sobre o consumo nesses países.

No Brasil, a introdução de impostos sobre o valor agregado ocorreu em 1967, com a criação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). À época, essa medida representou uma profunda reformulação e modernização do sistema tributário nacional. Contudo, após a Constituição de 1988, o governo se viu envolvido em problemas de desequilíbrio fiscal e financeiro e, para tentar resolvê-los, adotou diversas medidas que ampliaram as distorções do sistema tributário, dentre as quais se destaca a expansão dos tributos cumulativos incidentes sobre o faturamento das empresas.

Atualmente, os tributos sobre o consumo no Brasil representam a parcela mais significativa da carga tributária. Alguns questionam a elevada participação dos tributos sobre o consumo em contraste com a menor participação dos tributos sobre renda e propriedade. Entretanto, como no cenário econômico atual as atenções estão voltadas para o aumento da competitividade do setor produtivo, a reformulação dos tributos indiretos sobre o consumo tornou-se mais urgente do que a revisão da distribuição da arrecadação por bases de incidência. Diante desses aspectos, o objetivo deste trabalho é

apresentar as principais características da tributação do consumo no Brasil, analisar suas ineficiências e apontar os desafios encontrados para a reformulação dessa forma de tributação.

Este trabalho está dividido em quatro partes. Na primeira parte, serão introduzidas as questões teóricas relacionadas à tributação. Serão apresentadas as características do sistema tributário ótimo, bem como algumas discussões teóricas sobre as diferenças e as semelhanças entre tributação da renda e do consumo. Também serão apresentadas as principais distorções causadas pela tributação do trabalho, do capital e de bens e serviços. Os resultados das principais regras de tributação ótima de bens e serviços também serão apresentados nesta primeira parte. A segunda parte apresentará as motivações e os resultados das propostas de reforma tributária das décadas de 1980 e 1990. A terceira parte tratará das questões práticas relacionadas à tributação do consumo no Brasil, onde serão analisadas as características e as ineficiências dos tributos indiretos sobre o consumo. A quarta parte mostrará como as atuais propostas de reforma tributária tratam as questões concernentes aos tributos sobre o consumo e quais são os maiores desafios para a reformulação do sistema tributário, no que diz respeito à tributação indireta.

1. ASPECTOS TEÓRICOS DA TRIBUTAÇÃO

1.1. Sistema Tributário Ótimo

Stiglitz (1999) relaciona cinco características desejáveis para qualquer sistema tributário, as quais deveriam ser consideradas pelos governos na implementação do sistema tributário ótimo. São elas: simplicidade administrativa, flexibilidade, transparência, eficiência econômica e equidade.

A simplicidade administrativa requer que o sistema tributário seja de fácil operacionalização, envolvendo baixos custos administrativos para o governo e para os contribuintes. Os custos do governo estão associados às atividades de arrecadação e à fiscalização e os custos dos contribuintes estão associados ao esforço do contribuinte para cumprir as obrigações acessórias. Quanto mais complexa for a legislação tributária, maiores serão os custos incorridos pelos contribuintes e pelo governo.

O sistema tributário também deve ser flexível de forma a se adaptar facilmente ao ambiente econômico. Mudanças no cenário econômico devem ser acompanhadas por mudanças nas alíquotas dos impostos. Ressalta-se que não deve haver uma defasagem muito grande entre as flutuações na economia e os ajustes necessários na estrutura tributária. Contudo, os ajustes na estrutura tributária não devem ser arbitrários, devendo ser preservada a transparência do sistema tributário. As mudanças devem ser previamente anunciadas, de forma que o contribuinte obtenha as informações necessárias para a tomada de decisão.

Em relação à eficiência econômica, deve-se garantir que o sistema tributário interfira o mínimo possível na alocação dos recursos na economia. Como em geral os impostos alteram os preços relativos na economia, o sistema tributário ótimo é aquele que minimiza o impacto da tributação nas decisões econômicas dos agentes.

O princípio da equidade sugere que o ônus tributário seja distribuído equitativamente entre os indivíduos. Esse princípio é dividido em equidade horizontal e equidade vertical. A equidade horizontal consiste em tratar de forma semelhante indivíduos

considerados iguais, enquanto a eqüidade vertical consiste em tratar de forma diferenciada os indivíduos considerados desiguais. Esse tratamento diferenciado pode ser aplicado com base no princípio do benefício ou no princípio da capacidade de pagamento.

De acordo com o princípio do benefício, os indivíduos deveriam contribuir proporcionalmente aos benefícios proporcionados pelo consumo do bem público. Pelo princípio da capacidade de pagamento, o ônus tributário deve ser atribuído aos indivíduos de acordo com a capacidade de pagamento de cada um. O princípio do benefício apresenta uma limitação relacionada à dificuldade para serem identificados os benefícios proporcionados a cada indivíduo. Além disso, esse princípio impede a criação de impostos com fins redistributivos, devido à impossibilidade de diferenciar tributos destinados a financiar serviços públicos em geral daqueles destinados às necessidades específicas dos contribuintes beneficiários. Por essas razões, o critério de diferenciação usualmente aplicado é o princípio da capacidade de pagamento.

Na teoria da tributação ótima, as considerações sobre eqüidade vertical são associadas a uma função de bem-estar social, que representa o valor que a sociedade atribui ao bem-estar dos diferentes indivíduos. Essa função é obtida a partir da agregação das funções de utilidade individuais. Frequentemente, utiliza-se uma função de bem-estar social como função direta das utilidades dos agentes:

$$W = \frac{1}{1-\varepsilon} \sum_h (V^h)^{1-\varepsilon} \quad \text{para } \varepsilon \neq 1$$

$$W = \sum_h \log(V^h) \quad \text{para } \varepsilon = 1$$

onde V^h é a utilidade para o h -ésimo agente e o parâmetro ε representa o grau de aversão à desigualdade social.

Quando ε for positivo, um aumento na utilidade do agente causará um aumento percentual menor na função W , indicando que foi atribuída uma menor ponderação para um aumento absoluto da utilidade de um agente que tenha uma utilidade com valor alto do que aquela atribuída a um agente com utilidade de menor valor. Quanto maior for o

valor de ε , maior será a preocupação com a desigualdade das utilidades dos diversos agentes. Quando $\varepsilon = 0$, ou seja, quando não existe aversão à desigualdade social, a função de bem-estar social é representada pela soma das utilidades de todos os agentes. Cabe esclarecer que a discussão sobre equidade justifica-se apenas quando existe heterogeneidade entre os indivíduos.

É importante acrescentar que a política tributária apresenta um *trade-off* fundamental entre eficiência econômica e equidade vertical, ou seja, a eficiência econômica é alcançada à custa da equidade e vice-versa. Uma vez que o sistema tributário também é utilizado pelos governos como instrumento de redistribuição de renda, a estrutura tributária ótima é aquela que proporciona a melhor combinação entre equidade e eficiência. A metodologia-padrão da teoria da tributação baseia-se nas seguintes suposições: os governos devem alcançar um determinado nível de receita; os únicos instrumentos tributários disponíveis são os impostos sobre bens, sobre renda ou ambos; as decisões econômicas devem ser consistentes com a otimização da firma e do indivíduo; as escolhas devem maximizar uma função de bem-estar social. Assim, o sistema tributário ótimo é usualmente definido pela estrutura tributária que maximiza o bem-estar social, dada uma restrição de receita do governo, e que pondera o equilíbrio entre os objetivos de eficiência e equidade.

No entanto, as regras tradicionais de tributação ótima¹ não consideram os custos administrativos incorridos pelo governo e pelos contribuintes, os quais envolvem os custos de adequação às normas tributárias pelos contribuintes (custos de *compliance*) e os custos de *enforcement* do governo. Outra restrição é que as regras de tributação ótima consideram apenas os impostos sobre renda e sobre bens como instrumentos tributários disponíveis pelo governo. Essas regras também não consideram que algumas estruturas tributárias são mais suscetíveis à evasão fiscal do que outras.

Os custos incorridos pelo governo e pelos contribuintes deveriam ser incorporados nas medidas tradicionais de equidade, eficiência e produto da arrecadação. Os custos administrativos dos contribuintes deveriam ser incorporados pela medida de eficiência

¹ Os modelos mais conhecidos são o modelo de Ramsey (tributação ótima de bens), o modelo de Diamond-Mirrless (tributação ótima de bens) e o modelo de Mirrless (tributação ótima da renda). Os resultados de cada um desses modelos serão comentados oportunamente.

econômica, enquanto os custos administrativos dos órgãos fazendários, relacionados às atividades de arrecadação, e os custos de *enforcement* deveriam ser incorporados na medida de produto da arrecadação. Por sua vez, a medida de equidade deveria considerar os custos de *compliance*, já que tais custos são distribuídos de forma não-equitativa entre os contribuintes. O conceito de equidade também deveria considerar os efeitos da evasão fiscal na distribuição da carga tributária entre os contribuintes.

Devido às dificuldades em analisar de forma sistemática o impacto de todas essas considerações sobre as regras de tributação ótima, as discussões iniciais sobre o sistema tributário concentram-se nos aspectos tradicionais de eficiência econômica e equidade, os quais serão comentados a seguir.

1.2. Eficiência Econômica e Equidade

Um sistema tributário é neutro quando interfere o mínimo possível nas decisões dos agentes quanto à alocação de recursos na economia. Diz-se que uma estrutura tributária é Pareto-eficiente quando não existe nenhuma outra estrutura capaz de tornar melhor a situação de alguns indivíduos sem tornar pior a situação dos outros. Assim, a estrutura Pareto-eficiente é aquela que minimiza as distorções causadas pela tributação. Como dificilmente as condições necessárias para uma estrutura Pareto-eficiente serão satisfeitas, a estrutura tributária ótima é uma solução *second-best*.

Se a manutenção da eficiência econômica fosse a única restrição do sistema tributário, seria desejável a utilização de um imposto do tipo *lump-sum*, o qual se baseia em características pessoais inalteráveis, não causando, portanto, distorções na alocação de recursos. No caso de impostos *lump-sum*, as escolhas dos indivíduos não são afetadas, uma vez que não existe nenhuma ação que possa ser tomada para evitar ou reduzir a incidência desse imposto. O mesmo não ocorre com os impostos sobre a venda de bens e serviços, que podem ser evitados através da redução do consumo dos bens e serviços tributados, e com os impostos sobre a renda, que podem ser evitados através da redução do trabalho e da poupança.

Entretanto, como os governos possuem objetivos redistributivos, impostos do tipo *lump-sum* não são desejáveis. Para que seja alcançada uma distribuição de renda ótima seria necessário que o imposto *lump-sum* fosse baseado em características associadas à capacidade contributiva dos indivíduos, como a habilidade. Dessa forma, indivíduos com maior habilidade, ou seja, aqueles com maior capacidade de pagamento pagariam maiores impostos. Como tais características não são observáveis pelo governo e os indivíduos não têm nenhum incentivo em revelá-las, impostos *lump-sum* que geram distribuição ótima de renda não são factíveis². Logo, como o governo não possui informação perfeita sobre as características dos indivíduos e apenas podem estabelecer impostos baseados em variáveis observáveis, como, por exemplo, renda e consumo, é inevitável que o sistema tributário apresente distorções.

A diferença entre a perda de bem-estar causada pelo imposto *lump-sum* e a perda de bem-estar causada por um imposto distorcivo, para um dado nível de receita, é denominada de perda de peso morto. Quanto maior for a alíquota do imposto distorcivo, maior será a sua distorção e a sua perda de peso morto.

A variável utilizada pelos governos como indicador da capacidade de pagamento é a renda, que permite a implementação de uma estrutura tributária progressiva, com alíquotas maiores para os indivíduos de alta renda e alíquotas menores para os indivíduos de baixa renda. A progressividade é justificada pelo Utilitarismo, conceito segundo o qual a utilidade marginal da renda após a incidência dos impostos (ou a perda de utilidade causada pelo imposto) deve ser a mesma para todos os indivíduos. Para Stiglitz (1999), uma estrutura progressiva de imposto sobre a renda é eficiente quando: impõe alíquotas médias altas com alíquotas marginais baixas; sujeita o menor número possível de indivíduos a alíquotas marginais altas; impõe alíquotas marginais altas àqueles para os quais o imposto é menos distorcivo.

É importante ressaltar que alguns autores argumentam que o consumo, ao invés da renda, deveria ser utilizado como parâmetro da capacidade de pagamento. Devido à

² Mirrless analisou o problema da tributação ótima do imposto sobre a renda e concluiu que a estrutura ótima é aquela que maximiza o bem-estar da sociedade, sujeita à arrecadação de receita estabelecida pelo governo e a uma restrição de compatibilidade de incentivos. O resultado é uma estrutura de alíquotas que permite que os indivíduos mais produtivos sejam mais tributados do que os menos produtivos, mas ainda assim obtenham um nível de utilidade superior àquele obtido pelos indivíduos menos produtivos.

suavização do consumo durante o ciclo de vida, esse seria mais estável do que a renda, representando, portanto, um indicador mais apropriado do padrão de vida.

1.3. Discussão Teórica sobre a Tributação da Renda e do Consumo

Em um modelo estático, como toda a renda auferida pelo indivíduo é consumida, não há que se falar em poupança. Nesse caso, tributar a renda equivale a tributar o consumo e a discussão sobre a escolha entre uma das duas formas de tributação é irrelevante. Os indivíduos confrontam-se com um problema estático em que maximizam a sua utilidade (1), obedecida a restrição orçamentária (2a):

$$\text{Max } U(c, l) \quad (1)$$

s.a.

$$c(1+t_c) = w(\bar{l}-l)(1-t_w) \quad (2a)$$

onde c , t_c , w , \bar{l} , l e t_w representam, respectivamente, consumo, alíquota do imposto sobre o consumo, salário, dotação de tempo ($\bar{l} = 1$), fração de tempo gasta no lazer e alíquota do imposto sobre o salário. Note que o problema equivale a:

$$\text{Max } U(c, l)$$

s.a.

$$c = (\bar{l}-l) w (1-\hat{t}_w) \quad (2b)$$

$$\text{em que } \hat{t}_w = 1 - \frac{1-t_w}{1+t_c}$$

Considerando-se como base de tributação a renda auferida pelo indivíduo no seu ciclo de vida, e não a sua renda anual, um imposto abrangente sobre o consumo é equivalente a um imposto abrangente sobre a renda. Isso porque o valor presente do consumo no ciclo de vida do indivíduo deve ser equivalente ao valor presente da sua renda. Portanto, em um modelo dinâmico, sob as hipóteses de ausência de herança e de que o imposto sobre a renda incide apenas sobre o salário, tributar a renda equivale a tributar o consumo. Assim, em um problema dinâmico de 2 períodos ($t = 1, 2$), os indivíduos maximizam sua utilidade (3), obedecida a restrição orçamentária (4a):

$$\text{Max } U(c_1, l_1) + \beta U(c_2, l_2) \quad (3)$$

s.a.

$$\left[c_1 + \frac{c_2}{1+r} \right] (1+t_c) = \left[w(\bar{l} - l_1) + \frac{w(\bar{l} - l_2)}{1+r} \right] (1-t_w) \quad (4a)$$

onde c_1 , l_1 , β , c_2 , l_2 , r , t_c , w , \bar{l} , e t_w representam, respectivamente, consumo em $t=1$, fração de tempo gasta no lazer em $t=1$, taxa de desconto intertemporal, consumo em $t=2$, fração de tempo gasta no lazer em $t=2$, taxa de juros, alíquota do imposto sobre o consumo, salário, dotação de tempo ($\bar{l} = 1$) e alíquota do imposto sobre o salário. O problema acima equivale a:

$$\text{Max } U(c_1, l_1) + \beta U(c_2, l_2)$$

s.a.

$$c_1 + \frac{c_2}{1+r} = \left[w(\bar{l} - l_1) + \frac{w(\bar{l} - l_2)}{1+r} \right] (1-\hat{t}_w) \quad (4b)$$

$$\text{em que } \hat{t}_w = 1 - \frac{1-t_w}{1+t_c}$$

A diferença entre as duas formas de tributação seria apenas o momento em que o imposto seria devido, se no momento em que a renda fosse auferida ou se no momento em que ocorresse o consumo.

Freqüentemente, defende-se que os impostos sobre consumo são regressivos em relação à renda, sob o argumento de que os indivíduos mais pobres consomem uma proporção maior da renda do que os mais ricos. Como os impostos sobre o consumo teriam uma incidência mais pesada sobre os indivíduos mais pobres, argumenta-se que o imposto sobre a renda seria uma forma de tributação mais justa. No entanto, mesmo em um problema dinâmico, indivíduos pobres e ricos consumirão a totalidade da sua renda, constatando-se, mais uma vez, a equivalência entre essas duas formas de tributação. Tanto os indivíduos pobres quanto os indivíduos ricos se confrontarão com o problema dinâmico demonstrado acima.

A equivalência entre imposto sobre a renda e imposto sobre o consumo verificada nas situações acima apenas é verificada sob a hipótese de que apenas o trabalho é tributado

pelo imposto sobre a renda. Na presença de imposto sobre a renda do capital, essa equivalência não se verifica. A existência de um imposto de renda não-linear também invalida a equivalência entre a tributação da renda e a tributação do consumo. Cabe lembrar que o imposto sobre a renda admite com mais facilidade a implementação de uma estrutura tributária não-linear. Além disso, essa equivalência apenas ocorre quando esses impostos incidem sobre a totalidade de suas bases. Essas duas formas de tributação também diferem quanto aos respectivos custos de *compliance*, arrecadação e *enforcement* e quanto às possibilidades de evasão. Na prática, os rendimentos de capital são tributados, os impostos não incidem sobre uma base tão abrangente e, em geral, impostos de renda não-lineares são utilizados.

Hubbard (1997) compara o imposto sobre a renda e o imposto sobre o consumo em uma situação em que o imposto sobre a renda é representado por um imposto de alíquota uniforme que incide sobre o salário, no nível não-corporativo, e sobre o fluxo de caixa da atividade, no nível corporativo. No nível corporativo, os gastos com salário, depreciação e outros custos, exceto juros, são deduzidos do fluxo de caixa da atividade. O imposto sobre o consumo é representado por um imposto de alíquota fixa cuja base é o valor adicionado pela atividade corporativa, ou seja, receita de vendas menos compras. Permitindo-se que os gastos com salário sejam deduzidos do valor adicionado pela atividade para serem tributados no nível pessoal, pode-se dizer que o imposto sobre o consumo seria uma combinação de um imposto sobre o salário e de um imposto sobre o fluxo de caixa da atividade, ambos com mesma alíquota. Com base e alíquotas equivalentes e ignorando-se as diferenças administrativas, a incidência tributária do imposto sobre o consumo e do imposto sobre a renda seria a mesma. A diferença estaria apenas no fato de que da base do imposto de renda seria deduzida a depreciação do bem de capital, enquanto que da base do imposto sobre o consumo seria deduzido o gasto integral com a aquisição do bem de capital.

1.4. As Formas Tradicionais de Tributação

1.4.1. Tributação do Trabalho

Os indivíduos fazem suas escolhas com relação à oferta de trabalho de acordo com suas preferências por lazer e consumo. Se o indivíduo desejar gastar sua dotação de horas com o lazer, menor será a quantidade de horas dispensadas ao trabalho e, conseqüentemente, menor será a sua renda. Assim, quanto maior for a preferência por lazer, menor será a renda disponível para o consumo. Ao contrário, se a preferência por consumo for maior, o indivíduo dedicará um maior número de horas ao trabalho, em detrimento do lazer, de forma a obter mais renda para ser destinada ao consumo.

Dois efeitos são causados pela incidência de imposto sobre a renda do trabalho: o efeito-substituição e o efeito-renda. O efeito-substituição é caracterizado pela redução do preço relativo do lazer, o que induz os indivíduos a ofertarem menos trabalho. Por outro lado, a atuação do efeito-renda conduz a um aumento da oferta de trabalho, pois as pessoas desejam recuperar o poder aquisitivo, de forma a manter o nível de consumo anterior.

A redução da oferta de trabalho resultante da incidência do imposto afeta o investimento em capital humano, uma vez que limita a utilização desse estoque. Concomitantemente, a formação de capital humano também é desestimulada na presença de uma tributação progressiva sobre o trabalho, uma vez que a redução dos retornos sobre o investimento em capital humano é maior na presença de um imposto progressivo do que na presença de um imposto proporcional. Pode-se dizer que a progressividade atua como um imposto sobre os aumentos salariais. Quanto maior for o grau de progressividade, maior será a redução no esforço de trabalho.

A incidência real do imposto sobre o trabalho depende das elasticidades da demanda e da oferta de trabalho. Se a oferta de trabalho for inelástica, como se acredita que seja, a maior parte da carga tributária incidirá sobre os trabalhadores, ainda que a incidência legal recaia sobre o empregador. Logo, o efeito que o imposto causa no emprego e na remuneração depende da rigidez do mercado de trabalho e da estrutura de negociação

salarial. Em países com mercados de trabalho flexíveis, ainda que o contribuinte do imposto seja a empresa, o imposto é repassado para o trabalhador. Quando o mercado de trabalho é pouco flexível, o imposto é suportado pelas empresas, causando uma redução na demanda por trabalho.

Uma elevada carga tributária sobre o trabalho reduz a demanda por trabalho e incentiva uma produção mais capital-intensiva, gerando um aumento na produtividade do trabalho, o que contribui para um maior desemprego. Estimativas realizadas nos países da OCDE sugerem que a participação do capital em relação ao trabalho tende a ser maior nos países onde a carga tributária sobre o trabalho é maior, sugerindo alguma substituição do trabalho por capital.

Na presença de um mercado de trabalho pouco flexível e de uma carga tributária elevada sobre o trabalho, especialmente devido às contribuições previdenciárias, custos de capital relativamente inferiores podem levar à substituição do trabalho pelo capital, aumentando o desemprego e o trabalho informal. Isso ocorre com mais intensidade quando a mão-de-obra é menos qualificada e pode ser mais facilmente substituída por capital. Se os custos de capital não forem suficientemente baixos a ponto de incentivarem o investimento, essa redução da demanda por trabalho, não acompanhada de uma forte demanda por capital, pode impactar negativamente o crescimento.

No curto prazo, a redução dos impostos sobre o trabalho pode solucionar o problema da baixa demanda por trabalho. Contudo, se essa redução dos impostos sobre o trabalho for compensada pelo aumento dos impostos sobre o consumo, os trabalhadores reclamarão por maiores salários, de forma a manter o poder aquisitivo. Caso os trabalhadores possuam poder de barganha e obtenham aumento de salário, o ganho do empregador com a redução dos impostos será compensado pelo aumento dos salários. Portanto, no longo prazo, pode não ocorrer aumento na demanda por trabalho. Nesse caso, a única forma de obter uma redução dos efeitos da carga tributária sobre o nível de emprego seria através da flexibilização do mercado de trabalho, o que facilitaria a transferência da carga tributária para o empregado.

Nos países da OCDE, houve um aumento expressivo da carga tributária sobre o trabalho, devido, especialmente, à contribuição para a seguridade social. Entre os anos

de 1975 e 1995, a carga efetiva média sobre o trabalho subiu de 34% para 36% nos EUA, de 24% para 34% no Japão e de 47% para 53% na Europa³. Esse aumento da carga tributária e a rigidez do mercado de trabalho têm sido apontados como principais causas do desemprego observado em alguns países da OCDE. Cabe destacar que estudos realizados com dados de alguns países da OCDE⁴ mostraram que a correlação entre a rigidez do mercado de trabalho e o tamanho da economia informal é maior do que a correlação deste último com a carga tributária.

Adicionalmente, um estudo sobre os efeitos econômicos da tributação nos países da OCDE a partir de meados da década de 1970 afirma que a redução da poupança desses países pode ter tido como causa o aumento das contribuições para seguridade social⁵. Tal fato teria ocorrido devido à transferência de renda entre indivíduos com alto potencial de poupança para indivíduos com baixo ou nenhum potencial de poupança. O estudo conclui que políticas tributárias direcionadas para questões distributivas podem ser conflitantes com políticas de incentivo à poupança privada.

1.4.2. Tributação do Capital

Um tributo incide sobre o capital quando é aplicado sobre os retornos das aplicações em ativos financeiros (juros e dividendos), sobre o lucro gerado pelas empresas e sobre a apreciação do valor do patrimônio (ganhos de capital).

Na presença de um imposto de renda que incida tanto sobre o trabalho quanto sobre o capital, dois indivíduos, um poupador e outro gastador, que recebem o mesmo salário durante o seu ciclo de vida pagarão o mesmo montante de imposto sobre a renda do trabalho, mas o indivíduo poupador ainda pagará imposto sobre seus rendimentos de poupança. Assim, a tributação do capital penaliza os indivíduos poupadores, que são duplamente tributados pelo imposto de renda. Portanto, a incidência de imposto sobre a poupança reduz a sua taxa líquida de retorno, desestimula os indivíduos a postergarem

³ Os dados referem-se à carga global sobre trabalho, o que inclui imposto de renda sobre o salário, contribuições para seguridade social do empregado e do empregador e impostos indiretos proporcionais ao custo total do trabalho.

⁴ Agell e Sorensen (2006).

⁵ Leibfritz, Thornton e Bibbee (1997).

seu consumo, ocasionando o aumento do consumo presente e, conseqüentemente, a redução do consumo futuro. Ocorre um aumento do preço do consumo futuro em relação ao preço do consumo presente.

O efeito do imposto sobre o capital no preço do consumo futuro pode ser observado em um modelo de dois períodos ($t=1,2$), onde existem uma firma e um indivíduo. Nesse modelo, além do salário, o indivíduo recebe o retorno do capital que alugou para a firma. O capital é integralmente depreciado em cada ano e é resgatado no 2º período. A cada período, a firma maximiza o lucro (5), no seguinte problema estático:

$$\begin{aligned} \text{Max } & F(K_t, L_t) - w_t L_t - r K_t \\ \text{em que } & L_t = (\bar{l} - l_t) \end{aligned} \quad (5)$$

onde K_t , L_t , w_t , r , \bar{l} e l_t representam, respectivamente, estoque de capital de início de período, fração de tempo gasta no trabalho, salário, taxa de retorno do capital, dotação de tempo ($\bar{l} = 1$) e fração de tempo gasta no lazer.

O indivíduo resolve um problema dinâmico, onde escolhe as seqüências de consumo e lazer que maximizam sua função utilidade (6), obedecida a restrição orçamentária:

$$\text{Max } U(c_1, l_1) + \beta U(c_2, l_2) \quad (6)$$

onde c_1 , l_1 , β , c_2 e l_2 representam, respectivamente, consumo em $t=1$, fração de tempo gasta no lazer em $t=1$, taxa de desconto intertemporal, consumo em $t=2$ e fração de tempo gasta no lazer em $t=2$.

A restrição orçamentária foi obtida para as seguintes hipóteses: não-tributação do capital (7); tributação da renda do capital e do próprio capital resgatado em $t = 2$ (8); tributação da renda do capital (9); tributação da renda do capital líquida de depreciação (10). A restrição orçamentária para a hipótese de não-tributação do capital (7) foi obtida da seguinte forma:

$$c_1(1+t_c) = w_1(\bar{l} - l_1)(1-t_w) + rK_1 - (K_2 + \delta K_1) \quad (\text{I})$$

$$c_2(1+t_c) = w_2(\bar{l} - l_2)(1-t_w) + (1+r)K_2 \quad (\text{II})$$

Substituindo (II) em (I):

$$\left[c_1 + \frac{c_2}{1+r} \right] (1+t_c) = \left[w_1(\bar{l} - l_1) + \frac{w_2(\bar{l} - l_2)}{1+r} \right] (1-t_w) + (r-\delta)K_1 \quad (7)$$

onde t_c , t_w , t_k e δ representam, respectivamente, alíquotas dos impostos sobre o consumo, sobre o salário e sobre capital e taxa de depreciação.

As restrições orçamentárias para as outras hipóteses estão demonstradas a seguir⁶:

$$\left[c_1 + \frac{c_2}{(1+r)(1-t_k)} \right] (1+t_c) = \left[w_1(\bar{l} - l_1) + \frac{w_2(\bar{l} - l_2)}{(1+r)(1-t_k)} \right] (1-t_w) + (r-\delta)K_1(1-t_k) \quad (8)$$

$$\left[c_1 + \frac{c_2}{1+r(1-t_k)} \right] (1+t_c) = \left[w_1(\bar{l} - l_1) + \frac{w_2(\bar{l} - l_2)}{1+r(1-t_k)} \right] (1-t_w) + (r-\delta)K_1(1-t_k) \quad (9)$$

$$\left[c_1 + \frac{c_2}{1+(r-\delta)(1-t_k)} \right] (1+t_c) = \left[w_1(\bar{l} - l_1) + \frac{w_2(\bar{l} - l_2)}{1+(r-\delta)(1-t_k)} \right] (1-t_w) + (r-\delta)K_1(1-t_k) \quad (10)$$

Ainda seria possível outra interpretação para o problema apresentado acima, qual seja, a consideração de um modelo de gerações superpostas. Nesse caso, a geração mais nova compra, no primeiro período, o capital pertencente à geração antiga e vende, no segundo período, esse capital para a próxima geração. Assim como no primeiro caso, a restrição orçamentária foi obtida para as seguintes hipóteses: não-tributação do capital (11); tributação da renda do capital e do próprio capital vendido em $t = 2$ (12); tributação da

⁶ A dedução dessas restrições orçamentárias encontra-se no Anexo.

renda do capital (13); tributação da renda do capital líquida de depreciação (14). As restrições orçamentárias para cada uma dessas hipóteses estão demonstradas a seguir⁷:

$$\left[c_1 + \frac{c_2}{1+r-\delta} \right] (1+t_c) = \left[w_1(\bar{l}-l_1) + \frac{w_2(\bar{l}-l_2)}{1+r-\delta} \right] (1-t_w) \quad (11)$$

$$\left[c_1 + \frac{c_2}{[(1+r)(1-t_k)]-\delta} \right] (1+t_c) = \left[w_1(\bar{l}-l_1) + \frac{w_2(\bar{l}-l_2)}{[(1+r)(1-t_k)]-\delta} \right] (1-t_w) \quad (12)$$

$$\left[c_1 + \frac{c_2}{(1-\delta)+r(1-t_k)} \right] (1+t_c) = \left[w_1(\bar{l}-l_1) + \frac{w_2(\bar{l}-l_2)}{(1-\delta)+r(1-t_k)} \right] (1-t_w) \quad (13)$$

$$\left[c_1 + \frac{c_2}{1+[(r-\delta)(1-t_k)]} \right] (1+t_c) = \left[w_1(\bar{l}-l_1) + \frac{w_2(\bar{l}-l_2)}{1+[(r-\delta)(1-t_k)]} \right] (1-t_w) \quad (14)$$

Através das restrições orçamentárias, pode-se verificar que a incidência de imposto sobre o capital aumenta o preço relativo do consumo futuro. O preço do consumo futuro sem imposto e o preço do consumo futuro com imposto são dados, respectivamente, por:

$$p_2 = \frac{1}{1+r} \quad e \quad \hat{p}_2 = \frac{1}{1+r(1-t_k)}$$

Por conseguinte, o imposto sobre o consumo futuro é representado por:

$$\hat{p}_2 - p_2 = \frac{rt_k}{[1+r(1-t_k)](1+r)}$$

Assim como na tributação do trabalho, na tributação da poupança também é verificada a atuação do efeito-substituição e do efeito-renda. O primeiro faz o indivíduo substituir consumo futuro por consumo presente, reduzindo a poupança presente. O segundo leva o indivíduo a aumentar a fração da sua renda destinada à poupança, aumentando a poupança presente, a fim de garantir um consumo futuro maior. Devido à coexistência

⁷ A dedução dessas restrições orçamentárias encontra-se no Anexo.

desses efeitos, o impacto das mudanças na taxa líquida de retorno da poupança é ambíguo e a redução da poupança vai depender da intensidade de cada efeito. Se o efeito-substituição prevalecer, a elasticidade da poupança em relação à taxa de juros será positiva de forma que um aumento do imposto, responsável pela redução da taxa líquida de retorno, reduzirá a poupança.

O modelo de tributação ótima de capital de Ordover-Phelps provou o seguinte resultado: se os consumidores possuem funções de utilidade fracamente separáveis e o governo dispuser de instrumentos de política que o permitam fixar o estoque de capital no nível socialmente ótimo, o governo não deve tributar a renda de juros do consumidor e, nesse caso, a alíquota ótima de imposto sobre o capital é zero. Contudo, se a acumulação de capital na economia estiver em um nível subótimo, tributar o capital e transferir a receita do imposto para os indivíduos mais novos pode ser uma alternativa. O modelo de Chamley-Judd, que apresenta mais generalidade do que o modelo de Ordover-Phelps, também resulta em uma alíquota ótima de imposto sobre o capital igual a zero, no longo prazo⁸.

Apesar de as evidências empíricas serem variadas, estudos concluíram que o aumento da carga tributária nos países da OCDE nas últimas décadas deve ter reduzido a poupança privada disponível para investimento⁹. Essa contração da poupança privada e do investimento causada pela tributação é apontada como uma das causas da redução do crescimento econômico nos países da OCDE, desde meados da década de 1970. Há de se destacar que uma redução do imposto sobre o capital estimula a poupança nacional, entretanto não é suficiente para aumentar o investimento. Isso porque, com a maior mobilidade do capital decorrente da integração dos mercados financeiros, não se pode garantir que aumentos na poupança nacional representem aumentos nos investimentos domésticos. Ou seja, incrementos na poupança nacional podem ser destinados a investimentos fora do país, caso esses proporcionem maiores retornos. Diante disso, a redução dos impostos sobre o capital, aqui entendido como impostos sobre retornos de investimentos financeiros e investimentos diretos, tem sido uma tendência em todo o mundo.

⁸ Enquanto o modelo de Ordover-Phelps é um modelo de gerações superpostas, o modelo de Chamley-Judd é um modelo de agente representativo.

⁹ Leibfritz, Thornton e Bibbee (1997).

No que diz respeito à tributação do lucro das empresas, a incidência de uma alíquota uniforme não interfere nas decisões sobre volume ótimo de produção. O volume de produção que maximiza o lucro da empresa é aquele que corresponde ao ponto onde a receita marginal é igual ao custo marginal. Considerando a hipótese de que o imposto sobre o lucro não afeta a curva de custo marginal nem o preço de venda dos produtos, que é dado pelo mercado, o volume ótimo de produção não é alterado por um imposto uniforme¹⁰. Nesse caso, o ônus tributário é suportado integralmente pela empresa através da redução do lucro. No entanto, a redução do lucro causa uma queda na taxa de retorno do capital, o que pode desestimular os investimentos.

Na realidade, o ônus tributário não é suportado pela empresa, mas sim por seus acionistas, trabalhadores e consumidores. O que de fato importa é a maneira como a carga tributária é distribuída entre esses grupos. Em algumas situações, o imposto será repassado para os trabalhadores e consumidores e, em outras, para os investidores. Argumenta-se que, no curto prazo, devido à dificuldade para serem feitos ajustes, o imposto seria suportado pelos investidores. Porém, no longo prazo, o ônus pode ser repassado para consumidores e/ou trabalhadores.

A distribuição do ônus entre investidores, consumidores e trabalhadores depende das elasticidades da demanda, da facilidade com que se substitui capital por trabalho e da estrutura do mercado. Por exemplo, o ônus pode ser parcial ou integralmente transferido para o consumidor, através da prática do *markup*¹¹, via aumento dos preços ou redução da oferta. O grau de repasse dependeria das condições de concorrência e da existência de produtos substitutos àquele produzido pela empresa.

Se, de fato, o ônus tributário é suportado pelos indivíduos, pode-se questionar a existência de um imposto sobre o lucro das empresas, sob o argumento de que o retorno do capital poderia ser tributado diretamente no nível individual. Ocorre que, na ausência de imposto no nível corporativo, os lucros retidos apenas seriam tributados no momento

¹⁰ O problema da firma é dado por:

$\text{Max } (1-t) [py - c(y,w)]$

que equivale a:

$(1-t) \text{Max } [py - c(y,w)]$

onde t , p , y e w representam, respectivamente, imposto sobre o lucro, preço, produto e salário.

¹¹ O *markup* é uma metodologia de formação de preços que consiste na aplicação de um percentual sobre o custo do bem ou serviço.

em que fossem distribuídos aos investidores. Nesse sentido, o imposto de renda corporativo é uma parte necessária e integrante da tributação da renda pessoal. Quanto mais próximas forem as alíquotas do imposto de renda corporativo e do imposto de renda pessoal, menores serão os efeitos distorcivos do imposto de renda corporativo. Deve-se acrescentar que a tributação dos dividendos no nível pessoal, observada em alguns países, configura a dupla tributação da renda do capital¹². Por essas razões, muitos defendem a integração entre o imposto de renda corporativo e pessoal.

Outra justificativa para a existência de imposto sobre o lucro das empresas é a sua função anticíclica e estabilizadora, já que absorve recursos da economia em momentos de intensa atividade econômica e, nos momentos de recessão, permite a compensação dos prejuízos.

Por fim, não se pode deixar de mencionar que a tributação do capital afeta a estrutura de financiamento das empresas. O teorema conhecido como Modigliani-Miller afirma que, sob a hipótese de que os mercados são perfeitos, o valor da empresa não é afetado pela escolha da estrutura de capital. Por outro lado, na presença de impostos, determinada estrutura de financiamento pode ter um tratamento tributário mais favorável do que outra. É oportuno destacar que juros, dividendos e ganhos de capital geralmente possuem diferentes tratamentos tributários.

1.4.3. Tributação de Bens e Serviços

Os impostos sobre vendas de bens e serviços podem incidir sobre um amplo conjunto de transações, como a venda de bens de consumo, de produtos industrializados e de serviços, ou podem incidir sobre a venda de bens e serviços específicos, como combustíveis, bebidas e fumo. Os primeiros são chamados de impostos gerais e os segundos, de impostos especiais. Quanto à estrutura de alíquotas, os impostos gerais podem ser uniformes ou seletivos. Enquanto os impostos uniformes apresentam uma alíquota única, os impostos seletivos apresentam uma estrutura de alíquotas diferenciadas. Já os impostos especiais sempre possuem alíquotas seletivas.

¹² No Brasil, por exemplo, os dividendos são isentos no nível pessoal.

Ramsey analisou a situação em que o único instrumento tributário do governo é o imposto sobre o consumo de bens e serviços e supôs uma economia com um único indivíduo. O problema de Ramsey consiste na determinação das alíquotas que maximizam a utilidade do consumidor sujeito à restrição de receita do governo. O resultado sugere que a razão entre a perda marginal de utilidade do consumidor em função do aumento da alíquota sobre determinado bem e a receita extra resultante desse aumento de alíquota deve ser igual para todos os bens. Mais especificamente, a regra de Ramsey estabelece que a estrutura ótima do imposto sobre mercadorias é aquela em que a redução proporcional na demanda por um bem, devido ao aumento da alíquota, é a mesma para todos os bens. O resultado do problema de Ramsey é representado pela seguinte expressão:

$$\phi = - \sum_i \partial_i h_j \frac{t_i}{x_j}$$

onde h_j , t_i e x_j representam, respectivamente, demanda hicksiana do bem j , imposto sobre o bem i e quantidade consumida do bem j (ou demanda marshalliana).

A equação acima é conhecida como índice de desencorajamento do consumo do bem j . No ótimo, esse índice deve ser constante para todos os bens.

O resultado acima representa o caso geral em que a demanda de cada bem depende do preço dos outros bens. Sob a hipótese de que as demandas são independentes, um resultado ainda mais específico foi derivado por Ramsey. Trata-se da regra do inverso da elasticidade, que estabelece que o imposto sobre determinado bem deve ser inversamente proporcional à elasticidade-preço da demanda por esse bem. Assim, bens com demanda inelástica devem ser tributados mais pesadamente do que bens com demanda elástica. Como em geral a demanda por bens essenciais é menos elástica do que a demanda por bens de luxo, essa regra implica em uma estrutura tributária regressiva, onde bens de primeira necessidade são tributados a alíquotas maiores e bens de luxo são tributados a alíquotas menores. Esse resultado reflete a hipótese básica do modelo de Ramsey, que é a existência de apenas um consumidor, não havendo, portanto, preocupação com equidade.

Questões distributivas foram consideradas no modelo de tributação ótima de mercadorias desenvolvido por Diamond e Mirrless. Tal modelo é uma extensão do resultado de Ramsey, mas pressupõe a existência vários indivíduos diferentes entre si. Na teoria da tributação ótima, as considerações sobre equidade estão associadas a uma função de bem-estar social do governo, que deve considerar o grau de aversão à desigualdade. O problema, então, é determinar as alíquotas que maximizam o bem-estar social sujeito à restrição de receita do governo. O resultado é uma estrutura de tributação ótima que pondera os objetivos de eficiência e equidade. As soluções da regra de Diamond e Mirrlees implicam que os bens consumidos de forma intensiva pelos agentes mais pobres devem ter uma redução proporcional na demanda menor do que a média. Assim, a estrutura ótima de alíquotas seria determinada pela seletividade, de acordo com a ponderação dada aos bens consumidos pelos indivíduos mais pobres. O resultado do problema de Ramsey com agentes heterogêneos é representado pela seguinte expressão:

$$1 - \bar{b} - \bar{b} \theta_k = - \frac{1}{\sum_{i=1}^I x_k^i} \sum_{i=1}^I \sum_{j=1}^n \partial_j h_k^i t_j$$

em que $\theta_k \equiv \text{cov} \left(\frac{b^i}{\bar{b}}, \frac{x_k^i}{\bar{x}_k} \right)$ e $\bar{b} \equiv E[b^i]$

onde b_i , x_k , h_k e t_j representam, respectivamente, utilidade social marginal líquida da renda do indivíduo i , quantidade consumida do bem k , demanda hicksiana do bem k e imposto sobre o bem j .

Na expressão acima, quando os indivíduos são heterogêneos, θ_k significa que os bens relativamente mais consumidos por aqueles com b_i mais elevado (ou seja, pelos indivíduos para os quais o valor social marginal da renda é mais alto) devem ser menos desencorajados.

Em geral, os modelos de tributação ótima de mercadorias fazem a suposição de que o trabalho não é tributado. Desse modo, as estruturas apresentadas acima consideram que a tributação de mercadorias é a única forma de tributação existente. No entanto, sob a hipótese de existência de um imposto de renda não-linear que permita que a redistribuição da renda seja inteiramente alcançada e sob a hipótese de separabilidade

entre bens e trabalho¹³, a tributação ótima de mercadorias seria representada por uma alíquota uniforme.

Apesar de os resultados acima apontarem para a utilização de estruturas de alíquotas diferenciadas, sejam regressivas ou progressivas, a adoção de impostos gerais e uniformes possuem vantagens como a redução dos custos administrativos e dos custos de *compliance*, já que eliminam a necessidade segregar as bases tributárias. Por essa mesma razão, a utilização de alíquotas uniformes reduz os custos de *enforcement* do governo. Outra vantagem é que a utilização de alíquotas uniformes desestimula a sonegação.

O mesmo não ocorre com os impostos seletivos, que distorcem as escolhas dos consumidores e dos produtores e aumentam a complexidade do sistema tributário. Dessa forma, deve-se evitar a utilização de alíquotas diferenciadas. Apesar disso, existem algumas razões que justificam a utilização de um imposto seletivo. São elas: (a) o elevado potencial tributário decorrente da baixa elasticidade-preço do bem tributado; (b) a elevada concentração da produção, que facilita a cobrança do imposto; (c) a necessidade de tributar mais pesadamente os bens consumidos mais intensamente pelos indivíduos mais ricos e; (d) a necessidade de controlar as externalidades negativas geradas pelo consumo do bem. É importante notar que os itens a e c estão relacionados, respectivamente, aos resultados do problema de Ramsey com um único indivíduo e com agentes heterogêneos, ambos comentados acima.

Quando um imposto é estabelecido sobre determinado bem ou serviço, a redução do consumo ocorre através do efeito-renda e do efeito-substituição. O efeito-renda é caracterizado pela redução do consumo do bem em função do indivíduo ter sua renda reduzida na presença do imposto. O efeito-substituição é caracterizado pela redução do consumo do bem tributado, já que o imposto tornou esse bem mais caro relativamente a outros bens. Os dois efeitos atuam no mesmo sentido, ou seja, reduzindo o consumo do bem tributado. A intensidade do efeito- substituição depende da facilidade com que as pessoas substituem o produto tributado por outros produtos. Convém ressaltar que o

¹³ Separabilidade entre bens e trabalho significa que as preferências por bens são independentes da oferta de trabalho.

efeito-substituição não se verifica no caso de impostos gerais e uniformes, cuja incidência não altera os preços relativos dos bens.

Quanto à forma de incidência, os impostos sobre venda de bens e serviços podem ser cumulativos ou não-cumulativos. Os impostos cumulativos são cobrados com base no valor das vendas realizadas em cada etapa do processo de produção e comercialização. Isso significa que o imposto cobrado em uma etapa constitui base de cálculo para o imposto cobrado na etapa seguinte, gerando uma incidência em cascata. Já os impostos não-cumulativos são aqueles cobrados com base no valor adicionado em cada etapa do processo de produção e comercialização e são conhecidos como impostos sobre o valor agregado (IVA).

Um resultado importante na teoria da tributação ótima de mercadorias foi desenvolvido por Diamond e Mirrless. Trata-se do teorema da eficiência produtiva, que afirma que o imposto ótimo sobre mercadorias não deve interferir na eficiência da produção. A eficiência na produção ocorre quando a economia está maximizando a produção, dado o conjunto de recursos disponíveis. Uma condição necessária para eficiência na produção é que a taxa marginal de substituição entre dois insumos seja a mesma para todas as empresas e que a taxa marginal de transformação entre dois produtos (ou entre um insumo e um produto) seja a mesma para todas as empresas. Em mercados competitivos, essas igualdades são satisfeitas pela maximização de lucros, desde que os preços dos insumos e dos produtos sejam os mesmos para todas as empresas. Assim, um imposto sobre um insumo que não seja uniforme entre as empresas ou um imposto sobre o produto que não seja uniforme entre as empresas resulta em ineficiência produtiva.

Quando as transações entre empresas são tributadas, essas igualdades não se verificam, uma vez que empresas mais verticalizadas possuirão menores custos de bens intermediários. A implicação do teorema é que bens intermediários não devem ser tributados¹⁴; apenas as escolhas do consumidor devem ser afetadas pelos impostos sobre mercadorias. Portanto, impostos cumulativos são ineficientes e devem ser substituídos

¹⁴ O teorema da eficiência produtiva supõe a existência de retornos constantes de escala e a possibilidade de tributar todos os bens. Portanto, a violação dessas hipóteses pode justificar a tributação de bens intermediários. Por exemplo, a tributação de um insumo pode ser justificada caso não seja possível, por determinada razão, tributar o produto final.

por impostos que oneram exclusivamente o consumo, como o IVA ou um imposto sobre vendas a varejo (IVV).

Ao tributar bens intermediários, os impostos cumulativos introduzem uma discriminação contra produtos que apresentam maior número de etapas de produção e comercialização, incentivando a integração vertical das empresas por motivos não relacionados à busca de eficiência na utilização dos recursos produtivos. Isso ocorre porque a carga tributária associada a um tributo cumulativo incidente sobre um bem depende do número de transações efetuadas em todo o processo de produção e comercialização. Diferentemente, o IVA é um imposto neutro em relação à estrutura organizacional.

Um autêntico IVA é aplicado a todas as etapas do processo de produção e comercialização e incide de forma uniforme sobre uma base abrangente, que deve contemplar tanto bens quanto serviços. Tais características proporcionam ao IVA a neutralidade desejada na tributação de vendas. Ao incidir sobre o valor adicionado em cada etapa, garante-se que apenas os gastos finais dos agentes econômicos sejam tributados.

Pode-se argumentar que o imposto sobre vendas a varejo (IVV), que incide apenas no último estágio de comercialização do bem, representa outra maneira de tributar apenas os gastos finais. Tecnicamente, o IVA, quando aplicado a todas as etapas da atividade econômica a uma mesma alíquota, produz os mesmos resultados que o IVV. No entanto, o IVA apresenta características próprias que o tornam a mais eficiente forma de tributação de vendas.

Uma das vantagens do IVA é que a diluição da cobrança do imposto nas várias etapas do processo de produção e comercialização aumenta o seu potencial de arrecadação. Ao contrário, o IVV pode ter seu potencial de arrecadação reduzido devido à dificuldade de fiscalizar a etapa varejista, quando essa é muito pulverizada. Além disso, o IVA também apresenta uma característica autofiscalizadora, já que o imposto cobrado na etapa anterior só poderá ser objeto de crédito caso o mesmo esteja devidamente registrado nos

documentos fiscais da compra¹⁵. Essa exigência desincentiva às empresas a informarem vendas subfaturadas, a fim de pagarem menos imposto.

O fato de o IVA uniforme ser facilmente identificado, já que representa uma proporção constante do valor adicionado total, não havendo dúvida quanto ao valor do imposto embutido no preço do bem, permite que as exportações e os investimentos sejam integralmente desonerados. A grande desvantagem do IVA diz respeito a sua complexidade, que ganha proporções maiores quando se faz uso de alíquotas diferenciadas e de isenções. A imposição de alíquotas uniformes é fundamental para o bom desempenho dessa forma de tributação.

O IVA pode ter quatro tipos de classificação quanto à sua incidência: IVA-Produto Nacional Bruto (IVA-PNB), IVA-Renda Nacional Líquida (IVA-RNL), IVA-Salário (IVA-S) e IVA-Consumo (IVA-C). O IVA-PNB incide sobre os bens de capital e sobre os bens de consumo. O IVA-RNL também incide sobre os bens de capital e sobre os bens de consumo, mas permite que as depreciações anuais sejam deduzidas. A base agregada do IVA-Salário equivale a todos os salários. Por último, o IVA-Consumo incide apenas sobre o consumo, isentando os bens de capital através da dedução do valor do bem no ano da sua aquisição.

Existem três métodos de apuração do IVA: o método da adição, o método da subtração e o método do crédito. O método da adição calcula o valor adicionado através da soma dos pagamentos efetuados aos fatores de produção, inclusive lucros e juros auferidos no período. O método da subtração calcula o valor adicionado através da diferença entre o total das vendas e o total das compras de insumos, e sobre essa diferença aplica-se a alíquota do imposto. Pelo método do crédito aplica-se a alíquota do IVA sobre o total das vendas e do resultado obtido deduz-se o IVA correspondente às compras efetuadas. Para a utilização do crédito fiscal é necessário que o imposto recolhido na etapa anterior esteja devidamente lançado no documento fiscal, o que representa um mecanismo de autofiscalização e reduz as possibilidades de evasão fiscal.

¹⁵ Essa característica autofiscalizadora é verificada no caso de IVA cobrado pelo método do crédito. Mais adiante, serão apresentados todos os métodos de apuração do IVA.

O método amplamente utilizado nos países que adotam o IVA é o método do crédito. Esse método, além das vantagens já mencionadas, permite o uso de alíquotas diferenciadas, o que não ocorre com os outros métodos, onde a alíquota incide sobre o valor adicionado total e não sobre o valor adicionado em cada venda individualmente. Assim, o método do crédito é mais eficaz na desoneração dos bens de capital do que os outros métodos, já que a desoneração pode ser implementada através da utilização de alíquota zero nas aquisições de bens de capital. Por outro lado, no método da adição, a desoneração dos bens de capital só pode ser implementada através da concessão de um crédito relativo ao IVA cobrado na aquisição do bem, enquanto que no método da subtração, a desoneração requer que os bens de capital sejam deduzidos da base de cálculo do imposto.

2. REFORMA TRIBUTÁRIA DAS DÉCADAS DE 1980 E 1990

2.1. Motivações das Reformas

Em geral, as discussões de reforma tributária envolvem questões relacionadas à equidade, à eficiência e à simplicidade do sistema tributário.

A equidade vertical é mais facilmente alcançada através da tributação da renda, onde o contribuinte é individualizado segundo a sua capacidade de pagamento. Contudo, a preocupação com os efeitos negativos da progressividade do imposto de renda sobre a oferta de trabalho, a partir da década de 1980, redirecionou as políticas tributárias para a atenuação do grau de progressividade através da redução das alíquotas marginais. Segundo Simonsen (1992), o mito da progressividade perdeu importância graças a dois fatores. Um deles é a própria questão do desincentivo ao trabalho. O outro é o fato de que a distribuição de renda não pode depender exclusivamente de um tributo, mas sim do conjunto de tributos e principalmente da composição da despesa pública. O objetivo redistributivo do governo seria alcançado via despesa pública, oferecendo educação, saúde e assistência aos mais carentes.

Importa ressaltar que a concessão de benefícios a alguns contribuintes, através da possibilidade de dedução de determinadas despesas da base de cálculo do imposto de renda, compromete seriamente a equidade horizontal, segundo a qual indivíduos em situação econômica semelhante deveriam ter o mesmo tratamento tributário. Além disso, a permissão para a dedução de despesas reduz o caráter progressivo do imposto, interferindo na equidade vertical.

Para solucionar a questão da complexidade associada à tributação direta, as propostas, sugeriam, mais uma vez, a eliminação da progressividade do imposto de renda. Defende-se também que a eliminação das disposições que criam benefícios para alguns contribuintes simplificaria o sistema tributário, inibindo as oportunidades de elisão e evasão fiscal. Quanto mais complexa for a legislação tributária, maior será a possibilidade de serem encontradas brechas para reduzir a carga tributária.

No que diz respeito à eficiência econômica, foi recomendada a redução da participação dos impostos sobre o salário e sobre o capital e o aumento da participação dos impostos sobre o consumo, de forma a serem eliminadas as distorções nas decisões de poupança e investimento causadas pela tributação da renda. Além de não interferir nas decisões de poupança, investimento e trabalho, a tributação indireta sobre o consumo também possui a vantagem da simplicidade e da universalidade, o que possibilita um maior controle e amplia o universo de contribuintes. Vale lembrar que questões distributivas também podem ser incorporadas em um modelo de tributação baseado no consumo, através de uma estrutura de alíquotas progressivas. Outro argumento bastante comum na defesa do consumo como base de tributação é aquele segundo o qual os indivíduos deveriam ser tributados por aquilo que retiram da economia (consumo) e não por aquilo que adicionam à economia (renda, poupança e investimento).

Na realidade, a reforma tributária não trata da escolha entre uma das duas formas de tributação, já que os países não adotariam exclusivamente um das duas formas. O que se verifica na prática são sistemas tributários híbridos, nos quais uma forma de tributação pode prevalecer sobre outra.

Na década de 1950, Kaldor idealizou um imposto abrangente sobre o consumo. Em sua proposta para um modelo tributário ideal, o contribuinte declararia o seu gasto (consumo) e não a sua renda. O princípio da capacidade contributiva seria respeitado através da imposição de alíquotas progressivas sobre o consumo. Esse imposto seria neutro, pois, ao incidir sobre a despesa final, não afetaria a formação de preços. A vantagem do imposto de Kaldor estaria na neutralidade econômica, na equidade e na relação direta com o contribuinte. Apesar de o imposto de Kaldor não ter sido colocado em prática, suas motivações fizeram-se presentes nas propostas de reforma das últimas décadas.

Tais reformas foram impulsionadas pela globalização econômica e financeira e pela formação de blocos econômicos. A harmonização das práticas tributárias tornou-se fundamental, pois permitiria que os países obtivessem igual acesso aos recursos externos e que a competitividade dos produtos não fosse afetada pelo sistema tributário. A inserção internacional exige que os impostos que oneram a produção e a comercialização tenham tratamento uniforme entre os países, evitando-se, assim,

distorções causadas pela existência de práticas tributárias distintas. Ressalta-se que o novo cenário internacional contribuiu para a maior ênfase dada aos impostos sobre o consumo, uma vez que a competição por investimentos produtivos e financeiros impôs a necessidade de moderar a tributação dos fatores de maior mobilidade, como o capital. Assim, a tendência foi para a maior utilização de tributos incidentes sobre bases fixas e que apresentam menor possibilidade de evasão.

Ainda na década de 1970, a substituição de impostos cumulativos sobre o consumo por um amplo imposto sobre o valor agregado foi imposta como condição para o ingresso na Comunidade Econômica Européia. A adoção do IVA permitiria a aplicação do princípio de destino e a livre circulação de bens e serviços entre os países-membros. Segundo o princípio do destino, a tributação deve ocorrer no local onde o produto é consumido, o que significa dizer que as exportações são desoneradas e as importações são tributadas de forma equivalente à produção nacional¹⁶. Esse sistema assegura a neutralidade, já que elimina a discriminação entre produtores estrangeiros e domésticos. Nesse sentido, a tributação do valor agregado intensificaria o comércio internacional e promoveria a harmonização tributária necessária para garantir que a competitividade interna e externa dos produtos não fosse afetada pela tributação. Contudo, apesar da eficiência associada à redução das externalidades fiscais, a adoção do princípio de destino apresenta dificuldades operacionais.

O resultado das exigências de harmonização fiscal da Comunidade Européia foi o aumento da participação dos impostos sobre o consumo na receita tributária dos países europeus, em detrimento dos impostos sobre a renda. O responsável por esse aumento foi o IVA, que passou a ser amplamente adotado nesses países, em substituição à multiplicidade de impostos existentes. Atualmente, os EUA são o único país da OCDE que não adotou o IVA. Nos países em desenvolvimento também se verificou o aumento da participação desse imposto. Aqui, cabe fazer um destaque para o Brasil, que foi o primeiro país a adotar, em 1967, um imposto com características de um autêntico IVA, ou seja, com uma base de incidência abrangente e com aplicação em todas as etapas do processo de produção e comercialização, inclusive na etapa de vendas ao consumidor

¹⁶ Ao contrário do princípio de destino, o princípio de origem implica na tributação de todos os bens e serviços produzidos internamente, o que significa não tributar as importações e tributar as exportações.

final¹⁷. Importante acrescentar que, até o início de 2006, o IVA já era adotado em mais de 136 países.

A tabela 1 mostra a evolução das alíquotas do IVA em alguns países da OCDE e o ano em que o imposto foi introduzido.

País	Ano de introdução	1976	1984	1992	2000	2007
Alemanha	1968	11,0	14,0	14,0	16,0	19,0
Austrália	2000	-	-	-	10,0	10,0
Áustria	1973	18,0	20,0	20,0	20,0	20,0
Bélgica	1971	18,0	19,0	19,5	21,0	21,0
Canadá	1991	-	-	7,0	7,0	6,0
Coréia	1977	-	10,0	10,0	10,0	10,0
Dinamarca	1967	15,0	22,0	25,0	25,0	25,0
Espanha	1986	-	-	13,0	16,0	16,0
França	1968	20,0	18,6	18,6	20,6	19,6
Grécia	1987	-	-	18,0	18,0	19,0
Itália	1973	12,0	18,0	19,0	20,0	20,0
Japão	1989	-	-	3,0	5,0	5,0
México	1980	-	15,0	10,0	15,0	15,0
Nova Zelândia	1986	-	-	12,5	12,5	12,5
Portugal	1986	-	-	16,0	17,0	21,0
Reino Unido	1973	8,0	15,0	17,5	17,5	17,5
Suécia	1969	17,7	23,5	25,0	25,0	25,0
Suíça	1995	-	-	-	7,5	7,6
Turquia	1985	-	-	10,0	17,0	18,0

Fonte: OCDE

Tabela 1: Evolução das Alíquotas do IVA

Por fim, as propostas de reforma do sistema tributário apresentadas nas décadas de 1980 e 1990 podem ser resumidas nos seguintes pontos:

- (a) redução do número de alíquotas (atenuação da progressividade) e do nível das alíquotas marginais máximas do imposto de renda;
- (b) alargamento da base tributária (que permite a redução das alíquotas);
- (c) racionalização e ampliação da participação dos impostos sobre o consumo, através da adoção de impostos sobre o valor agregado;
- (d) neutralidade nos impostos corporativos e melhor integração entre impostos sobre a renda pessoal e corporativa;
- (e) redução dos custos administrativos dos sistemas tributários.

¹⁷ Refere-se à criação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM).

2.2. Reformas das Décadas de 1980 e 1990 e seus Resultados

A partir da década de 1980, diversos países reformularam seu sistema tributário. O *Tax Reform Act of 1986* (TRA86), nos EUA, tornou-se referência internacional para as reformas ocorridas no mundo nas décadas de 1980 e 1990. O TRA86 representou uma mudança profunda no imposto sobre a renda. Os objetivos da reforma de 1986 eram: aumentar a equidade do sistema tributário; reduzir o custo social de adequação às obrigações tributárias; e reduzir a carga tributária. Buscava-se, portanto, promover a equidade, a simplicidade e a eficiência econômica no sistema tributário.

Os seguintes resultados foram obtidos com o TRA86: redução das alíquotas máximas do imposto de renda pessoal e corporativo; redução do número de alíquotas do imposto de renda pessoal a três categorias; alargamento da base de incidência do imposto de renda pessoal e corporativo (a fim de tornar o imposto mais preciso e uniforme); e manutenção da distribuição da carga tributária e do nível de receita. O resultado mais marcante foi a redução das alíquotas marginais do imposto de renda pessoal e a redução do número de alíquotas. A maior redução foi experimentada pelos indivíduos de alta renda, que tiveram a alíquota reduzida de 50% para 28%, em 1990.

No entanto, as evidências indicam que as mudanças nas alíquotas marginais não causaram impactos significativos no incentivo à oferta de trabalho e na poupança. A oferta de trabalho masculina assim como a taxa de poupança não responderam às mudanças nas alíquotas do imposto sobre o salário e sobre a poupança, respectivamente. Trabalho recente mostrou que, nos países da OCDE, alíquotas marginais altas causam um desincentivo significativo na oferta de trabalho de mulheres casadas¹⁸. A oferta de trabalho masculina não se mostrou sensível à tributação, conforme já havia sido concluído em outros estudos.

Apesar de a simplificação do sistema tributário ter sido atribuída como a marca da reforma de 1986, os resultados foram uma modesta simplificação no que diz respeito à pessoa física e um aumento da complexidade para as empresas. Permaneceu também a

¹⁸ Causa (2008).

falta de neutralidade na tributação do capital, interferindo na estrutura de financiamento das empresas. Para McLure, um dos arquitetos do *Tax Reform Act of 1986*, a reforma provou definitivamente que a tentativa de implementação de um imposto de renda conceitualmente correto é impraticável¹⁹. Aliás, argumenta-se que as expectativas frustradas com relação à simplicidade proposta na reforma de 1986 levaram a posteriores discussões acerca de reformas mais radicais voltadas para a substituição de uma estrutura tributária baseada na renda por uma estrutura baseada no consumo. Nos EUA, os impostos sobre a renda ainda representam uma proporção maior da receita tributária do que os impostos sobre consumo.

O pacote tributário introduzido em 2001, nos EUA, não teve como foco a tributação do consumo ou a redução da complexidade do sistema. A principal questão foi a redução gradual das alíquotas futuras do imposto de renda. Discute-se que a introdução do imposto sobre o valor agregado (IVA), em substituição ao imposto estadual sobre vendas no varejo (IVV), poderia financiar esse corte; mas isso exigiria a cooperação dos estados. Em todo caso, os especialistas sugerem a revisão da atual estrutura de impostos estaduais sobre vendas, no sentido de criar uma base tributária mais uniforme no país.

De forma geral, nos diversos países da OCDE foram adotadas as seguintes medidas durante as décadas de 1980 e 1990: redução do número de alíquotas; redução das alíquotas marginais máximas de imposto de renda pessoal e corporativo com um alargamento da base de incidência; aumento das contribuições para seguridade social; difusão do uso do IVA; aumento das alíquotas do IVA e da sua base de incidência; redução dos impostos específicos sobre bens e serviços. Esses resultados representaram uma verdadeira mudança nos sistemas tributários, ainda que existam algumas diferenças entre os países. Cabe ressaltar que um importante resultado alcançado foi o aumento da oferta de trabalho feminina.

Existem diferenças significativas na tributação dos fatores nos países da OCDE. Os EUA, Japão, Reino Unido, Canadá, Austrália e Nova Zelândia possuem as maiores alíquotas de imposto sobre o capital (40 a 50%) e as menores alíquotas de imposto sobre o trabalho (20 a 30%). A Europa Continental possui alíquotas menores de imposto sobre

¹⁹ Auerbach e Slemrod (1997).

o capital (por volta de 25%) e maiores alíquotas de imposto sobre o trabalho (35 a 45%). Essas diferenças podem ter afetado as taxas relativas de utilização de capital e trabalho entre os países e talvez tenham contribuído para uma taxa de crescimento da produtividade do trabalho relativamente maior na Europa e uma taxa de crescimento do emprego relativamente maior nos EUA. Nos EUA, Japão, Canadá, Austrália e Suíça, as alíquotas do imposto sobre vendas são relativamente menores (4 a 10% comparada com 15 a 20% nos outros países).

Diversos países desenvolvidos e em desenvolvimento reduziram, nos últimos anos, as alíquotas marginais máximas de imposto de renda. O Brasil, por exemplo, reduziu a alíquota marginal máxima do imposto de renda de 55%, em 1988, para 25%, em 1991, e aumentou para 27,5%, em 1998. A tabela 2 mostra a evolução das alíquotas marginais máximas de imposto sobre a renda pessoal em alguns países da OCDE.

País	1975	1985	1995	2006
Alemanha	56	56	53	44
Austrália	65	60	47	49
Áustria	62	62	50	43
Bélgica	60	72	55	47
Canadá	47	34	31	46
Espanha	62	66	56	45
Estados Unidos	70	50	40	41
França	60	65	57	37
Grécia	63	63	40	34
Itália	72	50	51	44
Japão	75	70	50	47
Nova Zelândia	57	57	33	39
Reino Unido	83	60	40	40
Suécia	56	54	25	57
Turquia	68	58	55	36

Fonte: OCDE

Tabela 2: Alíquotas marginais máximas de imposto sobre a renda pessoal em países da OCDE

Em alguns países da OCDE, as reformas não reduziram as alíquotas marginais do imposto sobre o salário. Aliás, as alíquotas marginais situadas na base da escala de renda aumentaram, na medida em que as contribuições para a seguridade social, que são regressivas em razão do teto fixado em muitos países, cresceram acentuadamente. Portanto, a despeito das reformas, as alíquotas marginais de imposto sobre o salário,

incluindo as contribuições para a seguridade social, continuaram a crescer. Nesses países, as novas propostas de reforma foram direcionadas para a solução desse problema, o que se daria através da redução da alíquota marginal da base da escala de renda; da eliminação dos tetos da contribuição para a seguridade social; e da redução das alíquotas dessas contribuições.

Atualmente, os impostos sobre o consumo correspondem uma parcela significativa da receita tributária, representando mais de 30% da arrecadação nos países da OCDE. A composição da receita arrecadada atribuída a esses impostos sofreu mudanças nos últimos 30 anos. Os impostos sobre consumo eram representados principalmente pelos impostos específicos sobre bens e serviços. Hoje, os impostos gerais sobre consumo, representados principalmente pelo IVA, constituem a maior parte da receita tributária.

Contudo, a tributação do valor agregado tornou-se demasiadamente complexa e tem-se clamado pela sua simplificação, dado os altos custos de adequação, especialmente para as empresas pequenas. Adicionalmente, tem sido sugerido que o IVA tenha uma aplicação uniforme entre os países. Argumenta-se que as variações na estrutura do IVA, como diferenças de alíquotas, e a falta de interação entre as regras de cada país são prejudiciais ao comércio internacional, especialmente, devido à bitributação e à não-tributação involuntária.

O gráfico 1 mostra a estrutura tributária dos países da OCDE, da União Européia e do Brasil, no ano de 2002.

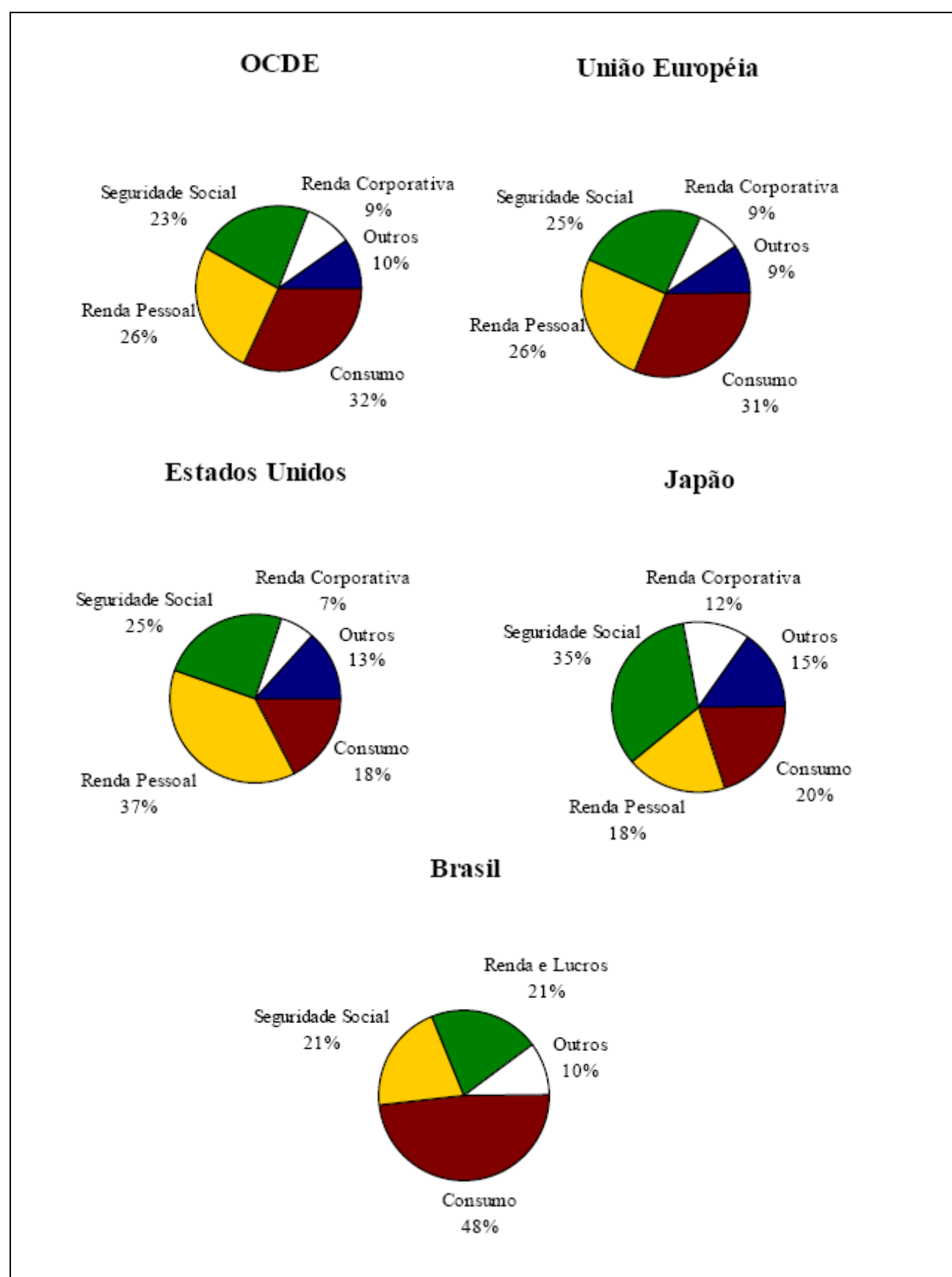


Gráfico 1: Estrutura Tributária (% da Arrecadação Total) - 2002

3. A TRIBUTAÇÃO INDIRETA NO BRASIL

3.1. Histórico da Tributação Indireta no Brasil

3.1.1. Antes da Constituição de 1988

Até o ano de 1934, a principal fonte de receita tributária eram os impostos sobre o comércio exterior, em especial o imposto de importação, de competência federal. O Imposto de Importação correspondia, até o início da Primeira Guerra Mundial, cerca de metade da receita total da União, enquanto o Imposto de Consumo representava cerca de 10% da receita. Durante a guerra, com a redução dos fluxos de comércio exterior, o governo se viu obrigado a buscar outras bases tributárias. Nesse período, houve um aumento da participação do Imposto de Consumo e dos Impostos sobre a Renda. Com o término da guerra, a receita proveniente do Imposto de Importação voltou a crescer, mas não retornou ao nível anterior.

No âmbito estadual, a principal fonte de receita era o Imposto de Exportação, que representava cerca de 40% da receita estadual. O Imposto de Exportação era cobrado nas exportações e nas operações interestaduais. O principal tributo municipal era o Imposto de Indústrias e Profissões e, em seguida, o Imposto Predial.

Com a Constituição de 1934, os estados adquiriram competência para cobrar o Imposto de Vendas e Consignações (IVC) e a alíquota do Imposto de Exportação ficou limitada a 10%, sendo proibida a sua cobrança em transações interestaduais. Os municípios adquiriram competência para instituir alguns tributos. A Constituição de 1937 não introduziu modificações relevantes no sistema tributário. Devido às restrições impostas à cobrança do Imposto de Exportação, o IVC tornou-se a principal fonte de receita estadual. No início da década de 1940, o IVC já representava 45% da receita tributária dos estados, enquanto o Imposto de Exportação correspondia apenas 10%.

A partir do final da década de 1930, o Imposto de Consumo passou a ser a principal fonte de receita da União. O Imposto de Importação teve sua participação intensamente

reduzida em função da Segunda Guerra Mundial, deixando de constituir uma fonte importante de receita para a União. Esse imposto tem sido utilizado, desde a década de 1950, como instrumento de política econômica. A partir da década de 1940, observou-se o crescimento da tributação sobre as bases internas. Em 1946, cerca de 40% da receita tributária da União era representada pelo Imposto de Consumo e quase 30% pelo Imposto de Renda.

A Constituição de 1946, que tinha o objetivo de reforçar as finanças municipais, institucionalizou o sistema de transferências de impostos. Aos municípios passou a ser destinada a parcela de 10% da arrecadação do Imposto de Renda e 30% do excesso, sobre a arrecadação municipal, da arrecadação estadual (exceto Imposto de Exportação) no território do município. A receita proveniente do Imposto Único sobre combustíveis e lubrificantes, energia elétrica e minerais, de competência federal, passou a ser repartida com os estados e municípios. O Imposto de Exportação teve sua alíquota máxima limitada a 5%.

Em 1961, a Emenda Constitucional nº 5 atribuiu 10% da arrecadação do Imposto de Consumo aos municípios e aumentou para 15% a participação dos municípios na arrecadação do Imposto de Renda. Cabe destacar que as transferências da receita proveniente do Imposto Único eram vinculadas ao desenvolvimento do sistema de transporte e a empreendimentos relacionados à indústria de petróleo e metade dos recursos do Imposto de Renda destinados aos municípios deveria ser aplicada em benefícios para a população rural.

No início da década de 1960, o Imposto de Consumo representava aproximadamente 45% da receita tributária da União, o IVC representava quase 90% da receita tributária dos estados, e o Imposto de Indústrias e Profissões correspondia quase 45% da receita tributária dos municípios.

O apoio do governo ao crescimento econômico e ao desenvolvimento industrial, a partir da década de 1950, resultou em um aumento das despesas que não foi acompanhado pelo aumento das receitas. Diante desse cenário, a reforma tributária de 1966 pretendia recompor a capacidade de financiamento do Estado; utilizar o sistema tributário como instrumento do processo de acumulação de capital; e estimular setores considerados

estratégicos através de incentivos fiscais. Portanto, o principal objetivo da reforma de 1966 era transformar o sistema tributário em um instrumento capaz de proporcionar o equilíbrio orçamentário e impulsionar o processo de crescimento econômico.

Para facilitar a coordenação do processo de crescimento, procurou-se centralizar os recursos na esfera federal. Diante disso, era necessário que os impostos sobre o comércio exterior e sobre as operações financeiras, que eram utilizados como instrumentos de política econômica, fossem de competência do governo federal. Por essa razão, o Imposto de Exportação deixou de ser de competência estadual. Em adição, foram criados o Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) e o Imposto sobre Transporte e Comunicação, ambos de competência federal. Não obstante, buscou-se desenvolver um modelo de federalismo fiscal que possibilitasse que os recursos repartidos entre as esferas governamentais fossem utilizados de forma a contribuir com os objetivos nacionais de crescimento e de desenvolvimento industrial.

A grande inovação da reforma de 1966 foi a adoção da sistemática de tributação do valor agregado, com a instituição do Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM), de competência estadual, e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), de competência federal. O primeiro substituiu o IVC, que incidia sobre o faturamento, e o segundo substituiu o Imposto de Consumo, também de natureza cumulativa. O ICM, tendo sido concebido como um imposto de alíquota uniforme, não interferiria na alocação de recursos, dificultando a competição tributária entre os estados. Quanto ao IPI, foi estabelecida uma estrutura de alíquotas diferenciadas conforme a essencialidade dos produtos, de forma a tributar mais pesadamente os produtos menos essenciais. Na realidade, apesar de ser um imposto não-cumulativo, o IPI não possui características de um verdadeiro imposto sobre o valor agregado, pois incide apenas sobre produtos industrializados.

Na esfera municipal, o Imposto de Indústrias e Profissões foi substituído pelo Imposto sobre Serviços (ISS), o que ampliou a base tributária dos municípios e possibilitou uma maior descentralização das responsabilidades públicas. Após a Reforma, os únicos tributos cumulativos eram o ISS e os impostos únicos sobre combustíveis, energia e telecomunicações, de competência federal.

A Reforma de 1966 representou a modernização do sistema tributário brasileiro e foi a mais profunda reforma realizada até hoje no sistema tributário. Cabe lembrar que o Código Tributário Nacional foi promulgado em 1966, apesar de ter sido originado em projetos anteriores.

No âmbito do ICM, o governo federal estabeleceu uma série de isenções e a não-incidência sobre matérias-primas e equipamentos importados. Além disso, as alíquotas intra e interestaduais passaram por sucessivas reduções. O comércio exterior também foi beneficiado através de programas como o Benfifex (Benefícios Fiscais a Programas Especiais de Exportação-Brasil), que concedia isenção de tributos indiretos.

Como resultado da concessão de incentivos, a receita do governo começou a se deteriorar e para solucionar esse problema foi criado, em 1970, o Programa de Integração Social (PIS), tributo cumulativo incidente sobre o faturamento mensal das empresas. Também foi criado, em 1970, o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP), financiado pela contribuição mensal de entidades de natureza pública. A criação do PIS/PASEP reintroduziu a cumulatividade, revertendo o processo de modernização do sistema tributário. Em 1982, a criação da contribuição para Fundo de Investimento Social (Finsocial), também de natureza cumulativa, agravou ainda mais essa situação.

A Constituição de 1967 modernizou o sistema tributário nacional, mas apoiou-se na centralização das receitas e despesas no governo federal, interferindo na autonomia dos estados e municípios. O poder dos estados para legislar sobre o ICM foi limitado e, logo após a reforma, foram reduzidas as transferências da receita do Imposto de Renda e do IPI para os Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios. Os estados e os municípios reagiram ao baixo grau de autonomia que lhes foi concedido, o que deu origem às Emendas Constitucionais nº 5/75, nº 17/80 e nº 23/83, que aumentavam os percentuais de transferência de recursos para os estados e municípios.

3.1.2. A Constituição de 1988

O aspecto central da Constituição de 1988 foi o fortalecimento da Federação e, conseqüentemente, o aumento da autonomia fiscal dos entes federativos e a descentralização dos recursos tributários. Assim promoveram-se a ampliação do campo de competência dos governos subnacionais e o aumento dos percentuais da arrecadação do Imposto de Renda e do IPI destinados aos Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios, com a desvinculação das receitas transferidas (à exceção dos recursos destinados para a educação).

Procurou-se também ampliar a função social do governo, o que se refletiu na universalização do acesso à previdência, na expansão das despesas da saúde e dos programas de assistência. Com isso, os gastos sociais do governo federal cresceram ao mesmo tempo em que se promoveu a descentralização das receitas públicas em favor dos governos subnacionais. Entretanto, não foi desenvolvido um processo de descentralização das responsabilidades públicas, em especial na área das políticas sociais. O resultado da introdução desse modelo foi a desarticulação entre recursos arrecadados e responsabilidades públicas.

Os impostos sobre energia elétrica, combustíveis e lubrificantes, serviços de comunicações e de transporte interestadual, que eram de competência federal, foram incorporados à base de incidência do ICM, que passou a ser denominado ICMS. Adicionalmente, foi proibida a concessão de isenções de impostos estaduais e municipais pela União. A base de incidência do ISS foi ampliada, com o aumento da lista de serviços tributados e ainda houve o aumento do percentual da arrecadação do ICMS transferido pelos estados aos municípios. Os municípios foram os maiores beneficiados com as transferências constitucionais, que proporcionaram um aumento expressivo nas receitas municipais.

Com a Constituição de 1988, os governos subnacionais adquiriram competências tributárias exclusivas e autonomia para legislar, arrecadar, administrar e gastar os recursos. Os estados adquiriram competência para fixar as alíquotas internas do ICMS, que passaram a ser definidas pelos regulamentos do ICMS de cada estado, desde que fossem superiores às alíquotas interestaduais. As alíquotas aplicadas nas operações

interestaduais e nas exportações, bem como as alíquotas máximas nas operações internas, seriam definidas pelo Senado.

Até que fosse aprovada a Lei Complementar que regulamentaria o ICMS, o Conselho de Política Fazendária (CONFAZ), órgão formado pelos secretários de fazenda estaduais, recebeu amplos poderes regulatórios²⁰. Foi mantida a incidência do ICMS sobre as exportações de produtos primários e ampliou-se a incidência para os produtos semi-elaborados, com o fim de proteger os estados menos industrializados. As exportações de produtos industrializados ficaram isentas, tendo sido criadas compensações fiscais para os estados exportadores.

Com a ampliação da base de incidência do antigo ICM e do ISS, houve o aumento da participação dos estados e municípios na receita tributária e a conseqüente redução da participação da União. Como não houve, em contrapartida, um processo de descentralização de encargos, foi adotada uma série de medidas com o objetivo de solucionar o desequilíbrio fiscal e financeiro da União.

Como a receita dos principais impostos federais era repartida com os governos estaduais e municipais, a União decidiu explorar impostos e contribuições cuja receita não seria compartilhada com os governos subnacionais. Dessa forma, foram criados a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), em 1989, e o Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPMF), em 1993. Também houve o aumento, em 1990, das alíquotas do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), antigo Finsocial.

As novas contribuições sociais foram criadas com o fim de diversificar as bases de financiamento da seguridade social, que dependia basicamente das contribuições incidentes sobre a folha de salários. Assim, as contribuições, que anteriormente incidiam apenas sobre os salários, passaram a incidir sobre a receita e sobre o lucro das empresas. Enquanto uma parcela da arrecadação dos impostos federais devia ser repassada para os estados e municípios, não havia nenhuma exigência quanto à repartição das receitas provenientes das contribuições sociais.

²⁰ O CONFAZ foi criado pela Lei Complementar nº 24/75 com a finalidade de regulamentar, de forma consensual, os tratamentos especiais concedidos no âmbito do ICMS.

Nesse período, os países desenvolvidos passavam por um processo de revisão da estrutura tributária, em que buscavam eliminar os efeitos dos tributos sobre bens e serviços na competitividade do setor produtivo. Na contramão desse processo, ocorria no Brasil o crescimento da tributação cumulativa, agravando as distorções do sistema tributário nacional. Observa-se, portanto, que a Constituição de 1988 ao tentar fortalecer a federação e ampliar os direitos sociais comprometeu a qualidade do sistema tributário nacional.

3.1.3. Após a Constituição de 1988

Com o fim de estimular as exportações, foi instituída, em 1996, a Lei Complementar nº 87, conhecida como Lei Kandir, que isentava do ICMS as exportações de bens primários e semi-elaborados. Cabe ressaltar que as exportações de produtos industrializados já não eram tributadas pelo imposto. A Lei Kandir também desonerou da cobrança do ICMS as aquisições de bens de capital. Com a desoneração das exportações e das aquisições de bens de capital, o ICMS adquiriu características que o aproximaram de um IVA-Consumo, tipo de IVA que onera unicamente o consumo.

As perdas de arrecadação incorridas pelos estados em função da desoneração das exportações passaram a ser ressarcidas pelo Tesouro Nacional. No entanto, argumentava-se que as transferências federais não compensavam a perda de receita tributária e os critérios de repasse vinculados à Lei Kandir passaram a ser constantemente questionados pelos governadores. Aliás, o aumento das exportações nacionais freqüentemente é mencionado como justificativa para a ampliação dos repasses.

Outra medida importante foi a edição da Lei nº 9.363/96, que instituiu o ressarcimento aos exportadores do PIS e da COFINS incidentes sobre os insumos utilizados na fabricação do bem exportado. O ressarcimento se daria através da compensação com débitos do IPI. Convém ainda acrescentar a criação, em 1996, do regime simplificado para micro e pequenas empresas (Simples)²¹ e da Contribuição Provisória sobre

²¹ O Simples foi extinto em 2007 pela Lei Complementar nº 123/06, a qual instituiu um novo regime para as microempresas e empresas de pequeno porte, denominado Simples Nacional ou Supersimples.

Movimentação Financeira (CPMF), destinada ao financiamento da saúde²². A CPMF foi criada com alíquota de 0,20% e com prazo de duração previsto para 13 meses.

A partir de 1999, teve início o processo de ajuste fiscal, tendo sido estabelecidas metas de superávit primário para setor público, incluindo governo federal, governos subnacionais e empresas estatais. Na década de 2000, o ajuste fiscal perseguido desde o início do Plano Real foi alcançado com o aumento significativo da carga tributária global. Esse aumento ocorreu através das contribuições sociais cumulativas, as quais, além de não serem compartilhadas com os estados e municípios, apresentam elevado potencial de arrecadação e fácil administração. A elevação da carga tributária permitiu o cumprimento das metas de superávit primário necessárias para custear o serviço da dívida e também permitiu atender às demandas por maiores gastos com programas sociais.

Dentre as medidas adotadas a partir do início do processo de ajuste fiscal, destacam-se as seguintes:

1999:

- Aumento da alíquota da COFINS de 2% para 3% e ampliação da base de cálculo, que passou a ser a receita bruta e não apenas o faturamento;
- Extensão da cobrança da COFINS às instituições financeiras;
- Prorrogação da CPMF e aumento da alíquota máxima para 0,38%;
- Outras medidas no âmbito da CSLL.

2000:

- Aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- Criação da Desvinculação de Receitas da União (DRU)²³.

2001:

- Criação da CIDE-combustíveis;

²² A CPMF substituiu o IPMF.

²³ A DRU significa a desvinculação de 20% da arrecadação de impostos, contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico. O grande problema da DRU é que como a maior parte das receitas das contribuições sociais (80%) deveria ser destinada à previdência social, assistência e saúde, o aumento dessas receitas acabava ocasionando um aumento dos gastos nessas áreas. Assim, a cada aumento da arrecadação fazia-se necessário um novo aumento para se alcançar a meta de superávit primário.

- Aumento da alíquota da CPMF de 0,30% para 0,38%.

2002:

- Extinção parcial da cumulatividade do PIS e aumento da alíquota de 0,65% para 1,65%;
- Prorrogação da CPMF.

No novo governo, iniciado em 2003, as propostas de reforma tributária continuaram orientadas pela lógica do ajuste fiscal. Seguem algumas medidas adotadas:

2003:

- Prorrogação da CPMF até 2007 com alíquota de 0,38%;
- Prorrogação da DRU até 2007;
- Extinção parcial da cumulatividade da COFINS e aumento da alíquota de 3% para 7,6%.

2004:

- Extensão da cobrança do PIS e da COFINS às importações de bens e serviços;
- Aumento da alíquota da COFINS incidente sobre as receitas das instituições financeiras de 3% para 4%.

Em 2005, a Medida Provisória nº 252, conhecida como MP do bem, introduziu as seguintes mudanças:

- Suspensão da exigência de PIS e COFINS na importação e na compra no mercado interno de bens e serviços destinados ao investimento por empresas exportadoras serviços de softwares ou de tecnologia da informação;
- Suspensão da exigência de PIS e COFINS na importação e na compra no mercado interno de máquinas e equipamentos novos por empresas predominantemente exportadoras;
- Redução de 50% do IPI incidente sobre máquinas, equipamentos, acessórios e ferramentas destinados à pesquisa e ao desenvolvimento tecnológico.

Ressalta-se que a referida MP teve sua vigência encerrada em outubro de 2005. Em novembro do mesmo ano foi editada a Lei nº 11.196, que apresenta basicamente as mesmas disposições da MP, apesar de algumas alterações introduzidas principalmente pela MP nº 428/08.

3.2. Aspectos Relevantes da Tributação Indireta no Brasil

Na década de 1980, os tributos sobre o consumo apresentavam uma participação entre 40% e 45% da receita tributária total. Em 2002, a participação desses tributos já era de quase 50%. As contribuições sociais cumulativas (PIS, COFINS e CPMF) foram as grandes responsáveis por esse aumento expressivo da participação dos tributos sobre o consumo e também pelo aumento da carga tributária total. A participação do PIS e da COFINS na arrecadação total aumentou de 6%, no final da década de 1980, para 14%, em 2002. O ICMS é o principal tributo indireto e também é o tributo que mais arrecada, correspondendo 22% da arrecadação total em 2006. Juntos, o PIS e a COFINS constituem a segunda maior fonte de arrecadação sobre o consumo. Na tabela 4, estão relacionados os principais tributos incidentes sobre bens e serviços²⁴.

Tributo	Competência	Regime	Base de Incidência
IPI	Federal	Não-cumulativo	Produção e importação de bens industrializados
PIS/COFINS	Federal	Misto	Produção, comercialização e importação de bens e serviços
CPMF*	Federal	Cumulativo	Movimentação Financeira
CIDE-Combustíveis	Federal	Cumulativo**	Comercialização e importação de petróleo, gás natural e seus derivados
ICMS	Estadual	Não-cumulativo	Circulação de mercadorias e prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação
ISS	Municipal	Cumulativo	Prestação de serviços não compreendidos na base do ICMS e definidos em lei complementar

* extinta em dezembro de 2007.

** a tributação da CIDE gera créditos nas cadeias de produção de combustíveis, mas não gera créditos para as empresas consumidoras de combustíveis.

Tabela 3: Tributos Indiretos no Brasil

²⁴ O IOF e o II, por se tratarem de impostos regulatórios, não foram considerados neste trabalho.

Como a partir da Constituição de 1988 a União passou a explorar mais intensamente fontes de receita não partilhadas com os estados e municípios, o aumento da participação das contribuições sociais cumulativas na receita tributária total teve como contrapartida a queda na participação do IPI. O gráfico 2 demonstra a arrecadação dos tributos indiretos como percentual do PIB, no período de 1968 a 2004.

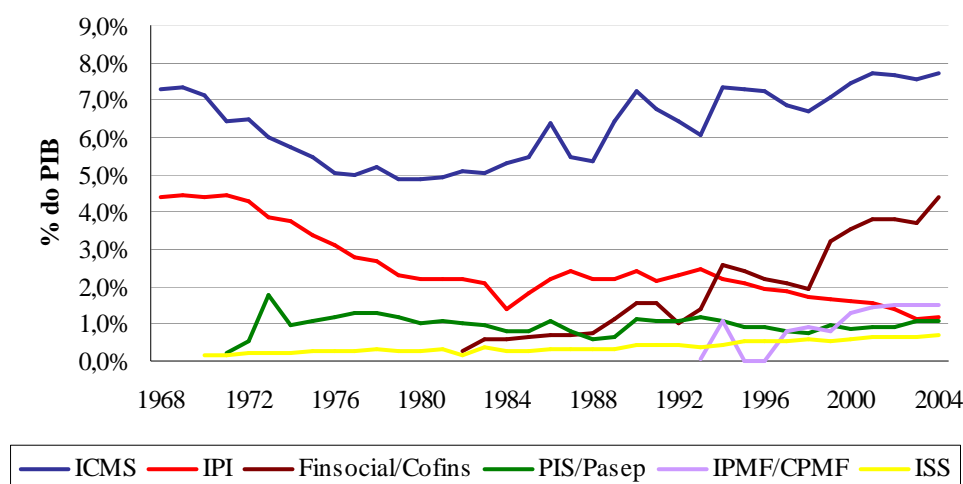


Gráfico 2: Tributação sobre bens e serviços: 1968-2004 (em % do PIB)

Fonte: Dain

Ao comparar a carga tributária total do Brasil, que está quase alcançando 40% do PIB, no contexto internacional, observa-se que esta é superior àquela verificada em outros países da América Latina, onde a carga tributária em 2004 era inferior a 30% do PIB²⁵, e inferior à carga de países com elevada renda per capita, em especial de países europeus, que, em alguns casos, ultrapassa 50% do PIB. Contudo, dado que existem diferenças entre os sistemas tributários dos países, o nível da carga tributária de um país não pode ser avaliado como elevado ou não através da simples comparação entre as cargas tributárias. Portanto, as comparações absolutas entre as cargas não possuem muito significado analítico. O que se pode afirmar é que, no Brasil, o esforço tributário exigido da sociedade é bastante elevado, sendo necessário melhorar a qualidade da tributação. Como grande parte da carga tributária no Brasil é representada pelos tributos indiretos, os esforços destinados à reformulação do sistema tributário são direcionados especialmente para esses tributos.

²⁵ Em alguns países da América Latina a carga tributária era inferior a 20% do PIB, em 2004.

3.2.1. Cumulatividade

Os tributos cumulativos são aqueles cobrados com base no valor das vendas realizadas em cada etapa do processo de produção e comercialização. Ou seja, o imposto cobrado em uma etapa constitui base de cálculo do imposto cobrado na etapa seguinte, o que gera uma incidência em cascata. Um tributo cumulativo sobre o faturamento causa distorções no sistema produtivo, ao desfavorecer os produtos que passam por um número maior de etapas de produção e distribuição, os quais possuirão uma carga efetiva maior. Cabe lembrar que o teorema da eficiência implica que bens intermediários não devem ser tributados e que apenas as escolhas do consumidor devem ser afetadas pelos impostos sobre bens. Esse resultado sugere que o imposto ótimo sobre bens é aquele que onera exclusivamente o consumo, como o IVA. Além disso, um tributo cumulativo aumenta o custo dos bens de capital, o que afeta as decisões de investimento das empresas, podendo interferir no crescimento econômico.

Outro problema associado à cumulatividade é o seu efeito na competitividade dos produtos domésticos. No mercado interno, a não-incidência dos tributos cumulativos sobre o produto importado configura uma vantagem do produto importado sobre o produto doméstico. No mercado externo, o produto doméstico perde competitividade ao concorrer com produtos que não sofreram uma tributação cumulativa. Ainda que haja exoneração na saída do produto para o exterior, a tributação das etapas anteriores do processo de produção e circulação eleva o custo tributário do produto exportado.

Com o objetivo de minimizar os efeitos da incidência cumulativa do PIS e da COFINS sobre os insumos utilizados na produção do bem exportado, a Lei nº 9.363/96 instituiu o crédito presumido do IPI. O mecanismo do crédito presumido do IPI permite que as empresas exportadoras constituam um crédito equivalente a 5,37% do valor das aquisições de matérias-primas, produtos intermediários e material de embalagem, utilizados no processo de produção dos produtos exportados²⁶. O crédito apurado pode ser utilizado para compensar débitos de IPI em operações no mercado interno ou, na

²⁶ O crédito presumido é calculado da seguinte forma: $5,37\% \times (\text{exportação/faturamento}) \times \text{valor das aquisições de matérias-primas, produtos intermediários e material de embalagem}$. Esse mecanismo só pode ser aplicado às empresas submetidas ao regime cumulativo de PIS e COFINS.

impossibilidade da utilização do crédito, as empresas exportadoras podem solicitar o ressarcimento em espécie²⁷.

No entanto, o crédito presumido pode ser insuficiente para compensar o ônus tributário atribuído ao bem, o que afeta a competitividade do bem exportado, ou então pode ser mais do que suficiente, o que implica em subsídio. O fato é que o desconhecimento do total de imposto cumulativo embutido no preço do bem impede que mecanismos de compensação por devolução ou crédito de imposto corrijam as distorções causadas pela cumulatividade. O conhecimento do montante de imposto embutido no preço dos bens só seria possível se houvesse o acompanhamento de todas as etapas da produção de cada insumo. Isso sugere que o mecanismo de crédito não é uma solução eficiente para o problema da cumulatividade. Estimativas realizadas levando-se em consideração a soma das alíquotas nominais da COFINS (3%), do PIS (0,65%) e da CPMF (0,38%), que totaliza 4,03%, calcularam alíquotas efetivas totais que variam de 0,74%, para o setor de serviços privados não-mercantis, a 10,76%, para a siderurgia²⁸.

Poucos países no mundo ainda tributam o faturamento e a movimentação financeira das empresas. Uma pesquisa realizada em 1999 por uma consultoria internacional revelou o distanciamento entre as práticas tributárias adotadas no Brasil e as práticas dos principais competidores internacionais²⁹. Apenas seis países tributavam o faturamento das empresas: Brasil (3,65%), Argentina (3%), Bolívia (3%), Filipinas (3%), Venezuela (1,5%) e Colômbia (1%). Apenas dois países tributavam a movimentação financeira: Brasil (0,38%) e Colômbia (0,2%).

Impostos cumulativos sobre o faturamento implicam na adoção do princípio de origem, uma vez que incidem sobre as exportações e não incidem sobre as importações. Como os principais parceiros comerciais do Brasil adotam o princípio de destino, a cumulatividade afeta a competitividade dos produtos nacionais e prejudica a inserção da economia brasileira no mercado internacional, aumentando o “Custo-Brasil”.

²⁷ O ressarcimento em espécie normalmente é solicitado por empresas que possuem uma relação alta entre exportação e faturamento e por empresas exclusivamente exportadoras. No primeiro caso, os créditos podem superar os débitos de IPI e, no segundo caso, não haveria débitos de IPI a serem compensados.

²⁸ Arvate, Biderman *et al* (2004), p. 280.

²⁹ Estudo realizado pela Arthur Andersen (*Pesquisa sobre Tributação*) citado em Pereira e Ikeda (2001).

No comércio internacional de bens e serviços, a neutralidade da tributação é alcançada com a adoção do princípio de destino, segundo o qual as exportações são desoneradas e as importações são tributadas semelhantemente à produção nacional. A forma de tributação de bens e serviços mais adequada para a adoção do princípio de destino é a tributação do valor agregado, pois permite que o valor total de imposto embutido no preço seja conhecido. Como o imposto pago em cada etapa é compensado na etapa seguinte, o montante de imposto embutido no preço final do bem equivale à alíquota do imposto multiplicada pelo preço final do bem (sem impostos embutidos). Através desse mecanismo de compensação, a tributação do valor agregado permite a desoneração das exportações e das aquisições de bens de capital.

Para tentar solucionar, ainda que de forma parcial, o problema da cumulatividade, as Leis nº 10.637/02 e 10.833/03 instituíram a cobrança não-cumulativa do PIS e da COFINS, respectivamente. Da base de cálculo dessas contribuições, foi permitida a dedução dos seguintes itens:

1. Bens e serviços utilizados como insumos na prestação de serviços e na produção de bens destinados à venda, inclusive combustíveis e lubrificantes;
2. Bens adquiridos para revenda;
3. Aluguéis de prédios, máquinas e equipamentos pagos a pessoa jurídica;
4. Valor das contraprestações de arrendamento mercantil;
5. Máquinas, equipamentos e outros bens incorporados ao ativo imobilizado, adquiridos ou fabricados para locação a terceiros ou para utilização na produção de bens destinados à venda ou na prestação de serviços;
6. Edificações e benfeitorias em imóveis de terceiros, quando o custo, inclusive de mão-de-obra, tenha sido suportado pela locatária;
7. Energia elétrica e energia térmica consumidas.

Convém mencionar que a compensação das contribuições pagas na aquisição de bens destinados ao ativo imobilizado e no custo das edificações e benfeitorias ocorre de forma diferida.

Não foram incluídas no regime não-cumulativo: as instituições financeiras e assemelhadas; as empresas de securitização de créditos imobiliários, financeiros e

agrícolas; as operadoras de planos de saúde; as empresas tributadas pelo imposto de renda como base no lucro presumido³⁰; as empresas optantes pelo Simples; as sociedades cooperativas; as empresas de compra e venda de veículos automotores; as receitas de venda de álcool para fins carburantes; as receitas decorrentes da prestação de serviços de telecomunicações; as receitas decorrentes de prestação de serviços das empresas jornalísticas e de radiodifusão sonora e de sons e imagens.

A existência de dois regimes de tributação representa um problema para as empresas que permaneceram no regime cumulativo. Essas empresas não podem se creditar das compras de insumos e bens de capital, compras essas tributadas pelo PIS e COFINS pelas alíquotas do regime não-cumulativo³¹. As alíquotas de PIS e COFINS do regime cumulativo são, respectivamente, 0,65% e 3%³², enquanto as alíquotas do regime não-cumulativo são 1,65% e 7,6%. A não-extensão do regime não-cumulativo a todas as empresas e receitas e o diferimento do crédito relativo às aquisições de bens de capital e ao custo de edificações e benfeitorias impossibilitaram que o PIS e a COFINS se transformassem em verdadeiros tributos sobre o valor agregado.

O PIS e a COFINS não-cumulativos são apurados pelo método da subtração, segundo o qual o valor adicionado é calculado através da diferença entre o total das vendas e o total das compras de insumos. Como já foi mencionado, o método do crédito é mais eficaz na desoneração dos bens de capital e dos bens destinados à exportação. No método da subtração, se a alíquota não for uniforme, não há como se conhecer o montante de tributo embutido no valor do bem, não sendo possível, portanto, apurar devidamente o crédito relativo às aquisições do bem de capital e dos insumos utilizados na fabricação do bem exportado. Nesse sentido, a utilização do método da subtração requer a uniformidade de alíquota. Cabe lembrar ainda que o método do crédito é mais eficaz no combate à evasão fiscal.

Recentemente, a Lei nº 10.865/04 instituiu a cobrança de PIS e COFINS nas importações de bens e serviços às mesmas alíquotas do regime não-cumulativo, ou seja,

³⁰ Podem optar pelo regime de tributação com base no lucro presumido as empresas cuja receita bruta total anual seja igual ou inferior a R\$ 48 milhões.

³¹ Essa situação apenas não ocorre quando a empresa adquire insumos de empresas também sujeitas ao regime cumulativo.

³² Exceto no caso de instituições financeiras, para as quais a alíquota da COFINS é de 4%.

1,65% para o PIS e 7,6% para a COFINS. Um estudo realizado em 2001, antes da instituição de PIS e COFINS sobre as importações, ao mensurar o impacto das contribuições cumulativas (PIS, COFINS e CPMF) em diversos setores, concluiu que os setores mais impactados pela tributação cumulativa eram aqueles que mais utilizavam insumos nacionais na sua produção e que possuíam uma margem de valor adicionado relativamente pequena³³. Assim, os produtos que possuíam um maior índice de nacionalização eram mais onerados do que aqueles que utilizavam insumos importados, direta ou indiretamente. Dessa forma, a incidência de PIS e COFINS nas importações reduziu a desvantagem dos produtos nacionais em relação aos importados.

As empresas sujeitas ao regime não-cumulativo podem creditar-se dos valores de PIS e COFINS cobrado nas importações e compensá-los com os valores de PIS e COFINS incidentes nas vendas no mercado interno. Portanto, a legislação onerou particularmente as empresas que permaneceram no regime cumulativo, representadas em grande parte por empresas de pequeno e médio porte, que não podem creditar-se dos valores de PIS e COFINS cobrados na importação de bens e serviços.

Ainda que algumas medidas tenham sido adotadas com o fim de reduzir os efeitos da cumulatividade, outros tributos cumulativos continuam presentes no sistema tributário nacional. É o caso da CIDE-Combustíveis e do ISS, que não permitem a compensação do imposto cobrado nas etapas anteriores³⁴. O aumento da participação dos serviços na economia acentua os efeitos negativos da tributação cumulativa dos serviços pelo ISS. É importante ressaltar que a transformação da tributação de serviços em uma tributação sobre o valor agregado apresenta grande complexidade. Apesar disso, a cumulatividade na tributação dos serviços poderia ser eliminada pela substituição do ISS por um imposto sobre vendas de serviços finais.

Outro tributo cumulativo bastante prejudicial é a CPMF, que vigorou até o final de 2007. A CPMF possuía uma base de incidência bastante ampla, o que a tornava uma fonte de arrecadação satisfatória. Outra vantagem da CPMF é o seu baixo custo de

³³ Pereira e Ikeda (2001).

³⁴ Ressalta-se que a CIDE-Combustíveis gera créditos nas cadeias de produção de combustíveis, mas não gera créditos para as empresas consumidoras. No que diz respeito ao ISS, o serviço de construção civil representa uma exceção à cumulatividade. Da base de cálculo do imposto devido na prestação desse tipo de serviço é permitida a exclusão dos seguintes itens: insumos providos pelos subcontratantes; insumos disponibilizados pelo comprador do serviço; serviços de energia elétrica, transporte e telecomunicações.

administração. Essa contribuição social provisória foi prorrogada sucessivamente até 2007, quando finalmente foi extinta. A receita proveniente da arrecadação desse tributo foi parcialmente compensada pelo IOF, incidente nas operações de crédito, câmbio e seguros.

Por fim, há de se reconhecer que, devido às dificuldades de implementação dos impostos sobre o valor agregado, a cumulatividade sempre irá existir, ainda que em pequeno grau.

3.2.2. Tributação dos Bens de Capital

Inicialmente, o ICMS foi concebido como um IVA-Produto, mas adquiriu características de um IVA-Consumo, com a desoneração das exportações e das aquisições de bens de capital promovida pela Lei Kandir, em 1996. A Lei Kandir permitiu a desoneração das aquisições de bens destinados ao ativo permanente das empresas e dos insumos do processo produtivo que não se incorporam fisicamente ao bem produzido. A desoneração dos bens de capital se daria pela devolução do imposto cobrado na venda desses bens e embutido no seu preço. Tendo os estados se colocado contra a desoneração integral das aquisições desses bens, a Lei Complementar nº 102/00 estabeleceu, posteriormente, que a devolução do ICMS fosse fracionada em 48 meses. É importante lembrar que a tributação dos bens de capital onera os investimentos no setor produtivo, representando um desestímulo ao crescimento econômico.

No que diz respeito ao IPI, a legislação não prevê a recuperação do imposto incidente sobre os bens destinados ao ativo permanente das empresas. Quanto ao PIS e a COFINS, as empresas sujeitas ao regime cumulativo não podem compensar o tributo pago na aquisição de bens destinados ao ativo permanente e as empresas sujeitas ao regime não-cumulativo podem fazer tal compensação, mas de forma diferida. A legislação estabelece que o crédito do tributo seja apurado mensalmente sobre o valor da depreciação dos bens ou, opcionalmente, o crédito pode ser diferido em 48 meses. No caso de bens adquiridos após 1º de outubro de 2004, os créditos podem ser compensados em 24 meses.

Recentemente, a Lei nº 11.196/05 reduziu em 50% alíquota do IPI incidente sobre máquinas, equipamentos, acessórios e ferramentas destinados à pesquisa e ao desenvolvimento tecnológico. A mesma Lei determinou a suspensão da exigência de PIS e COFINS na importação e na compra no mercado interno de bens e serviços destinados ao investimento por empresas exportadoras de serviços de softwares ou de tecnologia da informação, assim como na importação e na compra no mercado interno de máquinas e equipamentos novos por empresas predominantemente exportadoras.

3.2.3. Tributação das Transações Interestaduais

Com o objetivo de tentar reduzir a concentração da produção e da renda em algumas regiões, são utilizados instrumentos de redistribuição vertical e horizontal de receitas. A redistribuição vertical ocorre através das transferências de recursos dos impostos federais para os Fundos de Participação dos Estados e Municípios. A redistribuição horizontal é implementada através da utilização do diferencial de alíquotas nas operações interestaduais tributadas pelo ICMS.

Nas operações interestaduais, a tributação ocorre inicialmente no estado de origem, aplicando-se a alíquota interestadual. O comprador, por sua vez, recolhe ao estado de destino a diferença entre sua alíquota interna e a alíquota interestadual³⁵. Esse mecanismo permite a transferência de recursos para os estados mais pobres e compradores, através da utilização de alíquotas interestaduais reduzidas. A Constituição de 1988 estabeleceu alíquotas menores para as operações que destinam mercadorias dos estados mais ricos para os mais pobres. As operações que destinam mercadorias dos estados do Sul e do Sudeste, à exceção do Espírito Santo, para os estados do Norte, Nordeste, Centro-Oeste e Espírito Santo são tributadas a alíquota de 7%. As operações que ocorrem em qualquer outro sentido são tributadas a alíquota de 12%.

Exemplificando, em uma operação que destina mercadorias de São Paulo para a Bahia, o Estado de São Paulo arrecada a alíquota interestadual de 7% e o Estado da Bahia

³⁵ Caso o comprador seja o consumidor final ou não seja contribuinte do ICMS, a alíquota aplicada nas operações interestaduais é a alíquota interna do estado de origem e a receita pertence integralmente ao estado de origem.

arrecada a diferença entre a alíquota interna de 18% e a alíquota interestadual de 7%, ou seja, 11%. Em uma operação que destina mercadorias de São Paulo para o Rio Grande do Sul, o Estado de São Paulo arrecada a alíquota interestadual de 12% e o Estado do Rio Grande do Sul arrecada a diferença entre a alíquota interna de 18% e a alíquota interestadual de 12%, ou seja, 6%.

Assim, quanto menor for a alíquota interestadual, maior será a arrecadação do estado de destino. O compartilhamento do imposto entre o estado de origem e o estado de destino caracteriza uma tributação mista, onde os princípios de origem e de destino são parcialmente aplicados. A adoção do princípio de origem, ainda que parcial, implica em uma situação conhecida como exportação de tributos. A idéia do princípio de destino é garantir que o ICMS incida unicamente sobre o consumo, permitindo que o comprador seja tributado integralmente no seu estado, que é o local onde ocorrem os gastos públicos decorrentes da utilização do bem consumido. Dessa forma, a adoção do princípio de destino é recomendada tanto nas operações interestaduais quanto nas operações internacionais.

O grande problema da tributação parcial na origem é que o crédito constituído pelo comprador em função da compra da mercadoria é utilizado para compensar débitos do ICMS que serão pagos ao seu próprio estado. Ou seja, o estado de destino arrecadou apenas a parcela do ICMS referente ao diferencial de alíquotas, mas a empresa constituiu um crédito integral contra esse estado. Além disso, a aplicação do princípio de origem estimula a competição tributária entre os estados, os quais, a fim de atraírem investimentos, oferecem benefícios fiscais para as empresas que se instalarem em seus territórios, dando origem às conhecidas guerras-fiscais, que serão discutidas posteriormente. Outro ponto que precisa ser destacado é que a utilização de alíquotas reduzidas nas operações interestaduais estimula a evasão fiscal, através da prática de exportações fictícias para os outros estados.

Com relação ao IPI, as operações interestaduais também são tributadas segundo o princípio de origem. Como a atividade industrial é concentrada em algumas localidades, o produto da arrecadação desse imposto fica concentrado nas regiões mais industrializadas, enquanto que o ônus tributário é suportado pelo comprador localizado nos estados menos industrializados.

Apesar das vantagens, a tributação no destino é mais difícil de ser fiscalizada do que a tributação na origem da operação, especialmente no caso de tributos de competência de governos subnacionais, como é o caso do ICMS. A tributação no destino exige um controle alfandegário eficaz entre os estados e o monitoramento das transações comerciais entre eles. Por essa razão, alguns argumentam que os impostos sobre o valor agregado devem ser de competência federal, de forma que o controle da tributação no destino seja efetuado de forma centralizada. A operacionalização do princípio de destino requer a cooperação entre as autoridades fazendárias estaduais e a fiscalização conjunta das operações, o que seria facilitado com a padronização dos procedimentos administrativos e dos mecanismos de cobrança do imposto. O grande desafio para a adoção do princípio de destino nas operações interestaduais é encontrar mecanismos que, internamente, cumpram o mesmo papel exercido pelas fronteiras fiscais nas operações internacionais.

Como os estados produtores sofreriam perda de receita com a adoção do princípio de destino, haveria a necessidade, ao menos em um primeiro momento, de compensá-los por tal perda, de forma a garantir uma transição gradual. Assim, a alteração na distribuição horizontal de recursos implicaria a alteração da distribuição vertical. Caso contrário, a única solução seria o aumento da carga tributária.

3.2.4. Tributação das Transações Internacionais

A Lei Kandir, de 1996, desonerou da cobrança do ICMS os produtos primários e semi-elaborados destinados à exportação. As exportações de produtos industrializados já não eram tributadas. Contudo, ainda que as exportações tenham sido desoneradas, os produtos exportados continuaram sendo onerados em função das incidências, nas etapas anteriores, sobre os insumos e sobre os bens de capital utilizados na fabricação dos bens exportados. Sendo o ICMS um imposto sobre o valor agregado, o exportador compensa o imposto cobrado na compra de insumos e de bens de capital contra o débito do imposto relativo às operações internas. A questão é que contribuintes essencialmente exportadores não conseguem aproveitar os créditos, já que não possuem débitos de ICMS no mercado interno ou possuem débitos inferiores aos créditos registrados.

A existência de créditos acumulados por exportadores é um dos problemas mais comuns da tributação do valor agregado no mundo. Apesar de a Emenda Constitucional nº 42/2003 ter assegurado a imunidade das exportações, as fazendas estaduais relutam o máximo possível para reconhecerem os créditos e assim restituí-los. Um dos motivos utilizados para retardar o reconhecimento dos créditos são as dúvidas quanto a sua veracidade. A forma como a tributação das operações interestaduais é estruturada também constitui um motivo para que os estados resistam à devolução do crédito. O problema ocorre quando o exportador compra insumos fora do seu estado. O estado onde o exportador está localizado teria que restituir ao exportador um valor de imposto que na realidade foi arrecadado por outro estado, a saber, o estado onde o fornecedor do insumo está localizado. Essa questão seria resolvida com a adoção do princípio de destino nas operações interestaduais.

Diante disso, desde a Lei Kandir, as empresas exportadoras acumularam créditos do ICMS, ainda que os governos estaduais recebam do Tesouro Nacional repasses para compensar as perdas com a desoneração das exportações.

Para solucionar o problema do acúmulo de créditos, o IEDI (Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial) propôs a securitização dos créditos tributários do ICMS reconhecidos pelos Estados em favor dos exportadores³⁶. Através desse instrumento, os fiscos entregariam aos exportadores um título onde confessariam sua dívida e estabeleceriam um cronograma de pagamentos, com garantia de poder liberatório contra as receitas estaduais, inclusive transferências. Para dar liquidez aos créditos, o BNDES compraria os papéis dos exportadores, mediante deságio, e utilizaria os créditos do ICMS como moeda de pagamento nas suas transações com o Tesouro Nacional (pagamento de tributos federais e dividendos). Dessa forma, o Tesouro se tornaria credor do governo estadual e nas datas de vencimento do título a União cobraria do fisco estadual ou então exerceria a garantia, retendo e compensando automaticamente contra as transferências a que o Estado tem direito, inclusive transferências do Fundo de Participação dos Estados (FPE).

³⁶ IEDI (2006).

Ocorre que o montante de crédito do ICMS devido pelos fiscos estaduais não é conhecido e, portanto, não se poderia definir o montante do apoio financeiro do BNDES³⁷. Haveria, ainda, a dificuldade para enquadrar nas políticas operacionais do BNDES uma operação que na prática concede giro para os governos estaduais. Além disso, a maioria dos governos estaduais não se enquadraria nos limites máximos de endividamento.

O fortalecimento da capacidade exportadora do país é de fundamental importância no processo de aceleração do crescimento promovido pelo governo atual. Nesse sentido, a busca de uma solução para o problema dos créditos acumulados do ICMS é inevitável. Convém destacar que a não-restituição desses créditos significa um aumento da carga tributária sobre as exportações. Nota-se que não basta solucionar a questão dos créditos acumulados no passado. Devem ser criados mecanismos capazes de evitar que novos créditos sejam acumulados pelos exportadores.

Alguns estados têm criado mecanismos para amenizar o problema dos créditos acumulados de ICMS, como por exemplo, a permissão para a utilização do crédito no pagamento de fornecedores, inclusive energia elétrica³⁸. No Estado de Minas Gerais foi permitida, desde 2005, a utilização dos créditos para compensar até 30% do ICMS devido mensalmente pelas empresas. Já no Estado do Paraná, a legislação permite que os créditos sejam transferidos para outras empresas, com um deságio. De forma semelhante, no Estado de Santa Catarina, uma empresa do governo voltada para investimentos em infra-estrutura passou a comprar das empresas os créditos do ICMS.

Com relação ao PIS e a COFINS, que não incidem sobre as exportações, também se verifica a impossibilidade de o exportador compensar o tributo cobrado nas compras de insumos utilizados na produção do bem exportado com débitos do próprio tributo no mercado interno. Mas sendo o PIS e a COFINS tributos federais, os créditos relativos às compras de insumos podem ser utilizados para compensar débitos de outros tributos federais. Entretanto, essa compensação apenas se aplica às empresas sujeitas ao regime não-cumulativo.

³⁷ Estima-se que o montante esteja em R\$ 15 bilhões.

³⁸ Na realidade, os créditos acumulados são utilizados para anular o recolhimento do ICMS nas operações com os fornecedores. O ICMS não é recolhido na operação e a empresa compradora deixa de constituir crédito sobre a compra, evitando-se, assim, o aumento do estoque de crédito.

Para as empresas sujeitas ao regime cumulativo, aplica-se o mecanismo do crédito presumido do IPI, já mencionado anteriormente. Na impossibilidade de utilização dos créditos para compensar o IPI devido nas operações internas, a empresa exportadora poderá requerer o ressarcimento do crédito. Na prática, as empresas exportadoras encontram dificuldades para obter o ressarcimento, uma vez que não há prazo para ocorrer tal devolução. Ainda que a legislação tenha introduzido a tributação não-cumulativa para o PIS e para a COFINS, as exportações continuaram sendo prejudicadas pela cumulatividade, já que nem todas as empresas foram alcançadas pelo regime não-cumulativo. Diante disso, os preços dos bens exportados continuam sendo onerados pela tributação cumulativa.

Até maio de 2004, as importações não eram tributadas pelo PIS e pela COFINS, o que configurava uma desvantagem do produto doméstico, onerado pelos tributos internos, em relação ao produto importado. A Lei nº 10.685/04 eliminou essa desvantagem ao instituir a cobrança de PIS e COFINS sobre as importações. Cabe acrescentar que as importações também são tributadas pelo ICMS.

No que diz respeito ao IPI, as operações internacionais também são tributadas conforme o princípio de destino, ou seja, desoneram-se as exportações e tributam-se as importações. Os créditos de IPI referentes aos insumos adquiridos por empresa exportadora para a aplicação no processo de produção podem ser utilizados para compensar os débitos de IPI nas operações internas. Na impossibilidade de compensação com débitos de IPI, o exportador pode solicitar o ressarcimento do crédito. Quanto ao ISS, o mesmo também não incide sobre a exportação de serviços para o exterior e incide sobre serviços provenientes do exterior.

Pode-se observar que atualmente a regra é tributar as transações internacionais de acordo com o princípio de destino. Todavia, o que se tem verificado na prática é a dificuldade em desonerar integralmente as exportações através da devolução do tributo cobrado na compra dos insumos.

3.2.5. Harmonização Tributária e Autonomia Federativa

A maior mobilidade das bases tributárias observada nas últimas décadas exige que haja alguma compatibilidade entre os sistemas tributários dos países. A adoção de práticas tributárias similares é essencial para a inserção das economias no mercado internacional e principalmente para o processo de integração econômica e comercial, evitando-se que diferenças nas práticas tributárias afetem as vantagens competitivas entre produtos similares fabricados em países diferentes. A harmonização tributária não requer que os sistemas tributários sejam uniformes, mas que sejam neutros em relação ao funcionamento da concorrência.

No que diz respeito aos tributos incidentes sobre o consumo, recomenda-se a harmonização das práticas tributárias através da adoção de um IVA cobrado segundo o princípio de destino, ou seja, com a desoneração das exportações e a tributação das importações pelos mesmos tributos que oneram os produtos nacionais. A preferência pelo IVA deve-se ao fato de que esse tipo de imposto permite a plena desoneração das exportações. Com a adoção do princípio de destino, a tributação ocorre no local do consumo, assegurando-se igualdade de tratamento aos produtos domésticos e importados, quaisquer que sejam as alíquotas aplicadas. Diferentemente, com a adoção do princípio de origem, essa neutralidade apenas seria assegurada se houvesse uniformidade entre os sistemas tributários dos países

O fato de o ICMS ser um imposto de competência estadual não compromete a harmonização internacional. No entanto, a excessiva autonomia dos estados para legislar e a total ausência de harmonização entre as legislações estaduais deram origem a sérias distorções na alocação dos recursos na economia. Ocorre que, os estados, a fim de atraírem investimentos e empregos para seus territórios, competem entre si oferecendo incentivos para as empresas se instalarem dentro da sua fronteira. Esses incentivos geralmente compreendem a redução ou isenção do ICMS, o que pode ocorrer através da devolução do imposto pago nas operações interestaduais.

Primeiramente, essa competição entre os estados, conhecida como guerra fiscal, afeta a decisão das firmas quanto a sua localização, que passa a ser baseada nos custos tributários e não na oferta de fatores de produção. Depois, a concessão de benefícios

fiscais é prejudicial à livre concorrência, já que a empresa incentivada terá condições de oferecer produtos a preços mais competitivos. Soma-se a isso o fato de que os incentivos são viesados para grandes firmas capazes de suportar os custos de transação envolvidos na obtenção desses incentivos. Ademais, a dificuldade para compreender os critérios de elegibilidade para os benefícios estimula o desenvolvimento de atividades *rent-seeking*, o que envolve gastos com serviços profissionais especializados. Outra distorção relaciona-se à composição do gasto público, uma vez que a maior participação dos gastos destinados ao aumento da infra-estrutura de escoamento da produção pode ocorrer em detrimento da participação do gasto social.

Apesar de alguns estados se beneficiarem no curto prazo, a generalização da prática de concessão de incentivos anula os ganhos iniciais, pois no longo prazo as empresas voltam a escolher sua localização de acordo com as condições de mercado e de produção. O resultado é a perda de receita estadual ou então um aumento da carga tributária de outro setor para compensar essa perda. Diante da renúncia fiscal, apenas os estados mais desenvolvidos são capazes de assegurar a qualidade da infra-estrutura e dos serviços públicos providos às empresas, o que os tornam vencedores dessa competição tributária. De fato, a concessão de incentivos fiscais proporcionou o efeito contrário àquele que se esperava alcançar, qual seja, o desenvolvimento de vantagens comparativas regionais e em caráter temporário.

Em uma pesquisa que abrangeu o período de 1970 a 1998, concluiu-se que a região Sudeste, de 1985 para 1998, reverteu sua tendência declinante na participação do PIB do país, enquanto a região Nordeste teve sua participação reduzida no mesmo período³⁹. A pesquisa ainda conclui que, dos estados que se mostraram mais agressivos quanto à manutenção da guerra fiscal⁴⁰, apenas o Ceará aumentou sua participação no PIB, entre 1985 e 1998.

A Lei Complementar nº 24/75 tentou a harmonizar a legislação do ICMS ao proibir a concessão de incentivos não previstos em convênios estabelecidos no âmbito do CONFAZ e que, dessa forma, não foram aprovados unanimemente pelos estados. Não obstante, a prática de guerras fiscais demonstra que os estados não estão empenhados no

³⁹ Ferreira (2000).

⁴⁰ Rio Grande do Sul, Paraná, Espírito Santo, Goiás, Bahia, Pernambuco e Ceará.

cumprimento dessa Lei, pelo que não estão sendo punidos. Importa destacar que, inicialmente, o projeto da Lei Kandir possuía dispositivos que pretendiam combater a guerra fiscal, os quais foram vetados devido às pressões de governadores de alguns estados.

A adoção do princípio de destino nas operações interestaduais daria fim à guerra fiscal, uma vez que cada estado apenas arrecadaria o imposto cobrado nas operações realizadas dentro do seu território. Como os bens exportados para outros estados não gerariam arrecadação, os incentivos fiscais concedidos pelos estados não teriam razão de existir.

No Brasil, a diversidade de legislações, em especial no caso do ICMS, é a maior causa da complexidade do sistema tributário. Uma empresa que tenha estabelecimentos em todo o Brasil precisa conhecer 28 normas diferentes – a da União e a dos estados. A existência de alíquotas diferenciadas, isenções e tratamento especiais dificulta a adequação às normas tributárias, o que eleva os custos do contribuinte e do fisco e ainda favorece a sonegação.

Nas operações de importação, por exemplo, cada estado conduz suas próprias políticas para fixação de alíquotas, que são diferenciadas em cada uma das unidades federadas. Atualmente, no Estado do Rio de Janeiro, a alíquota do ICMS na importação de mercadorias é de 16%, caso a operação seja cursada pelo porto do Rio de Janeiro, ou 14%, caso a operação seja cursada pelos aeroportos do Estado. Os estados também podem conceder benefícios fiscais para o importador, como a postergação do pagamento do imposto devido nas importações de matérias-primas, insumos, produtos intermediários e materiais de embalagem que serão empregados na fabricação de produtos tributados pelo ICMS, para o momento da saída de tais produtos do estabelecimento importador-produtor.

Cabe lembrar que um verdadeiro IVA deve ter uma incidência uniforme sobre uma base ampla, garantindo neutralidade em relação ao preço relativo dos bens. Ainda que os países adotem soluções diferenciadas para operacionalizar a tributação do valor agregado, devido às especificidades locais, o padrão internacional é a combinação de um número reduzido de níveis de alíquotas e poucas isenções com um imposto seletivo incidente sobre alguns bens para os quais se julga apropriada a definição de alíquotas

diferenciadas. A utilização de um número reduzido de alíquotas e poucas isenções facilita a aproximação das alíquotas, conforme é recomendado para o processo de integração regional.

Argumenta-se que entre países integrantes de um bloco regional a adoção do princípio de destino não seria suficiente para atender às necessidades de harmonização tributária. Nesse caso, seria necessário que houvesse a equiparação das alíquotas praticadas nos países, a fim de evitar que diferenças de alíquotas interfiram nas decisões de compra dos consumidores, que poderiam cruzar a fronteira para adquirir determinado produto. Contudo, essa situação apenas poderá ocorrer se o custo do deslocamento for inferior à economia fiscal do consumidor. Na União Européia, onde existe livre circulação de pessoas, busca-se equiparar as alíquotas dos países-membros, mas as diferenças ainda persistem. Não se pode deixar de ressaltar que a aproximação das alíquotas limita a soberania nacional.

Há de se reconhecer que o mais importante não é a aproximação das alíquotas, mas sim a garantia de que, dentro de cada país, os produtos domésticos e importados receberão o mesmo tratamento tributário, independente da diferença de alíquotas entre os países.

Quando se trata da harmonização interna, outra questão que merece destaque é a incidência de diversos tributos sobre a mesma base. Em diversas situações, o IPI, o ICMS, o PIS e a COFINS incidem sobre a mesma base tributária. Nesse sentido, a harmonização tributária interna requer que a sobreposição de incidências seja eliminada. Se por um lado a substituição dos diversos tributos por um número reduzido de tributos com incidência uniforme simplificaria o sistema tributário, por outro, dificultaria a repartição de competências tributárias entre as unidades da federação, interferindo no federalismo fiscal.

A solução para esse problema poderia ser a adoção de um regime de competências partilhadas que possibilitasse que os integrantes da federação explorassem simultaneamente a mesma base tributária. O compartilhamento de bases tributárias em regimes federativos pode ocorrer através da partilha tributária ou do estabelecimento de competências concorrentes. No primeiro caso, o IVA é de competência do governo federal e a receita é partilhada com as unidades subnacionais. No segundo caso, um IVA

subnacional e um IVA federal são cobrados de forma independente pelos diferentes níveis de governo, que possuem plena liberdade na definição da base de cálculo e das alíquotas e na administração do imposto.

Enquanto a partilha tributária evita problemas de coordenação interna, o estabelecimento de competências concorrentes proporciona aos governos subnacionais maior autonomia e menor dependência em relação às transferências do governo central. No entanto, a excessiva autonomia pode comprometer a coordenação interna, aumentando a complexidade para o fisco e para os contribuintes. Regimes federativos, como é o caso do Brasil, costumam vivenciar o conflito entre a descentralização fiscal, que garante mais autonomia aos governos locais, e a coordenação necessária para minimizar os efeitos negativos da autonomia sobre a estrutura produtiva e a distribuição geográfica da produção. Diante disso, o grande desafio é conciliar a autonomia federativa e a necessidade de harmonização interna.

O modelo de partilha tributária foi adotado com sucesso na Alemanha, tendo sido necessária a implementação de um mecanismo de equalização entre os entes federados. O modelo de competências concorrentes foi implantado no Canadá, onde uma administração fazendária unificada e a coordenação entre as jurisdições no sentido de serem evitados custos administrativos para os contribuintes (obrigações acessórias) permitiram a conciliação entre plena autonomia dos governos e simplicidade administrativa. Essa combinação permite que as transferências intergovernamentais nesse país representem apenas 12% das receitas dos governos subnacionais.

Outra alternativa foi apresentada para resolver o *trade-off* entre autonomia e coordenação interna. Propôs-se a instituição de um IVA subnacional e de um IVA federal com normas e procedimentos administrativos amplamente harmonizados. A esse modelo deu-se o nome de IVA dual. Na medida em que a partilha das bases tributárias requer a uniformização da legislação, dos procedimentos administrativos e da fiscalização, o regime de competências partilhadas pode ser uma forma de alcançar simplicidade tributária em regimes federativos. No Brasil, o IVA dual foi objeto da Proposta de Emenda à Constituição nº 175/95, que será apresentada mais adiante.

3.2.6. Substituição Tributária

A substituição tributária relacionada às operações subseqüentes, conhecida como substituição tributária para frente, é uma sistemática de tributação em que se atribui ao contribuinte situado no início da cadeia de comercialização a obrigação de pagar o ICMS incidente nas operações subseqüentes realizadas por distribuidores, atacadistas ou varejistas até a saída da mercadoria para a sua destinação ao consumidor final. Sua utilização justifica-se pela facilidade de arrecadação e fiscalização nos setores cujas vendas estão concentradas na etapa varejista. É o caso das vendas de cigarro, bebidas, sorvetes, veículos novos, combustíveis, transportes, cimento etc.

Para calcular o imposto devido, estima-se a margem de valor agregado, inclusive lucro, relativa às operações subseqüentes. Essas margens são estabelecidas pela Secretaria da Fazenda presumindo-se que a mercadoria sempre irá percorrer toda a cadeia de comercialização. O fato é que em alguns setores o imposto é calculado sobre uma margem superior àquela efetivamente praticada na cadeia, sendo a restituição do imposto pago a maior negada pela maior parte dos estados. Aliás, conforme jurisprudência, na substituição tributária não há que se falar em imposto pago a maior ou a menor. O consumidor final, que é o contribuinte de fato, assume integralmente o ônus tributário

Recentemente, a substituição tributária foi estendida para os setores de material de construção, alimentação, higiene pessoal, cosméticos e limpeza. Em função disso, os preços nesses setores sofreram um aumento significativo em relação a 2007. No setor de cosméticos, as margens estabelecidas para alguns produtos foram tão absurdas que algumas empresas tiveram que absorver o custo integral ou parcialmente. Outro problema ocorre quando empresas que recolhem o ICMS pelo regime simplificado (Supersimples), e que na prática pagam uma alíquota menor do imposto, compram mercadorias com o ICMS já recolhido por substituição tributária, perdendo o benefício do regime.

Portanto, o uso generalizado da substituição tributária tem distorcido a utilização do valor adicionado como base de incidência, afastando ainda mais o ICMS de um

autêntico IVA. Ressalta-se que o uso dessa técnica de tributação já se entendeu a outros tributos, como o PIS e a COFINS.

3.2.7. Regressividade

A regressividade da tributação do consumo no Brasil é freqüentemente apontada como um das questões que devem ser contempladas nas propostas de reforma tributária. Estudos realizados na década de 1990 revelaram que os gastos com impostos indiretos representavam 26% da renda dos indivíduos que ganham até dois salários mínimos e pouco mais de 7% da renda daqueles que ganham mais de trinta salários mínimos⁴¹. Assim, argumenta-se que os impostos indiretos incidem mais pesadamente sobre a população mais pobre. No entanto, como já comentado anteriormente, tanto os indivíduos pobres quanto os indivíduos ricos consomem a totalidade da renda auferida durante seu ciclo de vida. Ocorre que os argumentos que defendem que os impostos indiretos são regressivos baseiam-se na análise de dados que compreendem períodos curtos. Portanto, a discussão sobre regressividade apenas se justifica quando se considera períodos que não abrangem todo o ciclo de vida dos indivíduos.

A progressividade na tributação do consumo pode ser alcançada através de um imposto seletivo com uma estrutura de alíquotas diferenciadas de acordo com o grau de essencialidade dos bens. Como foi comentado anteriormente, existem algumas razões que justificam a adoção de um imposto seletivo: (a) o elevado potencial tributário decorrente da baixa elasticidade-preço do bem tributado; (b) a elevada concentração da produção, que facilita a cobrança do imposto; (c) a necessidade de tributar mais pesadamente os bens supérfluos e; (d) a necessidade de controlar as externalidades negativas geradas pelo consumo do bem. Essa última razão justifica a pesada incidência do IPI e do ICMS sobre cigarro e bebida. O potencial tributário da energia elétrica e dos serviços de telecomunicações, que possuem baixa elasticidade-preço, justifica a elevada tributação desses bens e serviços pelo ICMS⁴².

⁴¹ Vianna *et al* (2000).

⁴² As alíquotas do ICMS incidente sobre energia elétrica e serviços de telecomunicações são em torno de 30%.

Em função de objetivos redistributivos, tem sido recomendada uma maior progressividade na tributação do consumo através redução das alíquotas dos produtos da cesta básica. No entanto, é importante destacar que, no caso de bens essenciais, a tributação seletiva tem o objetivo de aumentar a arrecadação. Ao contrário, a desoneração de produtos essenciais reduziria substancialmente a arrecadação. Ademais, a tributação seletiva não garante, necessariamente, a progressividade em relação ao consumo. Isso porque existem bens que representam uma proporção considerável do consumo dos indivíduos de baixa renda e que, ao mesmo tempo, são considerados supérfluos. Assim, a elevada tributação do IPI sobre cigarro e bebida, por exemplo, pode atenuar a característica progressiva desse imposto em relação ao consumo e à renda. A mesma situação é verificada no caso do ICMS, que tributa mais pesadamente esses bens.

Barbosa e Siqueira (2001) desenvolveram um modelo onde o imposto sobre o consumo é o único instrumento de política tributária do governo. No modelo, a estrutura ótima de alíquotas é obtida através da maximização de uma função de bem-estar social que considera o grau de aversão à desigualdade. O resultado é uma estrutura tributária com alíquotas uniformes, à exceção da alimentação e do fumo, quando o parâmetro de aversão à desigualdade é 0,1. À medida que o grau de aversão à desigualdade aumenta, observa-se a seletividade das alíquotas ótimas, inclusive com subsídio à alimentação e ao fumo. As categorias de educação e de recreação e cultura apresentaram as alíquotas mais elevadas. Esses resultados são explicados pelo padrão de gastos das diferentes classes de renda. Enquanto os gastos com alimentação e fumo são proporcionalmente maiores nas famílias de baixa renda, os gastos com educação, recreação e cultura são proporcionalmente maiores nas famílias de renda elevada. No entanto, o modelo não considera a possibilidade de o governo utilizar outros instrumentos de redistribuição de renda. Na realidade, o trabalho conclui que a estrutura ótima de alíquotas depende do conjunto de instrumentos à disposição do governo para a consecução dos seus objetivos arrecadatórios e redistributivos.

A questão que aqui se coloca é a utilização do sistema tributário como instrumento de redistribuição de renda. Nas últimas décadas, a progressividade do imposto sobre a renda foi questionada em função do seu efeito negativo na oferta de trabalho. A partir de então, a progressividade da tributação da renda foi atenuada em vários países,

reduzindo-se o alcance dessa forma de tributação como instrumento de redistribuição de renda. Da mesma forma, a utilização da tributação do consumo com fins redistributivos afeta a neutralidade da tributação, uma vez que uma estrutura tributária progressiva interfere nos preços relativos dos bens. O *trade-off* entre eficiência econômica e equidade está presente tanto na tributação da renda como na tributação do consumo. Vale acrescentar que uma estrutura de alíquotas progressivas aumenta a complexidade do sistema tributário e descaracteriza o conceito de tributo incidente sobre o consumo.

O fato é que a necessidade de reduzir o impacto da tributação nas decisões econômicas limita o alcance do sistema tributário como instrumento de redistribuição de renda. Diante disso, surge a necessidade da utilização de mecanismos mais eficazes para a consecução de objetivos distributivos, como a aplicação de recursos em programas voltados diretamente para esses objetivos ou políticas relacionadas ao sistema de transferências intergovernamentais. Com isso, sugere-se que a redistribuição da renda não seja alcançada exclusivamente pela tributação, mas através da melhor gestão e composição do gasto público. Deve-se pensar em alcançar os objetivos redistributivos do governo através da política de gastos públicos, oferecendo-se educação, saúde, habitação e assistência para a população de baixa renda. Nesse tocante, vale lembrar que os Fundos de Participação dos Estados e Municípios têm exercido a função de fornecer recursos orçamentários para os estados e municípios e não têm contribuído para resolver as questões relacionadas às desigualdades sociais. Assim, o atual sistema de transferências intergovernamentais deveria ser revisto, de forma a garantir que parte dos recursos desses fundos seja destinada para investimentos sociais.

4. REFORMA DO SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL

4.1. Propostas de Reforma Tributária das décadas de 1990 e 2000

Enquanto o ideal da Constituição de 1988 era a descentralização, a partir da década de 1990 prevaleceu a necessidade de simplificação e de inserção no mercado internacional. A complexidade da legislação tributária e a multiplicidade de tributos e alíquotas aumentaram a demanda da sociedade pela simplificação do sistema tributário. Por sua vez, a necessidade de inserção no mercado internacional tornou imprescindível a harmonização das regras tributárias nacionais com os princípios amplamente utilizados na economia internacional.

A existência de 27 legislações estaduais do ICMS impede a coordenação interna das regras de cobrança do imposto, estimula a sonegação e incentiva as guerras fiscais. Não apenas a multiplicidade de legislações torna o ICMS um imposto complexo, mas principalmente a diversidade de critérios de interpretação e aplicação das normas. Contribui também para a complexidade do sistema tributário a existência de diversos tributos incidentes sobre uma mesma base.

No que diz respeito à harmonização internacional, a recomendação é para a adoção do princípio de destino, com a desoneração integral das exportações e a igualdade de tratamento tributário para os produtos domésticos e importados. Outra questão que deve ser destacada é a eliminação da cumulatividade que, além dos efeitos nocivos sobre a atividade produtiva, dificulta a desoneração das exportações. Acrescenta-se que a sugestão para aplicação do princípio de destino estende-se às operações interestaduais, a fim de que sejam solucionados os problemas relacionados às guerras fiscais, à prática de operações interestaduais fictícias e aos créditos do ICMS acumulados pelos exportadores.

Por conseguinte, as principais recomendações das propostas de reforma envolveram basicamente: a unificação da legislação do ICMS; a substituição da multiplicidade de tributos por um número reduzido de tributos com incidência mais uniforme; a adoção do princípio do destino; a eliminação da cumulatividade; e a desoneração dos bens de

capital. A seguir, encontram-se resumidos os objetivos e as principais recomendações de algumas propostas de reforma tributária apresentadas a partir da década de 1990. Outras propostas foram apresentadas, mas as propostas destacadas adiante são representativas, contemplando as idéias predominantes nesse período.

A PROPOSTA DO IMPOSTO ÚNICO

Na primeira metade da década de 1990, diante da necessidade de simplificação do sistema tributário, surgiram propostas inovadoras que pretendiam substituir os tributos existentes por um imposto “único” incidente sobre a movimentação financeira. O objetivo dessas propostas é combater a sonegação e reduzir os custos administrativos dos contribuintes e dos fiscos. Não existe, nessas propostas, a preocupação com os efeitos prejudiciais da cumulatividade. Aliás, seus defensores argumentam que os efeitos da evasão fiscal decorrente de um sistema tributário complexo seriam mais prejudiciais do que os efeitos da cumulatividade. A idéia é aumentar a arrecadação através do combate à sonegação.

Todavia, não se pode esquecer que a arrecadação resulta da atividade econômica e, sendo assim, o aumento da eficiência do setor produtivo se traduz em aumento de receita tributária. O que se observa, nesse caso, é a existência de um *trade-off* entre eficiência econômica e eficiência administrativa.

Vale lembrar que a integração econômica e comercial exige certa compatibilidade entre as práticas tributárias dos países. Já foi mencionado aqui que a utilização da movimentação financeira como base tributária não é verificada em quase nenhum país. Nesse contexto, a adoção de um imposto único incidente sobre a movimentação financeira representaria um retrocesso na busca da harmonização necessária para a maior inserção na economia internacional. Destaca-se ainda que a excessiva centralização da receita tributária decorrente da adoção de um imposto único interferiria no federalismo fiscal.

O imposto único foi objeto das Propostas de Emenda à Constituição nºs 17/91, 46/95 e 474/01. A PEC nº 17/91 sugeria a substituição de todos os tributos (à exceção dos impostos sobre comércio exterior e do imposto sobre propriedade territorial rural) pelo

Imposto sobre Movimentação Financeira (IMF). Estimava-se que uma alíquota de 1% seria suficiente para arrecadar o montante provido pelos tributos federais que seriam extintos. A proposta não avançou, mas suas discussões deram origem a PEC nº 46/95.

Essa última sugeria a criação do Imposto sobre Transações Financeiras (ITF), que teria uma alíquota máxima de 0,5%. Também seria criado um imposto seletivo sobre bebidas, veículos, energia, tabaco, petróleo, combustíveis e serviços de telecomunicações. Haveria ainda os impostos sobre comércio exterior, o imposto de renda e o imposto sobre propriedade imobiliária. Todos os impostos seriam instituídos pela União. Quanto às contribuições sociais incidentes sobre folha de pagamentos, faturamento e lucro, todas seriam extintas, e a Seguridade Social seria financiada pelas contribuições do segurado e pela receita de concursos de prognósticos.

A PEC nº 474/01, por sua vez, sugeria a instituição de um imposto único sobre movimentação financeira com uma alíquota um pouco inferior a 2%. As saídas de numerário destinadas a aplicações financeiras e ao mercado de capitais não seriam tributadas, garantindo neutralidade aos investimentos. Seriam preservados os impostos regulatórios, as contribuições previdenciárias e as taxas de serviço público.

A PROPOSTA DO IVA DUAL (PEC Nº 175/95)

Essa proposta pretendia simplificar o sistema tributário, aumentar o seu grau de equidade, combater a sonegação e minimizar os efeitos da tributação na eficiência econômica. Nesse sentido, foram sugeridas as seguintes medidas:

- (a) reformulação do ICMS, cuja arrecadação passaria a ser compartilhada entre a União e os estados;
- (b) criação do imposto sobre circulação de combustíveis automotivos;
- (c) transformação do ISS em um imposto sobre vendas a varejo de mercadorias e sobre serviços prestados a não-contribuintes do ICMS;
- (d) desoneração integral das exportações e das aquisições de bens de capital;
- (e) igualdade de tratamento para produtos nacionais e importados;
- (f) eliminação da cumulatividade das contribuições sociais incidentes sobre o faturamento das empresas.

O projeto final da proposta, apresentado apenas em 2000, contemplava a substituição do ICMS e do IPI por um imposto sobre o valor agregado partilhado pela União e pelos estados, ou seja, um IVA dual, que seria representado por um IVA federal e um IVA estadual, com normas e procedimentos harmonizados. Os dois impostos incidiriam sobre uma base comum, representada pela base do ICMS, e seriam cobrados separadamente pela União e pelos estados. O IVA federal teria os mesmos fatos geradores, bases de cálculo e contribuintes do IVA estadual, mas não incidiria sobre energia elétrica, petróleo e seus derivados, combustíveis, minerais e telecomunicações. A alíquota média do IVA estadual deveria corresponder à arrecadação do ICMS e a alíquota média do IVA federal deveria produzir o mesmo montante arrecadado pelo IPI.

Cada unidade da federação teria competência para administrar, arrecadar e fiscalizar a parcela do imposto que lhe seria correspondente, e a uniformidade de procedimentos administrativos e interpretações da lei seriam asseguradas por convênios. O IVA estadual seria legislado através de lei complementar, o que garantiria uma legislação uniforme em todo o país. O regulamento do imposto seria único e elaborado em conjunto pelos estados, enquanto as alíquotas estaduais seriam fixadas pelo Senado Federal. Nas operações interestaduais seria adotado o princípio de destino e seria proibida a concessão de benefícios fiscais. As exportações e as aquisições de bens de capital seriam integralmente desoneradas.

Para cada mercadoria ou serviço tributado, haveria duas alíquotas: uma estadual e outra federal. Também haveria classes de alíquotas: padrão, reduzida, ampliada, especial (serviços de educação, cesta básica, energia eólica, solar e produzida por biomassa e por pequenas hidrelétricas) e seletiva (fumo, bebidas, energia elétrica e serviços de comunicação). As alíquotas federais, definidas por lei ordinária, seriam sempre inferiores às estaduais e seriam uniformes em todo o território nacional. As alíquotas estaduais aplicadas às operações interestaduais também seriam uniformes, enquanto que as alíquotas aplicadas nas operações intra-estaduais poderiam sofrer variações de até 20%, assegurando alguma autonomia aos estados nas operações internas.

O IVA dual eliminaria a dificuldade de operacionalização do princípio de destino nas operações interestaduais sem aumentar a complexidade. O modelo funcionaria da seguinte forma:

- a) na saída de uma mercadoria para outro estado, a alíquota estadual seria zerada; o estado de origem não cobraria imposto na saída da mercadoria e creditaria ao vendedor o IVA pago na aquisição dos seus insumos; o vendedor pagaria à União o imposto correspondente à soma das alíquotas estadual e federal;
- b) quando a mercadoria entrasse no estado importador e fosse revendida, ou então incorporada como insumo no processo produtivo, o contribuinte do estado importador teria um crédito contra a União referente à soma das alíquotas federal e estadual recolhida anteriormente pelo vendedor à União e um débito com a União correspondente à alíquota federal, decorrente da revenda do bem; se o crédito fosse superior ao débito, o contribuinte seria ressarcido ou o crédito seria aproveitado em outra operação;
- c) na revenda da mercadoria ou na sua incorporação como insumo no processo produtivo, o contribuinte do estado importador também teria um débito com o seu estado correspondente à alíquota estadual e não teria nenhum crédito, já que o estado de origem não cobrou imposto na operação.

Observa-se que a sistemática acima permitiria que a União, através da cobrança do IVA federal, transportasse o IVA estadual de um estado para outro. Dessa forma, o estado de destino arrecadaria integralmente o IVA relativo às suas compras e seria eliminado o risco de evasão fiscal decorrente da aplicação de alíquota zero para as operações interestaduais. Cabe ressaltar que as operações interestaduais entre contribuinte e não-contribuinte seriam tributadas da mesma forma que as operações internas, como previsto na Constituição, ou seja, a receita pertenceria integralmente ao estado de origem.

A principal crítica é que esse modelo geraria um acúmulo de créditos contra a União quando a alíquota do IVA estadual fosse muito maior do que a do IVA federal, o que faria com que o crédito de IVA federal fosse superior ao débito do IVA federal. Por essa razão, a proposta para operacionalização do princípio de destino sofreu uma reformulação. A nova proposta sugeria que o IVA fosse recolhido no estado de origem e remetido a um fundo para posterior distribuição aos estados consumidores. A justificativa para manter o IVA federal nessa nova sistemática era a necessidade de conciliar as informações fornecidas pelos estados exportadores e importadores. O

pagamento do IVA federal permitiria auditar e conciliar a balança interestadual do IVA dos estados.

A proposta também previa a integração dos cadastros e das fiscalizações federal, estadual e municipal e a substituição das contribuições sociais por uma contribuição não-cumulativa, que incidiria sobre as importações e desoneraria as exportações. A preservação das contribuições sociais é justificada pela necessidade de garantir uma fonte de financiamento para os gastos sociais básicos.

Na esfera municipal, o ISS seria substituído por um imposto sobre venda a varejo de mercadorias (IVV) e sobre prestação de serviços listados em lei complementar. A alíquota seria única e uniforme em todo o território nacional e seria proibida a concessão de benefícios fiscais. A não-inclusão dos serviços na base do novo IVA deve-se à complexidade envolvida na tributação de serviços pelo método do valor adicionado. Até mesmo os países europeus enfrentam problemas técnicos na tributação de serviços pelo valor adicionado. Assim, julga-se necessário um maior aprendizado antes da implementação de um IVA sobre serviços no Brasil. Além disso, a incorporação dos serviços implicaria uma perda de arrecadação para os municípios, a qual não seria recuperada integralmente pelos estados, já que os serviços utilizados na produção de mercadorias deixariam de gerar receita.

A proposta do IVA dual resolveria o *trade-off* entre harmonização tributária e autonomia federativa, já que uniformizaria a legislação do ICMS e permitiria que os estados variassem as alíquotas internas em um intervalo de 20%, garantindo algum grau de autonomia, sem comprometer integralmente os interesses de harmonização. Devido às resistências dos governos estaduais e inclusive do governo federal, a proposta não avançou. Outras propostas, como a PEC nº 183/99 (Proposta do Ministério da Fazenda) e a PEC nº 383/01, tinham os mesmos objetivos que a PEC nº 175/95, apesar de apresentarem algumas variações.

A PEC nº 183/99 sugeria a extinção do ICMS, PIS, COFINS, CSLL e Salário-Educação e a instituição de um imposto incidente sobre a circulação de bens e serviços, de natureza não-cumulativa, partilhado entre o governo federal e os estados. A União teria competência exclusiva para legislar sobre o imposto e os estados teriam competência

para arrecadar e fiscalizar e poderiam participar do processo de definição das alíquotas. Seria instituído também um imposto seletivo, de competência federal, incidente sobre operações com derivados de petróleo, combustíveis, lubrificantes, energia elétrica, fumo, bebidas, veículos automotores, embarcações, aeronaves, bens e mercadorias supérfluos e sobre serviços de telecomunicação. As importações seriam tributadas e as exportações e as aquisições de bens de capital seriam desoneradas.

A PEC nº 383/01 não sugeria a criação de um imposto centralizado, mas buscava uniformizar a legislação do ICMS. Para isso, sugeria que as regras do imposto, inclusive as alíquotas, fossem definidas por lei complementar e por resolução do Senado. O regulamento do ICMS seria único, mas seria elaborado em conjunto pelos estados. As alíquotas seriam uniformes, por mercadoria ou serviço, em todo o território nacional. As importações seriam tributadas e as exportações desoneradas. A proposta também contemplava o ISS, que incidiria sobre as importações e desoneraria as exportações. Seria proibida a concessão de benefícios fiscais.

Resumindo, essas propostas pretendiam simplificar o sistema tributário e ao mesmo tempo aumentar a eficiência econômica e a competitividade da produção nacional. Contudo, ainda que essas propostas proporcionassem alguma autonomia aos estados, não foi o suficiente para garantir o seu apoio.

A REFORMA DE 2003(PEC Nº 41/03)

Os objetivos da PEC nº 41/03 eram a simplificação do sistema tributário, o aumento da eficiência econômica e da competitividade, a redução da regressividade, a redução da sonegação e a eliminação da guerra fiscal. Nesse sentido, os pontos centrais da proposta consistiam em:

- (a) substituir as 27 legislações estaduais do ICMS por uma legislação nacional;
- (b) limitar a cinco o número de alíquotas do ICMS, com fixação da alíquota máxima de 25% e tributação dos alimentos essenciais e medicamentos pela menor alíquota ;

- (c) transformar a CPMF em um imposto de caráter permanente com alíquota de 0,38%⁴³;
- (d) prorrogar a DRU (Desvinculação de Receita da União) até o final de 2007;
- (e) eliminar a cumulatividade da COFINS⁴⁴;
- (f) aplicar o princípio de destino nas operações interestaduais.

As seguintes alterações foram introduzidas pela Emenda Constitucional nº 42/03:

- prorrogação da DRU e da CPMF até o final de 2007;
- extensão da incidência das contribuições sociais às importações de bens e serviços⁴⁵;
- garantia de imunidade das exportações em relação ao ICMS.

Como implicaria em perdas para os estados produtores, a proposta de adoção do princípio de destino nas operações interestaduais, mais uma vez, não vingou.

Com relação à eliminação da cumulatividade da COFINS, a Lei nº 10.833/03 instituiu o regime não-cumulativo para essa contribuição, eliminando parcialmente a sua cumulatividade. Tal medida já havia sido adotada para o PIS, em 2002. Os resultados positivos de arrecadação obtidos com a nova sistemática de tributação do PIS permitiram a extensão da sistemática não-cumulativa à COFINS. No entanto, a não-cumulatividade do PIS e da COFINS foi compensada com um aumento significativo das alíquotas dessas contribuições. A alíquota do PIS aumentou de 0,65% para 1,65% e a alíquota da COFINS, de 3% para 7,6%. Adicionalmente, a introdução do regime não-cumulativo aumentou as obrigações acessórias dos contribuintes, o que aponta novamente para a existência de um *trade-off* entre eficiência econômica e eficiência administrativa.

A majoração das alíquotas para as empresas sujeitas ao regime não-cumulativo afetou especialmente os setores que possuem um valor agregado próximo ao faturamento.

⁴³ A transformação da CPMF em imposto permanente foi sugerida devido à necessidade de sustentação do ajuste fiscal.

⁴⁴ A cumulatividade do PIS já havia sido parcialmente eliminada com a edição da Lei nº 10.637, em dezembro de 2002.

⁴⁵ A cobrança de PIS e COFINS nas importações foi efetivamente instituída em maio de 2004 pela Lei nº 10.865.

Esses setores sofreram um aumento considerável da carga tributária, já que possuem uma base tributável elevada, com poucas deduções relativas às contribuições pagas nas aquisições de insumos. Estudo realizado pelo Ministério da Fazenda, em 2004, com base na arrecadação do PIS entre abril e outubro de 2003 concluiu que a mudança no regime de tributação do PIS aumentou a carga tributária dos setores agropecuário, construção civil, serviços industriais de utilidade pública (basicamente, fornecimento de energia elétrica e setor de água e esgoto), transportes e outros serviços.

O aumento da alíquota da COFINS foi responsável por grande parte do aumento da carga tributária em 2004. Sua arrecadação cresceu mais de 20% em 2004, enquanto que o crescimento das outras receitas tributárias federais, excluindo a COFINS, foi de 7%. A cobrança da COFINS nas importações, a partir de maio de 2004, bem como o aumento da alíquota aplicável às instituições financeiras de 3% para 4%, também em 2004, contribuiu para o aumento da carga tributária.

O setor mais prejudicado pelo aumento da alíquota da COFINS foi a indústria de transformação e, em seguida, o setor de serviços industriais de utilidade pública. O setor industrial foi responsável por 65,9% do aumento total da arrecadação da COFINS e o setor de serviços industriais de utilidade pública, por 13,9%. Os segmentos mais afetados da indústria de transformação foram os produtos químicos, o complexo eletro-eletrônico e a indústria automobilística. Grande parte do aumento da arrecadação desses segmentos deve-se à COFINS incidente nas importações. O comércio foi responsável por 13% do aumento da arrecadação da COFINS, enquanto que o setor serviços foi responsável por 4%.

Um estudo realizado em 2001, ao propor a substituição do PIS e da COFINS por uma contribuição não-cumulativa, concluiu que uma contribuição não-cumulativa com alíquota de 7,3% que desonerasse a aquisição de máquinas e equipamentos seria capaz de gerar a mesma arrecadação obtida com o PIS e com a COFINS cumulativos⁴⁶. Caso os bens de capital em geral fossem desonerados, a alíquota necessária para substituir o PIS e a COFINS cumulativos seria de 7,8%. Mantendo constante a arrecadação do setor

⁴⁶ Varsano *et al* (2001).

financeiro⁴⁷, as alíquotas necessárias para reproduzir a arrecadação do PIS e da COFINS cumulativos seriam de 4,3% para o setor financeiro e de 8,7% para os demais setores. Esses resultados foram obtidos incluindo-se as importações na base de cálculo da contribuição não-cumulativa. Nota-se que essas alíquotas são inferiores à soma das alíquotas de PIS e COFINS estabelecidas para o regime não-cumulativo, que é de 9,25%.

O PROJETO DE REFORMA DE 2008 (PEC Nº 233/08)

O projeto de reforma tributária de 2008 pretende simplificar o sistema tributário, eliminar a guerra-fiscal, desonerar os investimentos e as exportações e permitir o desenvolvimento mais equilibrado dos estados e municípios. Para alcançar esses objetivos, foram sugeridas as seguintes medidas:

- (a) substituição do PIS, da COFINS, da CIDE-Combustíveis e do Salário-Educação por um imposto sobre o valor agregado (IVA-F);
- (b) unificação das 27 legislações estaduais do ICMS;
- (c) concessão de crédito integral e imediato sobre a aquisição de bens destinados ao ativo permanente⁴⁸;
- (d) adoção do princípio de destino nas operações interestaduais;
- (e) criação de um sistema de compensação para evitar a acumulação de créditos tributários.

A criação do IVA-F reduziria a cumulatividade ainda existente no sistema tributário decorrente da incidência da CIDE-Combustíveis e das distorções na atual estrutura do PIS e da COFINS.

Com relação ao ICMS unificado, o Senado definiria as alíquotas aplicáveis, que deveriam ser uniformes em todo o território nacional. Caberia ao CONFAZ propor o enquadramento dos bens e serviços entre as diversas alíquotas, com posterior apreciação pelo Senado. Os estados poderiam fixar alíquotas diferenciadas para um número

⁴⁷ A explicação para a manutenção da arrecadação do PIS e da COFINS do setor financeiro é que esse setor, mesmo com o regime cumulativo, já sofre uma tributação de acordo com o valor adicionado.

⁴⁸ A redução do prazo de compensação dos créditos seria gradual.

limitado de bens e serviços, definidos em lei complementar, preservando um poder de recomposição de arrecadação no momento da transição.

Considerando que a adoção imediata do princípio de destino causaria impacto na distribuição de receitas entre os estados e que a eliminação imediata dos benefícios fiscais já concedidos seria problemática, foi sugerido que a transição para o princípio de destino nas operações interestaduais fosse realizada de forma gradual. Assim, a alíquota do ICMS devido no estado de origem seria progressivamente reduzida até chegar à alíquota de 2%, que seria uma alíquota insuficiente para provocar guerra fiscal. A adoção do princípio de destino permitiria que os estados ressarcissem integralmente os créditos dos exportadores, o que não ocorre atualmente, já que os estados relutam em devolver um imposto que foi arrecadado por outro estado. Para evitar a prática de vendas fictícias para outros estados, propôs-se que o ICMS fosse integralmente cobrado no estado de origem, com a transferência da parcela correspondente ao estado de destino através de uma câmara de compensação.

Outra medida proposta é a ampliação do montante de recursos destinados à Política Nacional de Desenvolvimento Regional, bem como a introdução de mudanças significativas nos instrumentos de execução dessa política. Pretende-se com isso instituir um modelo de desenvolvimento regional mais eficaz do que a atração de investimentos pela concessão desmedida de incentivos fiscais. Adicionalmente, seria criado o Fundo de Equalização de Receitas (FER), para ressarcir os estados por eventuais perdas de receita no processo de transição do ICMS. Os recursos do fundo também seriam utilizados para compensar os estados pela desoneração das exportações. Dessa forma, os estados ganhadores contribuiriam parcialmente para a compensação de eventuais perdedores. Os estados que concedessem novos benefícios fiscais não teriam acesso aos recursos do FPE e do FER e aos recursos da política de desenvolvimento regional.

Foi proposta a alteração no sistema de vinculação e partilha de receitas, de forma a manter nos níveis atuais as destinações de recursos aos estados, aos municípios e às áreas específicas de atuação do setor público. A proposta também prevê a alteração no critério de partilha do ICMS entre os municípios, o qual atualmente favorece os municípios localizados nas grandes unidades industriais. Por fim, as transferências aos

estados e municípios passariam a ser calculadas sobre uma base mais ampla de tributos. Apenas a contribuição previdenciária, o ITR e os impostos regulatórios⁴⁹ não entrariam na base da partilha. O IPI seria mantido como imposto seletivo e para fins de política industrial. No que diz respeito ao ISS, nenhuma proposta foi elaborada.

Além da desconfiança do setor privado sobre uma possível elevação da carga tributária, a principal crítica a essa proposta foi o poder concedido ao CONFAZ, órgão composto pelos secretários da Fazenda. Ocorre que as alíquotas seriam definidas por um órgão formado por técnicos que não foram escolhidos pela população. O Senado poderia aprovar ou rejeitar a proposta do CONFAZ, mas não poderia propor qualquer modificação.

4.2. Desafios da Reforma Tributária

A reforma tributária depende da administração dos seguintes conflitos: (a) entre o setor público, que busca a maior disponibilidade de receitas, e o setor privado, que deseja reduzir o impacto da tributação sobre a eficiência e a competitividade da produção nacional e, (b) entre as unidades da federação, que disputam por uma maior participação na receita tributária e que desejam manter a autonomia financeira. Os impasses federativos e regionais decorrentes da divergência de interesses entre os entes da federação representam o maior desafio para a realização de uma reforma tributária que tenha o objetivo de alterar significativamente a atual estrutura tributária do país. As propostas apresentadas nos últimos anos não avançaram justamente em função dos conflitos federativos.

O federalismo fiscal implica a repartição de competências fiscais entre os diferentes níveis de governo, de forma a garantir que cada ente federativo tenha autonomia para obter fontes próprias de recursos que permitam o cumprimento das responsabilidades públicas que lhe foram atribuídas. Importa acrescentar que a descentralização fiscal característica dos regimes federativos justifica-se pela necessidade de uma maior aproximação entre governantes e governados, o que possibilita um melhor controle da

⁴⁹ Impostos sobre importação, exportação e operações financeiras.

sociedade sobre o Estado e sobre os gastos públicos e garante maior eficiência e eficácia na utilização dos recursos públicos.

Bird (1993) argumenta que a principal característica de um tributo subnacional é a liberdade do governo local para determinar sua alíquota. A flexibilidade da alíquota é essencial para que a receita responda adequadamente às necessidades e às decisões locais. Caso seja esperado que os governos subnacionais ajam responsavelmente, tais governos têm que ser capazes de aumentar ou reduzir suas receitas por meios que os façam publicamente responsáveis pelas conseqüências de suas ações. Como os tributos subnacionais constituem o preço dos serviços públicos locais, a autonomia dos governos subnacionais para determinar as alíquotas permite que cidadãos de determinada localidade paguem exatamente por aquilo que obtêm do setor público e recebam em serviços públicos o equivalente àquilo pelo qual pagaram.

No Brasil, como as funções públicas são exercidas suplementar e concorrentemente pelos três níveis de governo, a reforma não pode alterar profundamente a distribuição dos recursos à disposição de cada ente federativo. A autonomia para explorar fontes próprias de recursos permite que os governos subnacionais busquem soluções para os problemas específicos de cada localidade, sem recorrer ao governo federal. As principais alternativas propostas para a tributação do consumo em federações foram: (a) a adoção de um IVA centralizado com partilha da receita entre as unidades da federação; (b) o modelo de competências concorrentes; (c) a adoção de um IVV subnacional e; (c) a adoção de um IVA dual.

O IVA centralizado promoveria a harmonização interna, a simplificação dos procedimentos administrativos dos contribuintes e do fisco e a eliminação da guerra fiscal entre os estados. Por outro lado, a criação de um IVA federal ou mesmo a unificação da legislação do ICMS reduziria a atuação e o poder de decisão dos governos estaduais. Ainda que os governos estaduais fossem compensados com maiores transferências e que essas transferências pudessem ser usadas livremente, os entes federativos não teriam autonomia para ajustar sua necessidade de recursos através da política tributária, isto é, através da variação de alíquotas. Ademais, seria difícil encontrar uma base de rateio adequada para a distribuição da receita entre as unidades

federativas e pouco provavelmente haveria consenso com relação aos critérios de partilha.

Por essa razão, o sucesso na adoção de um IVA centralizado é condicionado à existência de homogeneidade socioeconômica entre as unidades subnacionais. Como no Brasil os diversos estados e municípios não são homogêneos, a definição de uma fórmula para a distribuição da receita não é uma tarefa trivial. Diante disso, propostas que buscam a unificação dos impostos ou mesmo a unificação da legislação do ICMS não contam com o apoio dos governos estaduais. Deve ser acrescentado que a centralização da receita tributária resulta em vultosas transferências de recursos, o que representa um desestímulo à responsabilidade fiscal. As transferências intergovernamentais só se justificam quando existem externalidades positivas sobre uma unidade da federação decorrentes da oferta de bem público em outra unidade ou quando se deseja assegurar um padrão nacional mínimo da oferta de determinado serviço público (equalização).

Diferentemente, a excessiva autonomia concedida aos governos subnacionais no modelo de competências concorrentes pode comprometer os interesses de coordenação, caso seja adotado em países onde a administração tributária não tenha um alto padrão de qualidade, conforme aquele verificado no Canadá.

O IVV subnacional, adotado nos estados norte-americanos, poderia ser uma solução interessante, na medida em que preserva a autonomia dos governos subnacionais e, ao mesmo tempo, resolve as questões relacionadas às operações interestaduais. Como as operações interestaduais geralmente possuem natureza intermediária e não são efetuadas por varejistas, as destinações de mercadorias para outra unidade não seriam tributadas pelo IVV. Contudo, o IVV possui a desvantagem de concentrar a arrecadação na etapa final do processo de comercialização, que é a etapa de mais difícil fiscalização, já que o comércio varejista é pulverizado. Tecnicamente, o IVA produz o mesmo resultado que o IVV, mas possui a vantagem de diluir a cobrança em todas as etapas, o que aumenta o seu potencial de arrecadação. Aliás, no Brasil, a preocupação em reduzir as oportunidades de sonegação nos setores onde as vendas são concentradas na etapa de varejo reflete-se na crescente utilização da sistemática da substituição tributária. Outro

problema é que o IVV pode apresentar caráter cumulativo, no caso de ocorrerem transações entre varejistas.

Diante de todas essas implicações, a única alternativa, dentre as apresentadas, capaz de conciliar a preservação da autonomia dos governos estaduais com a necessidade de coordenação das políticas e das práticas tributárias internas seria a adoção de um IVA dual baseado no princípio de destino, com cobrança na origem e coordenação entre as administrações fazendárias estaduais e federais. Se a integração entre as administrações fazendárias for suficiente para eliminar o risco de evasão fiscal nas operações interestaduais, não haveria a necessidade da instituição de um IVA dual. Nesse caso, um IVA estadual com uma legislação uniforme e que permita a variação das alíquotas internas dentro de um intervalo pode ser uma solução para o *trade-off* entre coordenação interna e autonomia fiscal.

Com relação à necessidade de autonomia fiscal em um sistema federativo, cabe acrescentar que, em alguns países, os estados possuem competência, juntamente com a União, para cobrar o imposto de renda. Com essa medida, os estados adquirem uma fonte adicional de receita tributária e passam a não depender exclusivamente da receita dos tributos indiretos.

Outro conflito federativo diz respeito à desoneração das aquisições de bens de capital e à redução da carga tributária sobre a produção de alimentos essenciais. Como a tributação ocorre no estado de origem da operação, a desoneração das aquisições de bens de capital prejudicaria os estados mais industrializados, enquanto que a redução das alíquotas incidentes sobre os alimentos da cesta básica reduziria a receita dos estados produtores desses alimentos. Aqui, cabe abrir um parêntese para lembrar que a solução encontrada para a desoneração das exportações concedida pela Lei Kandir foi a destinação de repasses compensatórios para os estados exportadores. Retornando ao problema anterior, caso o local de tributação fosse o estado de destino, ou seja, o local do consumo da mercadoria, não haveria esse tipo de conflito, uma vez que os estados não arrecadariam a receita proveniente da tributação de bens destinados a outros estados. No entanto, a aplicação do princípio de destino não tem o apoio dos estados exportadores líquidos no comércio interestadual.

Estudo realizado por Rezende (1993) concluiu que a maior parte dos estados brasileiros obteriam ganhos significativos de arrecadação com a adoção do princípio de destino e com a incorporação do IPI e do ISS ao ICMS. O efeito isolado da adoção do princípio de destino já resultaria em ganhos de arrecadação para a maior parte dos estados. O estudo aponta que, nos casos em que o efeito isolado da adoção do princípio de destino provocasse perdas de receita, tais perdas seriam compensadas pela ampliação da base de incidência decorrente da transformação do ICMS em um IVA.

Ainda no âmbito dos conflitos federativos, uma questão a ser destacada é a desenfreada concessão de incentivos fiscais por parte dos estados, situação que deflagrou a conhecida guerra fiscal. Nesse tocante, faz-se necessária a execução de uma política integrada de desenvolvimento regional que substitua o atual instrumento utilizado pelos estados para atração de investimentos, bem como a criação de dispositivos legais mais eficazes do que os atuais na proibição da concessão abusiva de incentivos. É importante lembrar que a solução definitiva para o problema da guerra fiscal seria adoção do princípio de destino nas operações interestaduais. Entretanto, deve-se destacar que o princípio de destino não é fácil de ser operacionalizado. Isso porque a não-tributação na origem da operação incentivaria a prática de saídas interestaduais fictícias, sendo necessário um controle eficaz sobre essas operações.

No que diz respeito ao conflito de interesses entre o setor público e o setor privado, o principal desafio é garantir um nível de receita que seja suficiente para atender às necessidades de financiamento do setor público e que, ao mesmo tempo, não comprometa a eficiência e a competitividade do setor privado. Convém ressaltar que a carga tributária só se sustentará em um nível desejável para o setor público se o esforço tributário exigido do setor produtivo se mantiver em um nível suportável que não desestime a atividade econômica. Nesse sentido, a reforma deve conciliar a necessidade de financiamento do setor público e a minimização do efeito da tributação sobre a eficiência e a competitividade do setor produtivo. Adicionalmente, o aumento da arrecadação não deve ser alcançado através do aumento de alíquotas e sim através da ampliação da base tributária e do combate à sonegação.

Como se sabe, o IVA conceitualmente é um imposto que incide de forma uniforme sobre uma base tributária abrangente. A estrutura de um autêntico IVA possui um

número reduzido de alíquotas e não admite a concessão de isenções e benefícios fiscais. Assim, a definição de uma estrutura semelhante a essa proporcionaria ganhos de arrecadação, sem que fosse necessária a elevação das alíquotas. Em um estudo realizado com dados do IVA de 42 países, incluindo o Brasil, foi desenvolvido um modelo de interações entre o contribuinte e a autoridade tributária, onde se concluiu que a eficiência do IVA, definida como a razão entre arrecadação e consumo (aplicando-se ao consumo a alíquota do imposto) é maior quanto: menor for a sua alíquota; menor for a razão entre custos administrativos e receita tributária (eficiência da administração tributária); melhores forem os indicadores de governo do país (qualidade regulatória e efetividade das leis) e; mais a estrutura regulatória for favorável a abertura de novos negócios⁵⁰.

Outra questão que merece destaque é a distribuição da carga tributária entre os contribuintes. Para evitar que a sonegação afete o nível da arrecadação são utilizadas alíquotas nominais elevadas, as quais estimulam ainda mais a sonegação. Dessa forma, os contribuintes que cumprem suas obrigações tributárias são os mais prejudicados pelos aumentos de alíquotas e competem em desvantagem com os sonegadores. Vale ressaltar que a eficiência do sistema tributário também depende da eficiência da administração tributária. Portanto, deve-se investir no aperfeiçoamento dos órgãos fazendários e na simplificação do sistema de arrecadação, de forma a combater a sonegação e promover a justiça fiscal. A cooperação entre os estados e entre esses e o governo federal, no que diz respeito à fiscalização, é uma medida eficaz que proporciona resultados imediatos no combate à sonegação.

A experiência internacional revela que países que promoveram a integração entre as administrações fazendárias aumentaram a eficiência na administração dos seus impostos. A esse respeito, é interessante mencionar que no Brasil já existe uma iniciativa de integração das administrações tributárias federal, estaduais e municipais. Trata-se do Sistema Público de Escrituração Digital (SPED)⁵¹, com implantação prevista para 2009. Além de promover a justiça fiscal através do combate mais eficaz à

⁵⁰ de Mello (2008).

⁵¹ O SPED é um instrumento que unifica as atividades de recepção, validação, armazenamento e autenticação de livros e documentos que integram a escrituração comercial e fiscal, mediante fluxo único, computadorizado, de informações.

sonegação, o SPED propõe a simplificação das obrigações acessórias e a redução do custo administrativo dos contribuintes.

Não se pode deixar de acrescentar que a reformulação do sistema tributário também depende de uma reforma no gasto público que seja capaz de adequar o gasto a um nível de tributação que não desestime a atividade econômica. O fato é que a reformulação do sistema tributário depende de reformas institucionais que possibilitem a contenção dos gastos públicos através da eliminação dos fatores de pressão sobre esses gastos. Sabe-se que a previdência é um dos grandes responsáveis pelo crescimento dos gastos e, por essa razão, argumenta-se que a reforma da previdência seria uma condição para o avanço da reforma tributária. No entanto, há de se constatar que os resultados de uma reforma previdenciária não seriam imediatos, o que retardaria a possibilidade de uma reforma tributária.

Ademais, deve-se lembrar que os problemas associados ao sistema tributário e ao sistema previdenciário tiveram origem na Constituição de 1988, que instituiu a Seguridade Social e promoveu a descentralização dos recursos tributários, sem que tenha sido desenvolvido simultaneamente um processo de descentralização das responsabilidades públicas. Dessa forma, ao contrário do argumento de que a reforma tributária dependeria da realização da reforma previdenciária, a solução para o avanço simultâneo das reformas estruturais seria a ampla reformulação dos mecanismos de financiamento das políticas públicas. Enquanto as políticas públicas são financiadas pelos recursos centralizados do governo federal, a sua gestão é feita de forma descentralizada. Esse descompasso entre financiamento e gestão impõe dificuldades à eficiência e à eficácia do gasto público. Portanto, o avanço da reforma depende da solução para o desequilíbrio entre encargos e receitas criado pela Constituição de 1988, o que envolve a revisão do sistema de repartição de encargos e receitas entre os três níveis de governo.

5. CONCLUSÃO

No início desse trabalho, foram apresentadas as características desejáveis de um sistema tributário. Diante das mudanças no ambiente econômico internacional e do aumento dos fluxos comerciais entre os países, cabe incluir mais uma característica: a não-interferência do sistema tributário na competitividade do setor produtivo. O sistema tributário de um país deve acompanhar o desenvolvimento da sua economia; caso contrário, o mesmo torna-se ineficiente. Nesse sentido, o grande objetivo da reforma tributária é adequar o sistema tributário à nova realidade internacional.

De forma geral, para que ocorra uma reforma no atual sistema tributário nacional que busque minimizar os efeitos da tributação sobre a eficiência econômica e sobre a competitividade do setor produtivo, fazem-se necessários os seguintes ajustes:

- (a) reforço na utilização da tributação do valor agregado como base de incidência, através da eliminação da cumulatividade e da utilização mais criteriosa da sistemática da substituição tributária;
- (b) adoção do princípio de destino nas operações internacionais, com plena desoneração das exportações;
- (c) adoção do princípio de destino nas operações interestaduais;
- (d) desoneração integral das aquisições de bens de capital.

A simplificação do sistema tributário também é uma medida de grande importância para a redução dos custos administrativos dos contribuintes e do fisco. Além disso, uma incidência tributária uniforme sobre uma base abrangente, nos moldes da tributação do valor agregado, proporcionaria neutralidade ao sistema tributário, reduziria os custos administrativos e promoveria uma distribuição mais justa da carga tributária entre os contribuintes. Isso porque a utilização de alíquotas diferenciadas, de isenções e de tratamento especiais dificulta a adequação às normas tributárias, o que aumenta os custos do contribuinte e favorece a sonegação. Vale lembrar que a promoção da justiça fiscal requer um combate eficaz à sonegação. Assim, a reforma tributária deve contemplar a modernização permanente da administração tributária. É importante ressaltar que não basta criar um sistema tributário moderno; é preciso que existam mecanismos capazes de garantir o cumprimento integral das normas.

As discussões da reforma tributária também devem envolver a reestruturação do gasto público nacional, o que compreende a delimitação da atividade pública e a redefinição da distribuição de encargos entre os entes da federação. Somente após a revisão do sistema de repartição de encargos e receitas entre os entes da federação poderá ser alcançada a compatibilidade entre as fontes de financiamento e as responsabilidades públicas. Deve-se pensar também em uma melhor gestão e composição do gasto público, a fim de permitir que os objetivos redistributivos sejam alcançados principalmente através da aplicação de recursos em programas sociais específicos para a consecução desses objetivos. Na medida em que outros instrumentos de redistribuição de renda se tornarem mais eficazes, a utilização do sistema tributário para fins redistributivos poderá ser reduzida, aumentando-se a eficiência econômica.

Por fim, deve-se buscar a melhor solução para os *trade-offs* e conflitos existentes, analisando-se detalhadamente o impacto de cada alteração proposta. Há de se admitir que qualquer reforma tributária implicará em perdas no curto prazo para alguns estados e municípios. Portanto, a única saída é uma negociação política, onde sejam avaliados precisamente os ganhos e as perdas decorrentes das mudanças propostas, a fim de serem criados mecanismos de compensação por eventuais perdas. A falta de viabilidade política é, sem dúvida, o grande desafio da reforma tributária.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFONSO, J. As Muitas Implicações das Mudanças da Cobrança da COFINS. Carta IEDI. Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial – IEDI. São Paulo, n. 123, set. 2004. Disponível em: <<http://www.iedi.org.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?sid=20&infoid=683&1=12>>. Acesso em 07/09/2008.

AFONSO, J. *et al.* A Tributação Brasileira e o Novo Ambiente Econômico : A Reforma Tributária Inevitável e Urgente. Revista do BNDES. Rio de Janeiro, v.7, n. 13, p.137-170, jun. 2000.

AFONSO, J. *et al.* “Tributação no Brasil: Características Marcantes e Diretrizes para a Reforma”.

AFONSO, J.; VARSANO, R.; REZENDE, F. Reforma Tributária no Plano Constitucional: uma Proposta para Debate. Texto para Discussão. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA. Brasília, n. 606, nov. 1998.

AGELL, J.; SORENSEN, P. Tax Policy and Labor Market Performance. Seminar Series. The MIT Press, 2006.

ARAÚJO, E. O Famoso IVA: Esse desconhecido. Informe SF. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES. Rio de Janeiro, n. 5, jan. 2000.

_____. Tributação do Consumo em Federações: As Soluções Tradicionais. Informe SF. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES. Rio de Janeiro, n. 8, fev. 2000.

_____. Tributação do Consumo em Federações: Soluções Alternativas – O IVA *Dual*. Informe SF. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES. Rio de Janeiro, n. 9, mar. 2000.

ARVATE, P.; BIDERMAN, C. *et al.* Economia do Setor Público no Brasil. Rio de Janeiro. Elsevier, 2004.

AUERBACH, A.; SLEMROD, J. The Economic Effects of the Tax Reform Act of 1986. *Journal of Economic Literature*. American Economic Association, v. 35, n. 2, p. 589-632, jun.1997.

BARBOSA, A.; SIQUEIRA, R. Imposto Ótimo sobre o Consumo: Resenha da Teoria e uma Aplicação ao Caso Brasileiro. Texto para Discussão. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA. Rio de Janeiro, n. 811, jul. 2001.

BIASOTO, G. *et al.* “O ICMS Hoje: Avanços e Questões em Aberto sobre a Tributação do Consumo no Brasil”.

BIRD, R. Threading the Fiscal Labyrinth: Some Issues in Fiscal Decentralization. *National Tax Journal*, v. 46, n. 2, p. 207-227, jun.1993.

BORDIN, L. “A Reforma Tributária, o ICMS e o Pacto Federativo”.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Histórico de Reformas. Brasília, fev. 2003.

CAUSA, O. Explaining Differences in Hours Worked among OECD Countries. *Economics Department Working Papers*. Organisation for Economic Co-operation and Development – OECD. Paris, n. 596, mar. 2008.

DAIN, S. A Economia Política da Reforma Tributária de 2003. *Política Fiscal e Desenvolvimento no Brasil*, p. 371, 2006.

DE MELLO, L. Avoiding the Value Added Tax: Theory and Cross-Country Evidence. *Economics Department Working Papers*. Organisation for Economic Co-operation and Development – OECD. Paris, n. 604, abr. 2008.

FERREIRA, S. Guerra Fiscal: Competição Tributária ou Corrida ao Fundo do Tacho? Informe SF. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES. Rio de Janeiro, n. 4, jan. 2000.

_____. Resenha: Richard Bird, Repensando Tributação Subnacional. Informe SF. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES. Rio de Janeiro, n. 12, mar. 2000.

FERREIRA, S.; ARAUJO, E. Efeitos de um Aumento de Tributos Cumulativos na Competitividade Nacional. Informe SF. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES. Rio de Janeiro, n. 10, mar. 2000.

GIAMBIAGI, F.; ALEM, A. Finanças Públicas – Teoria e Prática no Brasil. Rio de Janeiro. Elsevier, 3ª edição, 2008.

GIAMBIAGI, F.; REIS, J.; URANI, A. Reformas no Brasil. Rio de Janeiro. Nova Fronteira, 2004.

HINDRIKS, J; MYLES, G. Intermediate Public Economics. Cambridge. The MIT Press, 2006.

HUBBARD, G. How Different are Income and Consumption Taxes? The American Economic Review. American Economic Association, v. 87, n. 2, p. 138-142, mai. 1997.

IEDI - Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial. O Problema dos Créditos de ICMS Acumulados pelos Exportadores: uma Proposta Alternativa. Estudo IEDI, abr. 2006.

_____. Para Resolver o Problema do ICMS Retido dos Exportadores. Carta IEDI n. 281, out. 2007. Disponível em: <<http://www.iedi.org.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?5=117&1=223&3=221&2=220&4=222&infoid=3172&sid=20>>. Acesso em 07/09/2008.

JOUMARD, I. Tax Systems in European Union Countries. Economics Department Working Papers. Organisation for Economic Co-operation and Development – OECD. Paris, n. 301, jun. 2001.

LEIBFRITZ, W.; THORNTON, J.; BIBBEE, A. Taxation and Economic Performance. Economics Department Working Papers. Organisation for Economic Co-operation and Development – OECD. Paris, n. 176, 1997.

LIMA, E. Reforma Tributária no Brasil: entre o Ideal e o Possível. Texto para Discussão. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA. Brasília, n. 666, ago. 1999.

_____. “Reflexão sobre Tributação e Reforma Tributária no Brasil”. Versão Modificada e atualizada do Texto para Discussão do IPEA n. 666 de agosto de 1999.

MACIEL, E. Propostas de Reforma Tributária. Centro de Estudos Jurídicos (CEJ). Brasília, n. 22, p.31-34, jul./set. 2003.

MALVAR, R. ICMS – Substituição Tributária nas Operações Subseqüentes (ST_F – Ultra Operante) – Norma versus Procedimento. Monografia. Faculdade de Direito Cândido Mendes. Rio de Janeiro, jun. 2006.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. Reforma Tributária. Brasília, fev. 2008.

_____. Impactos da Mudança do Regime de Tributação da COFINS. Secretaria Executiva (SE), dez. 2004.

MYLES, G. Public Economics. Cambridge University Press, 1995.

OECD - Organisation for Economic Co-operation and Development. International VAT/GST Guidelines. Center for Tax Policy and Administration (TPA), fev. 2006.

OECD OBSERVER. Disponível em: <http://www.oecdobserver.org/news/fullstory.php/aid/667/Improving_the_U.S._tax_system.html>. Acesso em 29/05/2008.

PEREIRA, T.; IKEDA, M. Mensurando a Cumulatividade das Contribuições: Uma Proposta Metodológica. Informe SF. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES. Rio de Janeiro, n. 27, jun. 2001.

PIANCASTELLI, M.; PEROBELLI, F. ICMS: Evolução Recente e Guerra Fiscal. Texto para Discussão. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA. Brasília, n. 402, fev. 1996.

PINTO, M.; BIASOTO, G. *et al.* Política Fiscal e Desenvolvimento no Brasil. Campinas. Unicamp, 2006.

REZENDE, F. Finanças Públicas. São Paulo. Atlas, 2ª edição, 2001.

_____. A Moderna Tributação do Consumo. Texto para Discussão. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA. Rio de Janeiro, n. 303, jun. 1993.

REZENDE, F; OLIVEIRA, F; ARAUJO, E. O Dilema Fiscal – Remendar ou Reformar? Rio de Janeiro. FGV, 2007.

REZENDE, F. *et al.* Desafios do Federalismo Fiscal. Rio de Janeiro. FGV, 2006.

SABAINI, J. Evolución y situación tributaria actual en América Latina: una Serie de Temas para la Discusión. Seminário Regional de Política Fiscal. Santiago, 2006.

SALANIE, B. The Economics of Taxation. Cambridge. The MIT Press, 2002.

SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL. A Progressividade no Consumo – Tributação Cumulativa e sobre o Valor Agregado. Estudo Tributário. Brasília, n. 04 mar. 2002.

_____. Carga Tributária sobre os Salários. Texto para Discussão. Brasília, n. 01, out. 1998.

_____. Carga Tributária no Brasil 2006. Estatísticas Tributárias. Brasília, n. 19, jul. 2007.

SIMONSEN, M. Reforma Tributária. Ensaio Econômico. Escola de Pós-Graduação em Economia – FGV/EPGE. Rio de Janeiro, n. 189, mar. 1992.

SLEMROD, J. *et al.* Tax Policy in the Real World. Cambridge University Press, 1999.

STIGLITZ, J. Economics of the Public Sector. New York. Norton & Company, 3ª edição, 1999.

VALOR ECONÔMICO. “Estados estimulam empresas a abater créditos de ICMS”. Publicado em 04/07/2008.

_____. “Nova forma de cobrança de ICMS eleva preços”. Publicado em 14/08/2008.

VARSAÑO, R. A Evolução do Sistema Tributário Brasileiro ao Longo do Século: Anotações e Reflexões para Futuras Reformas. Texto para Discussão. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA. Rio de Janeiro, n. 405, jan. 1996.

_____. A Tributação do Comércio Interestadual: ICMS Atual versus ICMS Partilhado. Texto para Discussão. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA. Rio de Janeiro, n. 382, set. 1995.

VARSAÑO, R. *et al.* Uma Análise da Carga Tributária do Brasil. Texto para Discussão. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA. Rio de Janeiro, n. 583, ago. 1998.

_____. Substituindo o PIS e a COFINS - e por que não a CPMF? - por uma Contribuição Não-Cumulativa. Texto para Discussão. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA. Rio de Janeiro, n. 832, out. 2001.

VIANNA, S. *et al.* Carga Tributária Direta e Indireta sobre as Unidades Familiares no Brasil. Texto para Discussão. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA. Brasília, n. 757, set. 2000.

WADDINGTON, S.; MARQUES, F. Carga Tributária Global: Estimativa para 2002. Informe SE. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES. Rio de Janeiro, n. 54, abr. 2003.

ANEXO

1) Dedução das restrições orçamentárias – 1º caso:

(a) Não-tributação do capital: conforme demonstrado no texto

(b) Tributação da renda do capital e do próprio capital resgatado em $t = 2$:

$$c_1(1+t_c) = w_1(\bar{l} - l_1)(1-t_w) + rK_1(1-t_k) - (K_2 + \delta K_1) \quad (\text{III})$$

$$c_2(1+t_c) = w_2(\bar{l} - l_2)(1-t_w) + (1+r)K_2(1-t_k) \quad (\text{IV})$$

Substituindo (IV) em (III):

$$\left[c_1 + \frac{c_2}{(1+r)(1-t_k)} \right] (1+t_c) = \left[w_1(\bar{l} - l_1) + \frac{w_2(\bar{l} - l_2)}{(1+r)(1-t_k)} \right] (1-t_w) + (r-\delta)K_1(1-t_k)$$

(c) Tributação da renda do capital:

$$c_1(1+t_c) = w_1(\bar{l} - l_1)(1-t_w) + rK_1(1-t_k) - (K_2 + \delta K_1) \quad (\text{V})$$

$$c_2(1+t_c) = w_2(\bar{l} - l_2)(1-t_w) + rK_2(1-t_k) + K_2 \quad (\text{VI})$$

Substituindo (VI) em (V):

$$\left[c_1 + \frac{c_2}{1+r(1-t_k)} \right] (1+t_c) = \left[w_1(\bar{l} - l_1) + \frac{w_2(\bar{l} - l_2)}{1+r(1-t_k)} \right] (1-t_w) + (r-\delta)K_1(1-t_k)$$

(d) Tributação da renda do capital líquida de depreciação:

$$c_1(1+t_c) = w_1(\bar{l} - l_1)(1-t_w) + (r-\delta)K_1(1-t_k) - K_2 \quad (\text{VII})$$

$$c_2(1+t_c) = w_2(\bar{l} - l_2)(1-t_w) + (r-\delta)K_2(1-t_k) + K_2 \quad (\text{VIII})$$

Substituindo (VIII) em (VII):

$$\left[c_1 + \frac{c_2}{1 + (r - \delta)(1 - t_k)} \right] (1 + t_c) = \left[w_1(\bar{l} - l_1) + \frac{w_2(\bar{l} - l_2)}{1 + (r - \delta)(1 - t_k)} \right] (1 - t_w) + (r - \delta)K_1(1 - t_k)$$

2) Dedução das restrições orçamentárias – 2º caso (Modelo de gerações superpostas):

(a) Não-tributação do capital:

$$c_1(1 + t_c) = w_1(\bar{l} - l_1)(1 - t_w) - K \quad (\text{IX})$$

$$c_2(1 + t_c) = w_2(\bar{l} - l_2)(1 - t_w) + (1 + r - \delta)K \quad (\text{X})$$

Substituindo (X) em (IX):

$$\left[c_1 + \frac{c_2}{1 + r - \delta} \right] (1 + t_c) = \left[w_1(\bar{l} - l_1) + \frac{w_2(\bar{l} - l_2)}{1 + r - \delta} \right] (1 - t_w)$$

(b) Tributação da renda do capital e do próprio capital vendido em $t = 2$:

$$c_1(1 + t_c) = w_1(\bar{l} - l_1)(1 - t_w) - K \quad (\text{XI})$$

$$c_2(1 + t_c) = w_2(\bar{l} - l_2)(1 - t_w) + (1 + r)K(1 - t_k) - \delta K \quad (\text{XII})$$

Substituindo (XII) em (XI):

$$\left[c_1 + \frac{c_2}{[(1 + r)(1 - t_k)] - \delta} \right] (1 + t_c) = \left[w_1(\bar{l} - l_1) + \frac{w_2(\bar{l} - l_2)}{[(1 + r)(1 - t_k)] - \delta} \right] (1 - t_w)$$

(c) Tributação da renda do capital:

$$c_1(1 + t_c) = w_1(\bar{l} - l_1)(1 - t_w) - K \quad (\text{XIII})$$

$$c_2(1 + t_c) = w_2(\bar{l} - l_2)(1 - t_w) + rK(1 - t_k) + (1 - \delta)K \quad (\text{XIV})$$

Substituindo (XIV) em (XIII):

$$\left[c_1 + \frac{c_2}{(1-\delta)+r(1-t_k)} \right] (1+t_c) = \left[w_1(\bar{l}-l_1) + \frac{w_2(\bar{l}-l_2)}{(1-\delta)+r(1-t_k)} \right] (1-t_w)$$

(d) Tributação da renda do capital líquida de depreciação:

$$c_1(1+t_c) = w_1(\bar{l}-l_1)(1-t_w) - K \quad (\text{XV})$$

$$c_2(1+t_c) = w_2(\bar{l}-l_2)(1-t_w) + (r-\delta)K(1-t_k) + K \quad (\text{XVI})$$

Substituindo (XVI) em (XV):

$$\left[c_1 + \frac{c_2}{1+[(r-\delta)(1-t_k)]} \right] (1+t_c) = \left[w_1(\bar{l}-l_1) + \frac{w_2(\bar{l}-l_2)}{1+[(r-\delta)(1-t_k)]} \right] (1-t_w)$$