

RESUMO

Em 1988 o Congresso Brasileiro promulgou uma nova Constituição que propiciava uma descentralização da arrecadação tributária entre os entes federativos. Apesar das profundas mudanças promovidas, a nova Constituição não foi capaz de assegurar a estabilidade macroeconômica assim como a redução das desigualdades regionais. Ao contrário, as mudanças promovidas estimularam um contínuo processo de “remendos” legais que elevaram o ‘custo Brasil’ e estimularam a “Guerra Fiscal “ entre estados. O resultado foi a emergência de um sistema tributário arcaico, complexo, estruturalmente injusto e excessivamente oneroso para o contribuinte. Inserido nesse contexto, os principais objetivos deste estudo serão (i) avaliar o atual sistema tributário brasileiro que resultou da Constituição de 1988, e (ii) as principais propostas de reforma tributária que vêm sendo discutidas nos últimos anos.

PALAVRAS-CHAVE

Reforma tributária; Guerra Fiscal; Custo Brasil e Sistema Tributário.

ABSTRACT

In 1988 the Brazilian National Congress approved the new Federal Constitution which propitiated the decentralization of the tributary revenues. In spite of the important changes promoted , the new Constitution was not able to ensure the macroeconomic stability so as to decrease the regional disparities. As a contrary, it stimulated a continuous process of legal changes which reduced the Brazilian foreign competitiveness, stimulated the “fiscal war “ among states and resulted in a tributary system considered obsolete, too complex , structurally unfair and highly costly for the tax payer. The main objectives of this report will be to evaluate (i) the tributary system

which emerged from the Constitution of 1988 and (ii) the main proposals of tax reforms which have been discussed in the last years.

KEY WORDS

Tributary Reform; Fiscal War; Brazil Cost and Tributary System.

SUMÁRIO

I.	Introdução	05
II.	Estrutura tributária nacional	09
III.	Principais distorções.....	11
IV.	A criação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM).....	14
V.	As propostas de reforma tributária.....	18
	1. Discussões iniciais.....	18
	2. Proposta Pedro Parente	19
	3. O substitutivo de MUSSA DEMES.....	23
	4. As perdas dos estados exportadores líquidos	27
	5. A aprovação na Comissão de Reforma Tributária	28
	6. A crítica do Governo Federal.....	29
	7. O relatório da Comissão Tripartite.....	32
	8. A polêmica sobre os benefícios da guerra fiscal	34
	9. Fundinho, Fundão e benefícios fiscais	35
	10 A proposta Everardo Maciel	39
	11. A crítica dos estados à proposta Everardo Maciel.....	41
	12. A emenda aglutinativa Mussa Demes	43
	13. A nova proposta do Governo Federal.....	45
VI.	Conclusões	50
VII.	Lista de tabelas	54
VIII.	Bibliografia	55

UMA ANÁLISE DAS PROPOSTAS DE REFORMA TRIBUTÁRIA RECENTES*

Fernando Dall'Acqua

I. INTRODUÇÃO

Há pouco mais de 5 anos discute-se intensamente, no Brasil, a questão da reforma tributária. Essa discussão manifesta o reconhecimento de que o sistema implantado pela Constituição de 1988 não foi capaz de garantir a estabilidade macroeconômica e a superação dos históricos desequilíbrios regionais que estão na raiz da questão federativa do país. Essa incapacidade não se deve, porém, a uma omissão do texto constitucional quanto a esses aspectos. Muito pelo contrário, são derivados exatamente da ênfase descentralizada com que a Assembléia Nacional Constituinte desenhou o sistema tributário brasileiro. A Constituinte atuou não apenas no sentido de ampliar a autonomia dos níveis sub-nacionais de governo, mas também de enfrentar os desequilíbrios regionais por meio da transferência de receitas em favor das regiões menos desenvolvidas.

De fato, a descentralização propugnada se deu não apenas em sentido vertical, ampliando as competências e a base tributável dos níveis sub-nacionais, notadamente em favor dos níveis locais, mas também em sentido horizontal, deslocando recursos das regiões mais desenvolvidas para regiões mais carentes, seja por meio de transferências ou redistribuição da arrecadação.

* O NPP agradece à aluna que participou da pesquisa que originou o presente relatório como auxiliar de pesquisas, Mariana Romitelli Dall'Acqua

Neste sentido, as mudanças promovidas pela constituição de 1988, na direção da descentralização tributária, trouxeram as seguintes implicações que estão na origem dos problemas apresentados pelo sistema tributário brasileiro:

a) Complexidade:

Uma vez que os desequilíbrios regionais estão no fulcro da questão do federalismo brasileiro, é natural que o ICMS – principal imposto do país - tenha importância destacada na análise desse problema. O ICMS - Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e sobre a Prestação de Serviços de Transportes Interestadual e de Comunicação – é imposto que incide sobre o valor adicionado, sendo responsável por cerca de 25% de tudo o que se arrecada de impostos. Por suas características, o ICMS é um importante instrumento regulador das condições competitivas da economia e que, por ser de competência estadual, tem sido constantemente objeto de acirradas críticas. Se a competência estadual para tributar, através de um imposto sobre valor adicionado, tem sido historicamente decisiva para o fortalecimento dos entes federativos, por outro lado, é inegável que, se não subordinado às regras de harmonização e ao interesse nacional, essa competência contribui para a proliferação de legislações estaduais específicas, aumentando substancialmente a complexidade do sistema.

b) Custo Brasil (isonomia competitiva)

O impulso da Constituição de 1988 em favor da descentralização retirou da União alguns dos instrumentos de que dispunha para ação política. Isso ocorreu de várias formas:

- (i) seja por reduzir sua competência de exercer política tributária;
- (ii) por transferir impostos que eram de sua competência para os níveis estaduais;

(iii) por aumentar as transferências em favor dos níveis sub-nacionais de governo.

Conseqüência disso, foi o aumento gradativo do desinteresse da União por impostos com elevado percentual de transferências constitucionais, como é o caso do imposto sobre a renda, que transfere 47% de sua arrecadação para estados e municípios, e do Imposto sobre Produtos Industrializados – imposto sobre valor adicionado de competência federal, que transfere 57% dos recursos que arrecada. Esse fato induziu a União a criar alternativas para os ajustes de receita por meio de tributação não compartilhada com estados ou municípios. As contribuições sociais cumulativas, como o PIS, COFINS e a CPMF, são exemplos disto e constituem-se em importantes fontes de receita para a União, muito embora, por incidirem em cascata, afetem negativamente as condições de competitividade das empresas nacionais.

c) Guerra Fiscal

A emergência da Guerra Fiscal está associada aos fortes desequilíbrios regionais e, portanto, aos conflitos de interesse entre estados. A Constituição de 1988 manteve a cobrança de imposto na origem com a incidência da alíquota interestadual. Desta forma, promoveu o acirramento de uma guerra fiscal, na qual os estados buscam criar vantagens comparativas e criar atrativos a novos investimentos à custa da desoneração do ICMS (alíquota interestadual), em manifesto desrespeito à legislação básica. Evidentemente, o papel do CONFAZ – órgão coligado composto por secretários estaduais de fazenda a quem competiria disciplinar a concessão de benefícios e/ou mudanças que envolvam operações entre mais de uma unidade da federação - foi esvaziado.

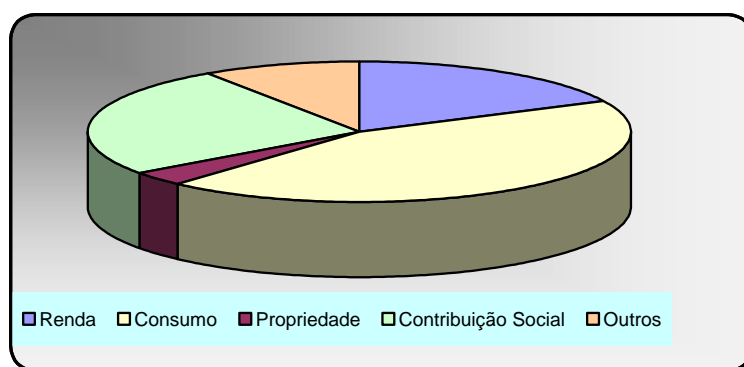
É importante destacar que o sistema tributário brasileiro, como assinala o professor Alcides Jorge Costa, está enraizado na estrutura institucional do país. Desde a Colônia, as províncias sempre mantiveram competência própria para exercer a tributação indireta, que foi concentrada principalmente nas exportações e, em menor escala, nas importações de produtos industrializados. Em contraste, a

tributação sobre a propriedade e a renda comumente atribuída à competência federal sempre teve importância secundária no total da arrecadação brasileira. Esta regressividade, que está na origem do processo tributário brasileiro, manteve-se substancialmente após a Constituição de 1988 em decorrência da opção tributária centrada nos impostos indiretos com o objetivo de reduzir os desequilíbrios fiscais e regionais do país. Esse traço do sistema tributário não foi questionado durante as discussões sobre reforma tributária cujas propostas limitavam-se a mudanças nos impostos indiretos. (Tabela 1)

Neste sentido, o objetivo central deste estudo é analisar as propostas de reforma tributária, segundo os seguintes parâmetros básicos (i) complexidade; (ii) isonomia competitiva (Custo Brasil); (iii) equidade regional e (iv) guerra fiscal. A partir deste enfoque serão avaliadas as seguintes propostas de reforma tributária : (i) Proposta “Pedro Parente”; (ii) Emenda “Mussa Deme” ; (iii) Emenda Everardo Maciel; (iv) Emenda Aglutinativa” e (v) Emenda Governo Federal.

Tabela 1**Receita Tributária Brasileira – 1997
(por tipo de impostos)**

Tipo de Impostos	R\$ (bilhão)	%
Renda	42,82	17,76%
Consumo	105,86	43,92%
Propriedade	7,72	3,20%
Contribuição Social	61,75	25,62%
Outros	22,90	9,50%
Total	241,05	100,00%

**II. ESTRUTURA TRIBUTÁRIA NACIONAL**

A estrutura tributária atual foi moldada basicamente na Constituição de 1988. Dentro de uma abordagem federativa pode-se considerar que o modelo adotado segue princípios que começaram a ser delineados na Constituição de 1946. Até então, o sistema tributário era pautado por uma clara divisão de competência arrecadatória entre os entes federativos que tinha como premissa básica uma ilusória igualdade econômica entre estados. Como assinala Costa:

Uma vez que a organização federativa exigia que os Estados e a União tivessem suas fontes de receita, ...a primeira Constituição republicana determinou simplesmente os tributos que caberiam à União e os que caberiam aos Estados, deixando aquela e a estes instituir novas fontes de receita, desde que não coincidissem com as expressamente designadas. Por outras palavras, deixou um campo residual a competência concorrente da União e dos Estados. O mesmo sistema foi mantido pelas Constituições de 1934 e 1937.

O processo de redemocratização verificado a partir do fim da segunda guerra mundial inaugurou um período de descentralização das decisões político-administrativas que acabou influenciando o federalismo tributário vigente. O novo enfoque assegurava uma maior autonomia política e fiscal para os estados, revertendo a tendência de centralização registrada entre 1930 e 1946. Em decorrência, a Constituição de 1946 inaugurou a transferência de recursos tributários da União para Estados e Municípios. A nova premissa era a de que caberia à União redistribuir recursos tributários com os estados, o que se concretizou através da repartição da arrecadação do imposto único sobre combustíveis, lubrificantes e energia elétrica.(Costa, 1961,pag 5).

A nova estratégia federativa não se esgotava na implementação das transferências constitucionais mas ia além. A Constituição de 1946 implicitamente reconhecia que a premissa de equidade do potencial econômico entre estados era frágil num país com a diversidade econômica e social do Brasil. O reconhecimento de que existiam desigualdades regionais estruturais na economia brasileira acabou estabelecendo a forma de repartição das transferências constitucionais de receita. Desta forma, a receita tributária decorrente do imposto único sobre combustíveis e lubrificantes seria distribuída aos estados e municípios na proporção de sua superfície, população, consumo e produção. Além disso, o Governo Federal deveria também destinar 10% da arrecadação do imposto de renda aos municípios.(idem, pag5).

A ênfase nas transferências constitucionais tributárias seria reforçada com o advento do regime militar, apesar da centralização político-administrativo que caracterizou este período iniciado em 1964. A desorganização das finanças públicas, registrada particularmente no início da década de sessenta, fez com que a mudança do sistema tributário nacional tivesse caráter prioritário para o novo governo.

Com a instalação de um regime autoritário marcado por atos de exceção, as resistências políticas e obstáculos institucionais, que normalmente caracterizam este tipo de iniciativa, foram facilmente superadas. Neste contexto, entre 1964-66 ocorreu uma série de modificações tributárias pontuais que culminou na Emenda Constitucional nº 18/65, incorporada ao Código Tributário promulgado em 1965 e, posteriormente, à Constituição de 1967.

Em linhas gerais, essas mudanças tributárias tiveram os seguintes focos centrais:

- (i) aumentar a receita tributária para viabilizar a recuperação das finanças federais e estaduais;
- (ii) atender às reivindicações das classes empresariais, consolidando tríplice aliança entre capital nacional, capital estrangeiro e governo evitando, assim, tributos que inibissem o investimento e conseqüentemente o crescimento econômico;
- (iii) reduzir as desigualdades regionais através da criação de fundos de participação de estados;
- (iv) minimizar a influência de estados e municípios no processo de crescimento econômico, limitando sua capacidade de praticar política tributária;
- (v) manter a concentração arrecadatória sobre impostos indiretos.

III. PRINCIPAIS DISTORÇÕES

É importante destacar que a Constituição de 1967 tentou conciliar a centralização tributária, vista como essencial para atingir metas macroeconômicas, com o objetivo de reduzir a desigualdade regional, sem ater-se, no entanto, à regressividade social do Modelo Tributário. Neste sentido, assumiu-se como premissa básica, herdada da Constituição de 1947, a necessidade de diminuir as desigualdades regionais através de uma redistribuição de recursos tributários arrecadados pela União. Foram criados fundos de participação para estados e municípios com uma parcela do imposto de renda (IR) e do imposto sobre produtos industrializados (IPI), arrecadados pelo Governo Federal. Como critério de partilha, estabeleceu-se que a participação de cada estado no fundo seria inversamente proporcional à arrecadação tributária federal no respectivo estado. (Tabela 2)

Tabela 2

Arrecadação Federal e o Retorno via Transferências Constitucionais por Estado – Ano de 1998

(Em R\$ Mil)

ESTADOS	ARRECAÇÃO FEDERAL (*)					TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS (**)										TAXA DE RETORNO		
	IPI	IR	DEMAIS (1)	TOTAL (A)	PARTICIPAÇÃO EM (A)	AOS ESTADOS					AOS MUNICÍPIOS					PARTICIPAÇÃO NO TOTAL DO REPASSE	AOS TESOUREOS ESTADUAIS (B/A)	AOS ESTADOS E SEUS MUNICÍPIOS ((B + C)/A)
						FPE	FPEx	FUNDEF	TOTAL (B)	PARTICIPAÇÃO EM (B)	FPM	FPEx	FUNDEF	TOTAL (C)	PARTICIPAÇÃO EM (C)			
TOCANTINS	6.817,6	16.797,6	47.799,9	71.415,1	0,06%	402.851,8	83,3	65.218,7	468.153,8	3,67%	160.113,7	27,8	34.147,7	194.289,2	1,52%	2,60%	655,54%	927,60%
ACRE	2.775,3	25.043,6	34.577,1	62.395,9	0,05%	317.547,5	28,8	44.697,7	362.274,0	2,84%	55.000,8	9,6	21.759,7	76.770,1	0,60%	1,72%	580,61%	703,64%
AMAPÁ	4.824,3	21.130,3	33.029,1	58.983,7	0,05%	316.712,0	466,4	55.063,3	372.241,7	2,91%	40.377,2	155,5	10.167,3	50.700,0	0,40%	1,66%	631,09%	717,05%
RORAIMA	3.369,2	17.710,9	26.977,1	48.057,1	0,04%	230.266,0	183,3	43.976,5	274.425,8	2,15%	28.545,8	61,1	1.889,0	30.496,0	0,24%	1,20%	571,04%	634,50%
MARANHÃO	55.601,3	124.323,9	225.195,8	405.121,0	0,34%	670.014,9	14.730,5	107.670,5	792.415,9	6,21%	426.885,6	4.910,2	226.905,4	658.701,2	5,17%	5,69%	195,60%	358,19%
PIAUI	48.130,6	99.475,0	138.143,1	285.748,7	0,24%	401.125,3	1.842,2	55.547,2	458.514,7	3,59%	259.658,2	614,1	83.415,5	343.687,7	2,70%	3,14%	160,46%	280,74%
ALAGOAS	43.523,9	111.697,0	153.922,0	309.142,9	0,26%	386.152,9	1.507,3	30.752,6	418.412,9	3,28%	238.990,3	502,4	84.044,2	323.536,9	2,54%	2,91%	135,35%	240,00%
PARAIBA	105.841,1	140.514,3	207.842,5	454.197,9	0,39%	444.520,0	3.113,2	67.214,8	514.848,1	4,03%	338.525,7	1.037,7	74.866,1	414.429,5	3,25%	3,64%	113,35%	204,60%
SERGIPE	46.643,1	113.871,5	149.804,0	310.318,6	0,26%	385.707,4	1.427,6	51.440,0	438.575,0	3,43%	144.450,9	475,9	42.453,3	187.380,0	1,47%	2,45%	141,33%	201,71%
RONDÔNIA	6.953,2	65.797,4	135.788,1	208.538,6	0,18%	261.352,4	641,6	40.926,5	302.920,5	2,37%	88.065,5	213,9	20.886,5	109.165,8	0,86%	1,62%	145,26%	197,61%
PARÁ	48.406,6	267.831,1	364.424,3	680.662,0	0,58%	567.334,1	52.877,2	184.110,5	804.321,8	6,30%	376.310,9	17.625,7	130.150,7	524.087,4	4,11%	5,21%	118,17%	195,16%
RIO GRANDE DO NORTE	61.451,4	140.449,5	216.695,3	418.596,3	0,36%	387.805,2	2.185,5	59.378,8	449.369,5	3,52%	255.670,9	728,5	54.689,9	311.089,3	2,44%	2,98%	107,35%	181,67%
CEARÁ	142.190,3	463.743,4	624.280,3	1.230.214,0	1,05%	681.033,0	8.848,3	97.268,9	787.150,2	6,16%	544.142,3	2.949,4	175.252,1	722.343,9	5,67%	5,92%	63,98%	122,70%
MATO GROSSO	60.783,7	148.679,7	261.797,4	471.260,8	0,40%	214.226,2	9.259,3	53.075,1	276.560,6	2,17%	199.128,2	3.086,4	30.960,3	233.174,9	1,83%	2,00%	58,69%	108,16%
MATO GROSSO DO SUL	22.489,8	129.392,9	190.433,7	342.316,4	0,29%	123.640,2	4.095,6	34.968,1	162.703,9	1,27%	159.538,8	1.365,2	26.220,0	187.124,0	1,47%	1,37%	47,53%	102,19%
BAHIA	460.837,1	721.828,1	1.220.533,3	2.403.198,4	2,04%	872.183,4	57.685,2	218.620,0	1.148.488,6	8,99%	929.185,7	19.228,4	239.456,0	1.187.870,1	9,32%	9,16%	47,79%	97,22%
PERNAMBUCO	308.218,9	486.970,9	784.037,5	1.579.227,3	1,34%	640.497,2	10.438,7	107.757,0	758.692,9	5,94%	531.294,4	3.479,6	117.338,8	652.112,8	5,12%	5,53%	48,04%	89,34%
GOLÁS	136.164,9	338.721,5	649.294,8	1.124.181,1	0,96%	263.905,0	7.427,8	78.005,3	349.338,1	2,74%	385.064,3	2.475,9	38.266,4	425.806,5	3,34%	3,04%	31,07%	68,95%
AMAZONAS	90.081,1	284.713,8	691.953,5	1.066.748,3	0,91%	259.013,3	5.551,9	47.487,8	312.053,0	2,44%	139.486,5	1.850,6	28.335,7	169.672,9	1,33%	1,89%	29,25%	45,16%
MINAS GERAIS	1.417.968,1	2.053.841,8	3.134.701,0	6.606.510,9	5,61%	413.480,0	138.617,1	292.644,2	844.741,4	6,61%	1.364.989,8	46.205,7	104.446,6	1.515.642,1	11,90%	9,25%	12,79%	35,73%
SANTA CATARINA	399.213,3	690.274,2	1.184.038,8	2.273.526,4	1,93%	118.794,9	101.607,9	82.472,0	302.874,7	2,37%	404.485,5	33.869,3	49.860,8	488.215,7	3,83%	3,10%	13,32%	34,80%
PARANÁ	895.078,5	1.583.587,5	2.859.298,2	5.337.964,2	4,54%	267.627,2	100.782,8	132.894,2	501.304,3	3,93%	718.972,9	33.594,3	119.238,5	871.805,7	6,84%	5,38%	9,39%	25,72%
RIO GRANDE DO SUL	1.114.778,7	1.989.173,1	2.966.686,8	6.070.638,6	5,16%	218.579,6	187.900,6	160.604,0	567.084,1	4,44%	711.452,3	62.633,5	110.702,1	884.787,9	6,94%	5,69%	9,34%	23,92%
ESPÍRITO SANTO	867.962,8	369.256,5	1.043.414,4	2.280.633,7	1,94%	139.234,5	46.516,6	55.836,1	241.587,1	1,89%	184.793,1	15.505,5	24.210,2	224.508,8	1,76%	1,83%	10,59%	20,44%
RIO DE JANEIRO	1.507.933,6	7.601.671,5	7.607.098,4	16.716.703,5	14,21%	141.805,7	51.331,5	42.579,4	235.716,6	1,85%	319.140,6	17.110,5	78.683,2	414.934,3	3,26%	2,55%	1,41%	3,89%
SÃO PAULO	8.331.482,9	23.075.798,6	25.830.331,8	57.237.613,4	48,64%	92.823,0	202.290,7	249.923,8	545.037,6	4,27%	1.382.402,0	67.430,2	58.016,4	1.507.848,6	11,83%	8,05%	0,95%	3,59%
DISTRITO FEDERAL	108.450,1	4.719.950,1	4.784.999,5	9.613.399,7	8,17%	64.066,4	12,6	16.684,0	80.763,0	0,63%	30.459,4	4,2	-	30.463,6	0,24%	0,44%	0,84%	1,16%
TOTAIS	16.297.971,1	45.802.245,7	55.567.097,7	117.667.314,5	100,00%	9.282.299,1	1.011.453,7	2.476.816,9	12.770.569,7	100,00%	10.417.131,1	337.151,2	1.986.362,5	12.740.644,9	100,00%	100,00%	10,85%	21,68%

OBS.: '1) DEMAIS: inclui outros impostos administrados pela Receita Federal (IOF, ITR, CSLL, PIS/PASEP, COFINS, CPMF, etc.)

'2) ARRECAÇÃO FEDERAL: Arrecadação Tributária sob a responsabilidade da Receita Federal;

'3) TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS: refere-se aos Fundos de Participação dos Estados (FPE) e Municípios (FPM), Fundo sobre Exportação (FPEx - IPI-Exportação) e Fundo de Desenvolvimento da Educação (FUNDEF);

FONTES: '(*) Superintendência da Receita Federal de São Paulo;

'(**) Secretaria do Tesouro Nacional.

Esta opção de tratar a questão das desigualdades regionais através de repartição da arrecadação dos dois principais tributos federais (IR e IPI) teve importância fundamental nas distorções que emergiram do modelo tributário implementado pelo regime militar de 1964. Na prática, o modelo restringiu a capacidade da União em realizar ajustes fiscais via receita tributária, na medida em que o Governo Federal tinha que compartilhar com estados e municípios qualquer aumento da receita tributária via IR e IPI. Frente a essa nova realidade, o governo federal acabou trilhando o caminho mais fácil ao criar a contribuição social para a qual não há a obrigatoriedade constitucional de compartilhar a receita arrecadada com estados e municípios (Tabela 3). Desta forma, a questão do desenvolvimento regional – por estar na raiz das principais distorções que emergiram dentro do sistema tributário nacional – assumiu o centro da questão tributária no Brasil.

Tabela 3

Carga Tributária por Impostos – 1970/93

	(em %)				
	1970/75	1975/80	1980/85	1985/90	1990/93
União	11,31	10,48	9,72	9,09	8,42
IR	2,83	3,08	3,62	4,26	4,01
IPI	4,05	2,77	1,93	2,12	2,4
Unicos	1,51	1,31	0,54	0,39	0,04
IT/ISC	1,85	1,91	1,78	1,04	0,33
IE/II	0,8	0,84	0,86	0,58	0,56
IOF	0,13	0,42	0,84	0,59	0,93
ITR	0,14	0,15	0,15	0,11	0,15
Estados	6,84	5,44	5,27	6,47	7,77
ICMS	5,94	4,82	4,73	5,82	6,85
IPVA-ITBI	0,9	0,62	0,54	0,65	0,92
Municípios	0,55	0,6	0,56	0,58	0,94
ISS	0,23	0,29	0,3	0,31	0,36
IPTU	0,32	0,31	0,26	0,25	0,34
				0,02	0,24
Total Carga Tribut.	18,7	16,525	15,55	16,14	17,13
Contribuições	6,61	8,04	7,92	7,59	9,03
Iapas	4,23	4,98	5	4,58	4,95
Prev	0,4	0,47	0,32	0,11	0,12
FGTS	1,37	1,42	1,24	1,17	1,23
PIS-Pasep	0,61	1,17	0,96	0,82	1,16
Finsocial			0,4	0,91	1,57
Carga Bruta	25,31	24,565	23,47	23,73	26,16

Obs.: Médias quinquenais

Complementando, a reforma tributária de 1964 atribuiu aos estados a competência sobre a Transmissão de Bens Móveis e Intervivos (ITBI) e o Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM). Como o ITBI apresentava pequena capacidade arrecadatória, era o ICM que deveria assegurar aos estados a maior parcela de receita necessária para o cumprimento das obrigações fiscais.

IV. A CRIAÇÃO DO IMPOSTO SOBRE CIRCULAÇÃO DE MERCADORIAS (ICM)

O ICM foi criado como um imposto sobre valor adicionado (IVA) com as seguintes características:

- (i) incide sobre bens de consumo, intermediários e de capital;
- (ii) é calculado "por dentro" ou seja, incorpora sua própria base no cálculo;
- (iii) inclui o IPI na sua base de cálculo;
- (iv) é partilhado entre o estado produtor e o estado consumidor.

As três primeiras características estão, na realidade, associadas a uma questão psicológica. O imposto anterior, IVC, era um imposto em cascata. Sendo assim, implicava em uma alíquota bastante inferior quando comparada a um imposto sobre o valor agregado tal como era o ICM, para assegurar o mesmo nível de receita. Desta forma, ao incidir simultaneamente sobre bens de consumo e de capital, estabelecer o cálculo "por dentro" e incorporar o IPI a sua base, procurou-se, provavelmente, evitar a necessidade de se explicitar uma alíquota muito mais alta em relação ao IVC, o que geraria a impressão de um grande aumento da carga tributária no país (VARSAÑO, 1984, p7-8).

A última característica que cria o ICM como um imposto híbrido entre a produção e o destino teve como objetivo implícito a repartição da receita entre estados produtores e consumidores ou seja entre os estados exportadores líquidos e os estados importadores líquidos. Operacionalmente se estabeleceu a tributação no destino, porém se instituiu uma alíquota interestadual que captava parte da receita tributária para o estado de origem.

Obviamente a premissa deste mecanismo de distribuição era a fixação de uma alíquota interestadual inferior à alíquota de transações internas, ou seja, a alíquota vigente no estado importador. Quanto maior a alíquota interestadual maior a captação do imposto pelo estado produtor ou exportador e vice-versa. Ou seja, se a alíquota interestadual fosse igual a alíquota no estado importador todo imposto seria captado pelo estado exportador; inversamente se a alíquota interestadual fosse zero todo imposto seria captado pelo estado importador.

Este mecanismo aparentemente engenhoso acabou fornecendo o combustível para a guerra fiscal. A explicação deste fenômeno é simples: em geral, os estados atraem indústrias não para abastecer o seu próprio mercado, mas sim para vender para o resto do país. Como as vendas interestaduais são tributadas, alguns estados utilizam essa receita para financiar o ICMS dos projetos atraídos. O tesouro do estado que exporta recebe, do contribuinte vendedor, o ICMS interestadual; o tesouro do estado que importa "devolve", na forma de crédito, esse imposto ao contribuinte comprador.

Para ilustrar esse fenômeno, pode-se imaginar a montadora Ford da Bahia "recolhendo" aos cofres baianos, por exemplo 12% de ICMS referente a alíquota interestadual quando vende automóvel para as concessionárias Ford em São Paulo. Esses 12% que a Bahia supostamente recebe é devolvido - ou financiado a longo prazo, sem juros - para a montadora atraída. Por outro lado, a concessionária Ford em São Paulo, que pagou 12%, na nota fiscal, para a montadora baiana, deduz esse montante do valor que deve recolher aos cofres paulistas. É o chamado princípio da

não cumulatividade do ICMS: deduz-se da operação subsequente o que se pagou na operação anterior.

Dessa forma, esse ICMS que o tesouro paulista deixou de receber, relativo ao automóvel consumido em São Paulo, foi transferido, via tributação interestadual, ao tesouro baiano, que o devolveu à montadora atraída. Em outras palavras, saiu dos consumidores e dos cofres de São Paulo - e de todos os demais estados consumidores - e entrou para os cofres da montadora baiana. Como nenhum estado brasileiro - a não ser o Estado de São Paulo- tem mercado consumidor próprio para atrair uma indústria de porte nacional, não é difícil concluir que a guerra fiscal é financiada com a receita da arrecadação interestadual que, por sua vez, é deduzido das receitas dos estados consumidores.

Esta questão pode ser focalizada sob o prisma do desenvolvimento regional. Na medida em que os fundos de participação perdiam sua importância frente a criação das contribuições sociais, os estados gradualmente perderam uma de suas principais fontes de financiamento para promoverem o desenvolvimento. Nessas circunstâncias passaram a utilizar os benefícios fiscais associados ao ICM, desencadeando a guerra fiscal. Em outras palavras, a opção do governo federal pelas contribuições cumulativas, para aumentar sua receita tributária, e o modelo de tributação misto, origem/destino do ICM, acabaram estimulando a guerra fiscal entre os estados brasileiros.

Durante a década de oitenta, com o gradual enfraquecimento político do regime militar e com o avanço do processo de democratização do país, ganhou força a idéia de descentralização fiscal. Já no início dos anos oitenta, pressionado pelo crescente poder político dos estados, aumentou-se substancialmente as parcelas do IPI e do IR destinadas aos fundos de participação dos estados (FPE) e dos municípios (FPM). Desta forma, enquanto em 1980 esta parcela era de 18% , em 1990 ela tinha alcançado 44%, levando as transferências constitucionais a saltar de 20% para 47% do IR e de 20% para 57% do IPI neste período.(Serra e Afonso, 99,p6).

Esta tendência de descentralização fiscal acabou sendo consolidada na Constituição de 1988. Entre 1988-95 a participação do Governo Federal na Receita Tributária Total diminuiu de 5,5% com o correspondente aumento de Estados e Municípios (B.Mundial, 1988, p.10). No caso dos estados, foi ampliada a base de tributação do ICM que se transformou em ICMS para incluir os serviços de comunicação e transportes. Duas outras mudanças merecem destaque. Primeiro, ampliou-se a margem dos estados em praticar política tributária mediante a flexibilização das alíquotas através de lei estadual e da delegação administrativa. Segundo, aumentou-se a participação dos municípios para 25% na receita desse tributo.

Como esperado, as mudanças tributárias implementadas pela Constituição de 1988 acabaram reforçando a tendência do governo federal em tributar através das contribuições sociais. Como corolário, o sistema tributário nacional começa a perder sua qualidade devido à cobrança crescente das contribuições sociais incidentes sobre faturamento e por isto cumulativas. Isto fica evidente na distribuição da Receita Tributária Federal. Por exemplo, enquanto a arrecadação do IPI, que incide sobre o valor agregado, cai de 4,3% do PIB em 1970 para cerca de 2% em 1990 e 1,5% em 2000, as contribuições sociais PIS/PASEP e COFINS, que arrecadavam menos de 1% do PIB no início dos anos oitenta, saltam para cerca de 2,8% no final desta década e para 4,3% em 2000. Somando-se a arrecadação da CPMF, o total das contribuições superava 5% do PIB, portanto mais de três vezes que o arrecadado com o IPI no final da década de noventa.

V. AS PROPOSTAS DE REFORMA TRIBUTÁRIA

A motivação para as recentes propostas de reforma tributária remontam as distorções associadas ao sistema tributário após a Constituição Federal de 1988, mais especificamente ao capítulo dedicado ao Sistema Tributário Nacional (Tabela 3). A descentralização tributária e financeira resultante do pacto político constitucional de 1988 transformou-se em motivação permanente para o Governo Federal insistir na reestruturação do sistema tributário nacional. As razões eram

objetivas: o desequilíbrio das finanças federais, marcado por déficit público crônico, herdado da década de oitenta, havia sido negativamente afetado pelas mudanças constitucionais. Surpreendentemente, o Governo Federal que, inicialmente, manifestava maior interesse na reforma tributária, no curso das negociações foi quem maiores dificuldades criou para que se alcançasse um consenso entre os diversos agentes envolvidos.

1. DISCUSSÕES INICIAIS

A primeira tentativa formal para realizar uma Reforma Tributária ocorreu no Governo Collor com a criação da Comissão Executiva de Reforma Fiscal, que se tornou conhecida como "Comissão Ary Oswaldo Mattos Filho". Essa proposta, apesar de uma boa repercussão na mídia, avançou pouco politicamente, presumivelmente por ter sido elaborada sem uma negociação política mais ampla com os agentes diretamente afetados.

Na primeira metade da década dos noventa, surgiu também a atraente proposta do "Imposto Único". Esta proposta, que se auto-intitulava "revolução tributária", propunha a substituição de todos impostos por um único imposto sobre movimentação financeira. As evidentes vantagens desta proposta estavam na simplicidade e na dificuldade de sonegação, além de facilitar a arrecadação, por reduzir simultaneamente os custos administrativos do fisco e do contribuinte. As principais deficiências eram a cumulatividade - o que caracteriza um imposto de qualidade inferior - a abdicação do federalismo, além de abrir mão da política tributária como instrumento de justiça social.

A simpatia popular despertada pelo "imposto único" foi rapidamente sepultada pelas fortes críticas de analistas e políticos. Como assinala Varsano "se os objetivos são o de (simplificar e inibir a sonegação) ... e caso se pretenda preservar a federação - tais sistemas devem ser rejeitados. A solução - cada vez mais - é , ao invés de criar

tributos de péssima qualidade porque é necessário arrecadar, fortalecer as administrações fiscais para que elas sejam capazes de cobrar tributos de boa qualidade." (1996,p27).

Em 1995 a posse de Fernando Henrique Cardoso, marcada pela estabilização econômica, ressuscitou a discussão sobre a reforma tributária. Nesta fase, a primeira tentativa foi uma proposta do Ministério da Fazenda que ficou conhecida como PEC nº 175/95 enviada ao Congresso Nacional, pelo Governo Federal, mas que acabou sendo sepultada sob críticas de elevar a carga tributária, agravar a complexidade do sistema tributário e desrespeitar o pacto federativo. Esta primeira experiência já mostrava as dificuldades que teriam de ser enfrentadas no futuro.

2. PROPOSTA PEDRO PARENTE

Durante 1995-97, abandonada a PEC 175/95, foram apresentadas mais de uma centena de projetos de emenda constitucional no Congresso Nacional. Nenhum prosperou. Em 1997 o Ministério da Fazenda elaborou um documento oficioso que foi popularizado como "Proposta Pedro Parente". Esta proposta, inspirada em um texto informal, elaborado pela Receita Federal, propunha a criação de:

- (i) um imposto sobre o valor agregado de competência federal;
- (ii) um imposto sobre vendas a varejo sobre mercadorias (competência estadual);
- (iii) imposto sobre serviços (competência municipal);
- (iv) um imposto sobre produtos específicos, (excise tax) de competência estadual;
- (v) a incorporação da contribuição social sobre o lucro líquido ao imposto de renda.

Em contrapartida, seriam extintos o IPI, ICMS, ISS, CSLL, COFINS e PIS. A proposta apresentada, apesar de seu caráter preliminar, suscitou dúvidas e temores entre os diversos agentes econômicos envolvidos. Particularmente, a percepção dos estados de que sofreriam perdas significativas de arrecadação, além do fato de que prejudicaria o princípio federativo por concentrar na União a arrecadação de bases tributárias fundamentais, tais como renda e consumo, acabou gerando uma forte reação contrária à proposta. De qualquer forma, a iniciativa do Ministério da Fazenda teve o mérito de recolocar a reforma tributária na ordem do dia das grandes questões nacionais.

Reconhecendo as limitações da proposta, o Ministério da Fazenda tratou rapidamente de reelaborá-la tendo como premissa básica a manutenção da distribuição entre as esferas de governo da carga tributária vigente e, neste aspecto, elaborou uma proposta bastante complexa e detalhada cujos principais pontos estão resumidos na Tabela 4.

A grande novidade desta proposta foi fundir os dois principais impostos sobre valor agregado, IPI e ICMS em um só imposto partilhado entre a União e os Estados, e entre esses e municípios, mas regulamentado por lei federal. O benefício aparente desta alternativa era superar a enorme complexidade associada à existência no país de vinte e sete legislações estaduais de ICMS.

A proposta avançava também no sentido de racionalizar e simplificar todas as contribuições que incidiam sobre faturamento e salários (com exceção da contribuição previdenciária). Em contrapartida, haveria a criação de um imposto seletivo federal sobre operações com derivados de petróleo, combustíveis, lubrificantes, energia elétrica, fumo, bebidas, veículos automotores, embarcações, aeronaves, bens e mercadorias supérfluas.

Durante os debates, a questão central foi a eventual distribuição de recursos entre e dentro das esferas de governo. A expectativa de perda ou a insegurança quanto à

inevitável redistribuição de recursos, assim como a redução dos graus de liberdade dos estados no exercício da política tributária, já que seu principal imposto teria legislação federal, praticamente abortou a discussão da proposta.

Tabela 4

Proposta Pedro Parente

PRINCIPAIS PONTOS

- ✓ *instituição de um imposto da Federação, sobre Circulação de Bens, mercadorias e Serviços (novo ICMS), com características de imposto sobre valor agregado, partilhado entre a União, e os Estados, e entre estes e seus respectivos Municípios na forma de fundo de participação, regulamentado pela União, arrecadado e fiscalizado pelos Estados;*
- ✓ *criação de órgão que, dentre outras atribuições, poderá padronizar procedimentos e fomentar a integração e cooperação entre as administrações tributárias estaduais e federal;*
- ✓ *instituição do Imposto Seletivo federal incidente sobre operações com derivados de petróleo, combustíveis, lubrificantes, energia elétrica, fumo,, bebidas, veículos automotores, embarcações, aeronaves, bens e mercadorias supérfluos especificados em lei complementar e sobre serviços de telecomunicações;*
- ✓ *possibilidade de delegar aos Estados a instituição do imposto sobre a propriedade territorial rural;*
- ✓ *admissibilidade da compensação do valor pago a título de Imposto sobre Serviços (ISS) por contribuintes do imposto da Federação sobre Circulação de Bens, Mercadorias e sobre Prestações de Serviços, bem como não incidência do primeiro nas exportações de serviços para o exterior;*
- ✓ *substituição da Contribuição Provisória sobre a Movimentação Financeira por Imposto sobre a Movimentação Financeira, dedutível de outros tributos ou contribuições federais;*
- ✓ *racionalização e simplificação das contribuições sociais; resultantes da limitação da respectiva esfera de incidência, que passa a excluir o lucro, da admissibilidade de cobrança, na forma de adicional, para contribuintes do Imposto sobre Circulação de Bens, Mercadorias e sobre Prestações de Serviços e da não-cumulatividade nos casos em que, aplicáveis a não contribuintes deste Imposto, recaírem sobre a receita ou sobre o faturamento;*
- ✓ *desoneração das exportações e dos bens de capitais, sobre os quais deixam de incidir tanto os tributos pagos em decorrência da circulação de bens e das prestações de serviços, quanto as Contribuições cobradas com base na receita ou no faturamento.*
- ✓ *equiparação entre a carga Tributária incidente sobre os produtos e serviços nacionais e aquela a que sujeitam os produtos importados, em decorrência da extinção da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), imprimindo maior competitividade à produção interna;*
- ✓ *criação de um órgão constituído de representantes da União, dos Estados e do Distrito Federal para supervisionar e orientar a distribuição da receita do Imposto da Federação sobre Circulação de Bens, Mercadorias e sobre Prestações de Serviços;*
- ✓ *transição gradual, pelo prazo total de 12 (doze) anos, entre o sistema tributário atual e aquele introduzido pela emenda proposta, a fim de possibilitar a realização de ajustes advindos de eventuais perdas de receita, bem como permitir, no caso do Imposto da Federação sobre a Circulação de bens, Mercadorias e sobre Prestações de Serviços, a migração para a sistemática de tributação das vendas no local de destino;*

- ✓ *criação de um Fundo de Equalização constituído com recursos provenientes de Parcela da receita do Imposto da Federação sobre a Circulação de bens, Mercadorias e sobre Prestações de Serviços, destinado à compensação de eventuais quedas da receita disponível da União, dos Estados e do Distrito Federal, bem assim como a estimular o incremento da eficiência da arrecadação das unidades federadas;*
- ✓ *possibilidade de criação de mecanismos de compensação para os beneficiários de incentivos fiscais concedidos por prazo certo que sejam extintos em função das mudanças propostas;*
- ✓ *exigência de estabelecimento de mecanismos de substituição dos incentivos fiscais da Zona Franca de Manaus que venham a ser suprimidos em função da vigência da emenda;*
- ✓ *implementação do novo sistema somente quando aprovadas as leis que regulamentam o novo ICMS e o Imposto Seletivo.*

A revisão da proposta “Pedro Parente” deixou, no entanto, uma lição fundamental que iria pautar todo o debate futuro sobre a reforma tributária e que, de certa forma, já havia sido aprendida pela Comissão Ary Oswaldo em 1992. O eventual sucesso de qualquer proposta estava condicionado a uma ampla negociação política entre os diversos agentes envolvidos, em particular Governos Federal, Estaduais, Municipais, Congresso Nacional e sociedade civil. Embora não tivesse que ser explicitado como tal, a mudança do sistema tributário pressupunha um amplo pacto político. Neste sentido, as negociações deveriam estar embasadas em análises consistentes e exaustivas sobre os impactos da mudança na distribuição de recursos, assim como na proposição de mecanismos de compensação de eventuais perdas resultantes das alterações propostas.

É conveniente notar que o interesse do Governo Federal por mudanças substantivas no sistema tributário diminuía na medida em que sua estratégia de ajuste fiscal tornava-se bem sucedida. Particularmente, na medida em que o aumento das receitas, associado às contribuições sociais, permitia ao Governo Federal cumprir as metas negociadas com o FMI. Ou seja, a obtenção de superávits primários crescentes sustentados por um forte crescimento da receita tributária diminuiu o entusiasmo do Governo Federal por mudanças no modelo tributário. Desta forma, o Governo Federal acabou se desinteressando da proposta Pedro Parente.

Neste contexto as discussões passaram para o Congresso Nacional mais especificamente para a Comissão de Reforma Tributária que assumiu a responsabilidade de elaborar um substitutivo para as diversas propostas de reforma tributária e negociar sua aprovação com as diferentes esferas de governo e representantes da sociedade civil. A análise apresentada a seguir irá se concentrar nas propostas que surgiram das negociações realizadas pela Comissão de Reforma Tributária do Congresso Nacional durante o período 1999-2001:

- (i) Substitutivo Mussa Demes;
- (ii) Relatório da Comissão Tripartite - GF, Estados e Congresso;
- (iii) Emenda Everardo Maciel;
- (iv) Emenda Governo Federal.

3. O SUBSTITUTIVO MUSSA DEMES

Das várias propostas de Reforma Tributária apresentadas, o Substitutivo MUSSA DEMES foi efetivamente a que pautou o debate recente. Com o desinteresse do Governo Federal, o deputado assumiu praticamente sozinho a tarefa de motivar os estados a aderirem a seu substitutivo, que foi sendo modificado na medida em que as negociações avançavam.

O substitutivo Mussa Demes, que aparece sintetizado na Tabela 5 comparado com a legislação atual, apresenta as seguintes mudanças principais:

- (i) extingue o ICMS e IPI e cria um imposto sobre valor agregado abrangendo bens e serviços, compartilhado entre União e Estados;

- (ii) implanta o princípio de destino na cobrança do ICMS compartilhado;
- (iii) elimina as contribuições sociais, COFINS, CSLL, PIS/PASEP e CPMF e cria uma Contribuição Social única incidindo sobre valor agregado;
- (iv) extingue o ISS e cria o IVV de competência municipal e alíquota única fixada por lei complementar;
- (v) autoriza a utilização de precatórios para pagamento de débito fiscal;
- (vi) prorroga os benefícios da Zona Franca de Manaus de 2013 para 2023.

Tabela 5**Substitutivo Mussa Demes vs. Legislação Atual**

LEGISLAÇÃO ATUAL	SUBSTITUTIVO
1 - TRIBUTOS EXTINTOS: <ul style="list-style-type: none"> - FEDERAL IPI COFINS, CSLL, PIS/PASEP e CPMF - ESTADUAL ICMS - MUNICIPAL ISS 	1 - TRIBUTOS CRIADOS: <ul style="list-style-type: none"> - FEDERAL IVA - Compartilhado Contribuição Social - ESTADUAL IVA - Compartilhado - MUNICIPAL IVV
2 - INSS <ul style="list-style-type: none"> - Competência Municipal - Alíquota Máxima de 5% 	2 - IVV <ul style="list-style-type: none"> - Competência Municipal - Alíquota Máxima Nacional (Única) Fixada em Lei Complementar
3 - COFINS, CSLL, PIS/PASEP e CPMF Tributos em cascata	3 - CONTRIBUIÇÃO SOCIAL <ul style="list-style-type: none"> - sobre valor agregado - alíquota adicional sobre o IVA - Federal - limite: 60% da alíquota estadual
4 - PRECATÓRIOS Vedada a utilização para pagto de débito fiscal	4 - PRECATÓRIOS Autorizada a utilização para pagto de débito fiscal
5 - ZONA FRANCA DE MANAUS Benefícios: válidos até 2013	5 - ZONA FRANCA DE MANAUS Benefícios: válidos até 2013

A Tabela 6 faz uma comparação detalhada entre a legislação atual e o substitutivo no que se refere ao IVA. Como pode-se notar, a proposta adota o princípio de destino para o IVA, extinguindo o imposto interestadual, acabando assim com o combustível que alimentava a guerra fiscal entre estados. A implementação do princípio de destino seria feito através de um modelo bastante complexo denominado de Tributo Interestadual Compensatório (TRIC). Esta mudança que era essencial para acabar com a guerra fiscal seria operacionalizada por um complexo mecanismo conhecido por BARQUINHO que tinha como principal característica a adoção de alíquota zero nas operações interestaduais. Este mecanismo foi bastante criticado em função das dificuldades de controle, pois estimularia simulações de operações interestaduais para sonegar imposto.

Tabela 6

Substitutivo Mussa Demes:

ICMS vs IVA

LEGISLAÇÃO ATUAL	SUBSTITUTIVO
ICMS	IVA
1 - Competência estadual	1 - Competência estadual e federal
2 - Operações Interestaduais: Princípio Misto	2 - Operações Interestaduais: Princípio de Destino
3 - Arrecadação compartilhada: Estados e Municípios	3 - Arrecadação compartilhada: Estados e Municípios
4 - Alíquota <ul style="list-style-type: none"> 4.1. Fixação: <ul style="list-style-type: none"> - Interestaduais: Senado - Internos: Lei Estadual 4.2. Seletiva: Lei Estadual 4.3. Limite: só inferior (7%) 4.4. Cesta Básica (fixada em Convênio) 	4 - Alíquota <ul style="list-style-type: none"> 4.1. Fixação: <ul style="list-style-type: none"> - parcela Federal (fixada por Lei) - parcela Estadual (fixada pelo Senado) 4.2. Seletiva: Uniforme fixada pelo Senado (?) 4.3. Limite: banda de 10% sobre alíquota uniforme nacional 4.4. Cesta Básica (fixada em Lei Complementar)
5 - Benefícios Fiscais Estaduais: Fixados por Convênio	5 - Benefícios Fiscais Estaduais: Vedados
6 - Regime de Microempresa e Empresa de Pequeno Porte: Previsão Constitucional e Lei Estadual	6 - Regime de Microempresa e Empresa de Pequeno Porte: Previsão Constitucional e Lei Estadual
	7 - Período de Transição: 4 anos

Um segundo aspecto importante é que a definição da alíquota e correspondente legislação do IVA seriam fixadas pela União e, portanto, uniforme em nível nacional. O objetivo seria promover uma significativa simplificação na legislação atual, caracterizada por 27 legislações estaduais diferentes, que induziam não apenas à guerra fiscal como também a sonegação. A proposta ainda propunha a instituição de quatro grupos de alíquotas :

- (i) “reduzida” para gêneros de primeira necessidade;
- (ii) “normal ou padrão” para a maioria dos produtos;
- (iii) “superior” para alguns insumos como energia elétrica, combustíveis e serviços de comunicação;
- (iv) “extraordinária” para produtos supérfluos como fumo , bebidas, perfumes etc.

Finalmente o substitutivo propunha a substituição das contribuições sociais por uma alíquota adicional sobre o IVA, visando acabar com a cumulatividade o que teria impacto direto sobre a redução do "Custo Brasil".

4. AS PERDAS DOS ESTADOS EXPORTADORES LÍQUIDOS

A apresentação do substitutivo na Comissão de Reforma Tributária foi pautada por um enorme debate entre deputados e secretários da fazenda, observado a distância pelo Ministério da Fazenda que parecia duvidar que se chegasse a um consenso. O ponto crítico das discussões era a perda que os estados exportadores líquidos sofreriam com a mudança da cobrança da origem para o destino. Ou seja, a eliminação da alíquota interestadual provocaria transferência integral do imposto para o estado importador.

Esta discussão foi liderada pelo Estado de São Paulo que, feitas as contas, identificou uma perda de R\$ 4 bilhões, ou seja, 18% de sua receita de ICMS, em decorrência de sua posição de maior exportador líquido do país. No sistema vigente, o princípio de repartição misto assegurava que parte dos recursos gerados em operações interestaduais fosse destinado ao estado produtor e parte ao estado consumidor das mercadorias ou tomador de serviços. Com a proposta Mussa Demes, toda arrecadação do comércio interestadual passaria para o estado consumidor. Desta forma, os estados exportadores líquidos perderiam uma fatia fundamental de sua receita que resultava exatamente do comércio interestadual. Este era o caso de São Paulo, o que levou o governador Mário Covas a condicionar seu apoio a uma compensação ao menos parcial da perda estimada em R\$ 4 bilhões.

O Governo do Estado de São Paulo defendia o princípio de destino baseado na premissa de que isto acabaria com a guerra fiscal da qual era seguramente o maior prejudicado. No entanto, insistia na necessidade de compensação. Ou seja, como a premissa básica era a de que União, estados e municípios não sofreriam perdas e, ao mesmo tempo, não haveria fundo de compensação, estaria se admitindo, implicitamente, que haveria um aumento de carga tributária.

5. A APROVAÇÃO NA COMISSÃO DE REFORMA TRIBUTÁRIA

Feitas as contas, concordou-se, nas discussões da Comissão de Reforma Tributária, que era necessário prever alguma forma de compensação para os estados exportadores líquidos.

Foram propostas duas medidas:

- (i) a inclusão dos serviços na base tributária do ICMS, o que permitiria uma compensação parcial da perda em R\$ 2,2 bilhões para São Paulo, reduzindo sua perda líquida para R\$ 1,8 bi;
- (ii) as alíquotas estaduais fixadas por lei federal poderiam ser modificadas pelos estados em até 20% acima do valor de referência. Isto abria a possibilidade aos estados perdedores, se assim o desejassem, de utilizar a política tributária para compensar o restante das perdas decorrentes da queda pela eliminação das operações interestaduais.

Para surpresa geral, a Comissão de Reforma Tributária aprovou essas propostas na quinta versão do substitutivo Mussa Demes. É importante destacar que a aprovação desse substitutivo incorporava as alterações acordadas basicamente entre deputados e estados, já que o Governo Federal mantinha-se afastado das negociações.

6. A CRÍTICA DO GOVERNO FEDERAL

Ao ver aprovado o substitutivo Mussa Demes pela Comissão de Reforma Tributária a resposta do Governo Federal foi rápida. Em um documento intitulado "Nota a Imprensa: Análise do Substitutivo do Relator da Reforma Tributária", o Ministério da Fazenda deu seu veredicto procurando desqualificar a proposta aprovada:

A proposta de Reforma Tributária do Relator Mussa Demes encerra vários problemas estruturais e operacionais, que podem comprometer a eficiência do Sistema Tributário Nacional. É preciso ter claro que a tributação do consumo envolve um montante de R\$ 140 bilhões (mais da metade da carga tributária brasileira) - um valor substancial de recursos que deve ser tratado com extremo cuidado, sob pena de tornar francamente vulnerável a política de equilíbrio fiscal. A reforma tributária brasileira deve, necessariamente ser realizada de forma meticulosa, calculada,

minimizando os riscos de transição entre os sistemas. Deve também fundamentar-se um modelo teórico consistente e observar atentamente os aspectos operacionais da administração tributária e os custos públicos e privados da tributação. Nesse sentido, o Substitutivo do Relator deixa a desejar, pois está estruturado sobre um modelo pouco comprometido com a eficiência e simplicidade do sistema tributário, além de conter outros vícios que obstaculizam uma boa gestão tributária”.

O texto avassalador criticava especificamente:

- (i) uma eventual instabilidade na receita tributária de cada nível governamental, em decorrência da multiplicidade de alíquotas e do acúmulo de créditos e da indefinida partilha, na medida em que o montante de recursos a serem repartidos entre estados e União dependeria de alíquotas a serem fixadas e alteradas por resolução do Senado;
- (ii) a complexidade do sistema ao admitir " a instituição de até seis tributos sobre o consumo" além de uma multiplicidade de alíquotas estaduais;
- (iii) o aumento da carga tributária em 0,6% do PIB (reconhecida pelo próprio relator) associada à incorporação dos serviços a base do ICMS;
- (iv) o acúmulo de crédito em operações internas e estaduais em decorrência da redução a zero da alíquota estadual nas operações interestaduais e seu acréscimo à alíquota federal.

Na realidade, o Governo Federal reagia contra uma eventual perda de arrecadação associada principalmente à eliminação das contribuições sociais cumulativas, particularmente a CPMF, sem qualquer segurança de reposição através dos novos impostos que seriam criados. Lembre-se que, enquanto os tributos federais tiveram reduzida sua participação na Receita Tributária total de 45% em 1990 para 36% em

2000, as contribuições aumentaram sua fatia de 55% para 64% no mesmo período (Tabela 7). O risco do desequilíbrio das contas públicas falou mais alto e o Ministério da Fazenda empreendeu um enorme esforço político para abortar o substitutivo Mussa Demes.

Tabela 7
Brasil
Carga Tributária Bruta do Governo Federal
Participação % na Arrecadação Total da União

(Valores em Milhões de Moeda Corrente)

ANO	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
	% PIB	% PIB	% PIB	% PIB	% PIB	% PIB	% PIB	% PIB	% PIB	% PIB	% PIB
TRIBUTOS NO ORÇAMENTO FISCAL	45,06	41,82	42,44	42,15	41,78	41,18	39,26	37,85	39,96	39,27	36,14
IMPOSTO DE RENDA	23,51	21,80	22,57	21,54	19,89	24,08	24,03	22,61	25,58	25,57	23,85
Pessoas Físicas	1,74	0,92	0,84	1,15	1,34	1,60	1,57	1,55	1,51	1,41	1,35
Pessoas Jurídicas	8,06	5,12	7,93	5,57	6,03	7,00	8,27	7,14	6,46	5,95	6,65
Retido na Fonte	13,71	15,76	13,80	14,82	12,52	15,48	14,19	13,92	17,60	18,21	15,85
IMP. S. PRODUTOS INDUSTR.	12,42	13,36	13,66	13,20	10,64	10,39	10,14	9,71	8,63	7,54	7,47
IMP. S. OPERAÇÕES FINANC.	6,89	3,71	3,65	4,37	3,35	2,48	1,88	2,20	1,89	2,24	1,24
IMP. S. COMÉRCIO EXTERIOR	2,03	2,63	2,33	2,41	2,52	3,78	2,81	2,99	3,49	3,64	3,37
IMP. TERRITORIAL RURAL	0,02	0,11	0,02	0,04	0,01	0,08	0,13	0,14	0,11	0,11	0,09
IMP. PROV. MOV. FINANC. (IPMF)	-	-	-	0,40	5,17	0,12	-	-	-	0,00	0,00
- TAXAS FEDERAIS	0,18	0,22	0,22	0,19	0,20	0,25	0,27	0,21	0,26	0,16	0,12
CONTRIBUIÇÕES NO ORÇAMENTO DA SEGURIDADE	54,94	58,18	57,56	57,85	58,22	58,82	60,74	62,15	60,04	60,73	63,86
- CONTR. P/ PREVIDÊNCIA SOCIAL	26,09	28,16	27,30	29,36	24,26	24,87	26,79	25,81	25,00	21,96	22,26
- COFINS	7,85	8,06	5,79	7,23	12,06	11,34	11,39	10,71	9,47	14,30	15,38
- CONTR. PROV. MOV. FINANC. (CPMF)	-	-	-	-	-	-	-	4,04	4,35	3,68	5,75
- CONTR. S. LUCRO LÍQUIDO	2,77	1,72	4,20	4,16	4,55	4,34	4,12	4,22	3,51	3,13	3,48
- PIS, PASEP	5,85	6,41	6,22	6,15	5,28	4,56	4,74	4,25	3,82	4,40	3,81
- CONTR. SEG. SERV. PÚBLICO	0,53	0,72	0,40	0,45	1,08	1,62	1,71	1,52	1,33	1,46	1,45
- OUTRAS CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS (1)	1,59	2,08	2,92	1,03	0,46	0,48	0,42	0,36	0,45	0,54	0,51
- FGTS	7,52	8,02	7,55	6,79	6,88	7,56	7,74	7,55	9,00	8,06	7,47
- CONTRIBUIÇÕES ECONÔMICAS	0,49	0,77	0,92	0,58	0,55	0,65	0,59	0,54	0,50	0,58	1,58
- SALÁRIO EDUCAÇÃO	1,09	0,99	0,97	0,70	1,72	1,84	1,83	1,62	1,32	1,09	1,12
- SISTEMA "S" (2)	1,16	1,26	1,29	1,39	1,37	1,55	1,41	1,54	1,31	1,53	1,06
UNIÃO	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

(1) INCLUI: CONT. S/ A RECEITA DOS CONCURSOS DE PROGNÓSTICOS, CONT. P/ CUSTEIO DE PENS. MILITARES, CONT. FUNDESP, CONT. FUNPEN E OUTRAS;

(2) CONTRIBUIÇÃO AOS SEGUINTE ÓRGÃOS: SENAR, SENAI, SESI, SENAC, SESC, INCRA, SDR, SEST, SENAT, SEBRAE, Fundo Aeroviário e Ensino Prof. Marítimo (DPC);

(3) INCLUI: IVVC E CONTRIBUIÇÕES DE MELHORIA. SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL - M

7. O RELATÓRIO DA COMISSÃO TRIPARTITE

O impasse criado pela reação do Governo Federal acabou levando à criação de uma Comissão Tripartite entre deputados, estados e governo federal com o objetivo real ou fictício de salvar a reforma tributária. A expectativa da reforma tributária havia se alastrado na sociedade civil, em particular, na classe empresarial, o que tornava difícil a todos os agentes envolvidos simplesmente abandonarem a mesa de negociação. O desgaste político de sustar as negociações, inclusive para o Governo Federal, era muito alto.

Para resolver o impasse, criou-se informalmente uma Comissão Tripartite com representantes do Governo Federal, Governos Estaduais e membros da Comissão de Reforma Tributária do Congresso Nacional.

Após algumas poucas reuniões no Ministério da Fazenda e no Congresso Nacional, alcançou-se um consenso sobre as principais alterações que deveriam ser feitas no Substitutivo Mussa Demes:

- (i) a implementação do princípio de destino poderia ser feita através da criação de um fundo de compensação ou do modelo anteriormente proposto conhecido como "barquinho";
- (ii) a transição da origem para o destino seria feita em sete anos e não em cinco tal como proposto pelo Substitutivo Mussa Demes;
- (iii) manutenção dos benefícios da guerra fiscal por quinze anos;
- (iv) remetia a lei à definição de não cumulatividade das contribuições sociais.

A proposta apresentava outras diferenças importantes em relação à emenda aprovada pela Comissão de Reforma Tributária. Primeiro, abandonava o critério da

trava global substituindo a trava por faixa ou categoria. Ou seja, os estados poderiam aumentar em até 20% as alíquotas de uma certa categoria desde que o fizessem para todos produtos aí incluídos. Não seria, portanto, necessário aumentar simultaneamente a alíquota de todas categorias e, por conseqüência, para todos produtos.

Ampliava também o período de transição de 5 para 7 anos para a implementação do princípio de destino. Ou seja, as disposições transitórias estabeleciam que o princípio de destino estaria implementado apenas no oitavo ano subsequente ao da entrada em vigor do novo modelo. Estabelecia também que nos três primeiros anos seria mantida a atual carga tributária interestadual (Tabela 8).

Tabela 8

Alíquotas Interestaduais

		Alíquota para	
		Norte/Nordeste/Centro Oeste/ES	Outros
Senda	Sul/Sudeste	7%	12%
Sarda	Norte/Nordeste/Centro Oeste/ES	12%	12%

Após o terceiro ano, a alíquota interestadual seria reduzida em um quinto por ano durante os quatro anos subsequentes atingindo portanto zero no oitavo ano da implantação (Tabela 9). Mais especificamente, ter-se-ia as seguintes percentagens das atuais alíquotas interestaduais durante a transição:

Tabela 9**Transição das Interestaduais (%)**

	Transição das Interestaduais %	
	Norte/Nordeste/Centro Oeste/ES	Outros
1 = ano : 100%	7	12
2 = ano: 100%	7	12
3 = ano: 100%	7	12
4 = ano: 80%	5,6	9,6
5 = ano: 60%	4,2	7,2
6 = ano: 40%	2,8	4,8
7 = ano: 20%	1,4	2,4
8 = ano: 0%	0	0

Para o Governo Federal o que realmente importava era o último ponto Ou seja, as contribuições sociais. A possibilidade de deixar em aberto a discussão da cumulatividade para definição posterior, ou seja, por lei complementar, levou-o a acatar o relatório da Comissão Tripartite.

8. A POLÊMICA SOBRE OS BENEFÍCIOS DA GUERRA FISCAL

No âmbito da Comissão Tripartite, a grande polêmica que emergiu foi, no entanto, entre os estados que até então apresentavam-se unidos nas negociações. A proposta

mantinha os benefícios fiscais concedidos até a data da publicação da EC por um período de 15 anos. De certa forma esta mudança era contraditória, pois ao mesmo tempo que procurava se acabar com a guerra fiscal, adotando-se o princípio de destino, prorrogavam-se os benefícios da guerra fiscal já concedidos por um período de quinze anos. Isto foi uma imposição dos estados que praticavam a guerra fiscal, sob o argumento de que não poderiam simplesmente desrespeitar acordos e contratos com empresas atraídas através de benefícios fiscais. Na prática, isto significava a legalização dos benefícios que vinham sendo concedidos ao arrepio da Lei Complementar nº 24/1974.

Mas a polêmica não parava aí. Uma vez acordado que esses benefícios seriam mantidos, tornava-se necessário saber quem iria financiá-los. A razão era simples. Como explicado anteriormente, esses benefícios eram concedidos principalmente mediante a devolução do imposto interestadual. Se esse imposto desaparecesse com a implementação do princípio de destino, para manter os benefícios fiscais seria necessário encontrar uma nova fonte de recursos para financiá-los.

A manutenção dos benefícios da guerra fiscal implicava, portanto, na seguinte questão: com o fim da alíquota interestadual que financiava benefícios fiscais, quem passaria a financiá-los nos próximos quinze anos quando ainda estariam vigentes? Seguiu-se um intenso debate sobre esta questão que ficou conhecido como "FUNDINHO versus FUNDÃO".

9. FUNDINHO, FUNDÃO E BENEFÍCIOS FISCAIS

O mecanismo de compensação teria como base uma conta que centralizaria recursos para a operacionalização do princípio de destino. Ela seria abastecida pelos estados exportadores líquidos, no montante do ICMS arrecadado liquidamente na fronteira $[(\text{exportações} - \text{importações}) \times \text{alíquotas}]$, e destinando esses recursos para os estados importadores líquidos.

Do ponto vista operacional, a Secretaria da Receita Federal levantaria anualmente as estatísticas de operações interestaduais bem como o ICMS incidente sobre as mesmas. Para isto, os contribuintes seriam obrigados a declarar à SRF o valor das vendas interestaduais por destino e das compras interestaduais por origem (atualmente os contribuintes não são obrigados a manter esses registros).

De posse dessas informações, a SRF calcularia a matriz origem-destino do ICMS. No caso de São Paulo, por exemplo, seriam encontrados, aproximadamente, os seguintes valores no exercício de 1.998:

<i>Vendas interestaduais:</i>	<i>R\$ 100 bilhões</i>
<i>ICMS arrecadado:</i>	<i>R\$ 10 bilhões (a)</i>
<i>Compras interestaduais:</i>	<i>R\$ 60 bilhões</i>
<i>ICMS devolvido:</i>	<i>R\$ 6 bilhões (b)</i>
<i>Arrecadação líquida na fronteira:</i>	<i>R\$ 4 bilhões</i>
<i>ICMS total (100%):</i>	<i>R\$ 25 bilhões</i>
<i>ICMS interestadual/ICMS total:</i>	<i>0,16 ou 16%</i>

Obviamente, a soma do ICMS arrecadado na fronteira pelos estados exportadores líquidos é idêntica à soma do ICMS devolvido pelos estados importadores líquidos. A matriz descrita no item anterior permitiria o cálculo dos coeficientes de exportação líquida para todos os estados exportadores líquidos (e que seriam os abastecedores do fundinho), bem como o coeficiente de importação para cada estado importador líquido no total.

Os coeficientes de exportação definiriam a responsabilidade de cada estado exportador líquido no valor a ser remetido ao fundo; assim como os coeficientes de importação definiriam a partilha dos recursos do fundo entre os estados importadores líquidos.

Por exemplo, se o coeficiente de exportação de São Paulo foi calculado em 16%, a rede bancária arrecadadora de ICMS remeteria diariamente 16% do ICMS arrecadado em São Paulo para o fundinho (conta centralizada em Brasília) e 84% para o Tesouro Estadual.

A conta centralizadora, também, diariamente, faria a partilha dos recursos recebidos dos estados exportadores líquidos entre os estados importadores líquidos, na proporção dos coeficientes calculados a partir da matriz origem-destino.

É importante notar que esse mecanismo desestimularia a guerra fiscal. Uma indústria atraída para qualquer estado veria diminuir seu coeficiente de importação - e, portanto, o valor que o estado teria a receber da conta centralizadora - ou aumentar o coeficiente de exportação - e, portanto, aumentar o valor que o estado exportador (de onde saiu a indústria) deveria enviar a referida conta; neste caso o estado saberia que, ao atrair uma empresa, estaria abrindo mão de parte de sua arrecadação.

Estaria, assim, implantado o princípio de destino, sem qualquer complexidade para o contribuinte.

A diferença **básica entre os dois modelos é que no** fundão, **todos** os 27 estados deveriam remeter recursos à conta centralizadora, na proporção de seus coeficientes de exportação e, também, **todos** os estados receberiam recursos daquela conta, na proporção de suas importações. No caso do “**fundinho**”, **apenas** os estados exportadores líquidos contribuiriam para o fundo e **apenas** os importadores líquidos participariam da partilha daqueles recursos.

Em síntese, a diferença básica entre o fundinho e o fundão é que o primeiro trabalha apenas com os saldos líquidos das operações interestaduais. Os exportadores líquidos (caso de São Paulo) apenas contribuem e os importadores líquidos apenas sacam. No caso do “fundão” todos contribuem (exportações) e todos **sacam (importações)**. Esta sutil diferença tem profundas implicações no que se refere ao financiamento dos subsídios da guerra fiscal:

- (i) No caso do Fundinho, quem paga a conta da guerra fiscal são os estados importadores líquidos, já que estes são os únicos que sacam do fundinho. Ou seja, eleito o “**fundinho**”, apenas os estados importadores líquidos, que seriam os únicos partícipes da partilha, bancariam a conta da guerra fiscal;
- (ii) Uma vez que os subsídios da guerra fiscal fossem bancados por essa conta centralizadora, se for eleito o “**fundão**” todos estados pagariam, na proporção de suas importações. O Estado de São Paulo, que deveria receber metade dos recursos daquele fundo (R\$ 6 bilhões/ano), seria o grande financiador da guerra fiscal, pois pagaria proporcionalmente mais quem importasse mais (caso de São Paulo).

Isto é exemplificado na Tabela 10, tal como segue:

Por exemplo: a) No caso do Fundão, São Paulo contribuiria com R\$ 10 bilhões/ano;

Deveria sacar R\$ 6 bilhões/ano (já que este é o valor de suas importações interestaduais). Entretanto, como do fundão devem ser deduzidos os valores dos subsídios da guerra fiscal, São Paulo sacará R\$ 6 bilhões/ano deduzidos dos valores desses subsídios (provavelmente R\$ 2 bilhões/ano). Assim, irá receber liquidamente R\$ 4 bilhões/ano;

b) No caso do Fundinho, São Paulo contribuiria com R\$ 4 bi, já que este valor é o correspondente ao ICMS arrecadado com suas exportações líquidas. Portanto, reteria para o tesouro estadual R\$ 6 bi.

10. A PROPOSTA EVERARDO MACIEL

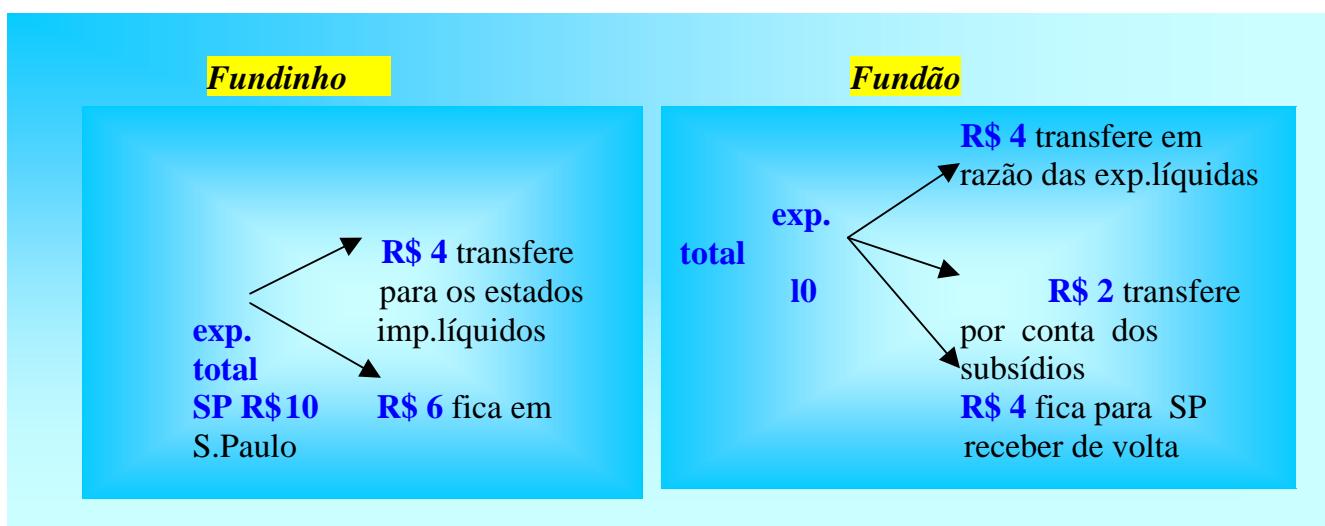
Enquanto se debatiam as vantagens e desvantagens do Fundinho e do Fundão, o secretário da Receita Federal apresentou uma proposta alternativa que alterava radicalmente o substitutivo Mussa Demes na versão aprovada na Comissão de Reforma Tributária e encaminhado para discussão na Comissão Tripartite.

Na proposta de Everardo Maciel destacavam-se os seguintes pontos principais:

- (i) acabava com o ICMS e criava um IVA de competência exclusiva da União, de base ampla, cuja arrecadação deveria repor, além da arrecadação do próprio ICMS, a do IPI, do PIS-COFINS e do CPMF;
- (ii) criava um imposto seletivo sobre combustíveis, bebida, fumo, energia elétrica, automóveis e comunicações. Este imposto deverá complementar junto com o IVA a carga tributária atual desses produtos. A administração e arrecadação seria estadual, mas a legislação (fixação de alíquota, etc) seria federal; os estados teriam competência tributária plena apenas no IPVA;
- (iii) propunha a criação de um Fundo de Equalização Federativa que destinaria a cada Estado o montante necessário à recomposição de sua atual fatia no ICMS nacional (no caso de São Paulo, 38%). Neste sentido, a discussão das perdas presentes no substitutivo Mussa Demes deixaria de ser relevante, na medida em que os estados manteriam no Fundo de Equalização sua atual participação na arrecadação de ICMS.

Tabela 10

Fundinho vs. Fundão – O Impacto na Arrecadação do GESP



Conclusão: São Paulo perderia R\$ 2bi se fosse adotado o Fundão ao invés do Fundinho.

O aspecto mais controvertido da proposta era que os estados perderiam sua competência arrecadadora e passariam a ter nas transferências federais sua principal fonte de receita. Essas transferências obedeceriam aos seguintes critérios:

- (i) 35% da arrecadação do IVA federal retornariam para o estado da localização do contribuinte (critério de origem da arrecadação);
- (ii) 11% constituiriam o Fundo de Equalização Federal (FEF), cujos recursos também seriam carreados para os estados.

Nos três primeiros anos, todos os estados participariam do FEF no montante necessário para fazer com que a participação (%) de cada um deles no bolo novo

fosse idêntica à fatia média de cada estado no atual ICMS (SP arrecada, por exemplo, 38% do ICMS nacional). É importante notar que não havia na proposta a definição do valor do “bolo”, mas apenas do tamanho da fatia que caberia a cada estado. Se o bolo novo tivesse o mesmo tamanho da arrecadação do bolo atual (ICMS-Brasil = R\$ 60 bi/ano), nos três primeiros anos cada estado teria repasse federal idêntico à sua atual arrecadação.

A partir do quarto ano, o FEF começaria a perder o caráter compensatório e passaria a ter caráter distributivo, destinando seus recursos aos estados importadores líquidos (os estados pobres) à razão de 25% ao ano, até que no sétimo ano a totalidade dos recursos seriam destinados a esses estados. São Paulo, por exemplo, que é exportador líquido, receberia do FEF, nos três primeiros anos, R\$ 5,5 bi/ano (valor, necessário, de acordo com o Governo Federal, para São Paulo participar com 38% no bolo novo); no quarto ano esse valor cairia para R\$ 4,1 bi; no quinto ano para R\$ 2,75 bi; no sexto ano para R\$ 1,37 bi, desaparecendo a partir do sétimo ano.

11. A CRÍTICA DOS ESTADOS À PROPOSTA EVERARDO MACIEL

A proposta colocava em cheque a questão federativa na medida em que atribuía à quase totalidade da competência tributária ao Governo Federal. Os estados teriam como competência exclusiva apenas o atual imposto "causa mortis" e o IPVA. O imposto seletivo no varejo, de caráter arrecadatório residual, seria legislado por lei complementar federal. A receita tributária própria do Estado de São Paulo cairia dos atuais R\$ 26 bi/ano, para cerca de R\$ 6 bi/ano. A premissa básica da proposta era a de que o resto do orçamento seria complementado com transferências federais.

A proposta também não acabava com a guerra fiscal já que mantinha quase intacto o seu "combustível", pois transferia para o estado 35% da arrecadação federal do IVA em seu território (critério de origem). Assim, qualquer estado poderia, por exemplo,

atrair para seu território uma montadora de veículos, com a promessa de lhe devolver 35% de tudo que ela recolhesse para a União.

Junto com a proposta conceitual, o Governo Federal apresentou algumas simulações dos seus resultados. Como a alíquota do IVA, de acordo com a simulação federal, seria de 27,5% “por fora” (21,6% “por dentro”), qualquer estado poderia devolver a uma indústria atraída (ou "financiar" a longo prazo, sem encargos) valor correspondente a 9,6% do faturamento (35% de 27,5%).

Ressalte-se que a munição da atual guerra fiscal corresponde a 12% do faturamento (atual alíquota do ICMS nas operações interestaduais). Como se pode concluir, o "combustível" da atual guerra fiscal se reduziria em apenas 20% (dos atuais 12% para 9,6%). Isso poderia ser perfeitamente compensado com a extensão, em igual proporção, do prazo de fruição do benefício (de 10 anos para 12 anos, por exemplo).

É também ingenuidade afirmar que pelo simples fato da legislação do IVA ser federal, os estados ficariam impedidos de conceder benefícios fiscais. A guerra fiscal atualmente não é feita com legislação do ICMS, mas sim através de instrumentos financeiros que prevêm a devolução ou financiamento da arrecadação obtida com o projeto atraído.

Finalmente a proposta Everardo foi também criticada por envolver conflitos potenciais na sua regulamentação pelas seguintes razões:

- (i) a lei complementar para regulamentar o IVA iria gerar uma enorme disputa ente União e Estados no que se refere a cobrança, administração e execução;
- (ii) a lei complementar para definir desonerações poderia prejudicar ou beneficiar estados e municípios gerando uma área de conflito para sua regulamentação;

- (iii) a fixação de alíquotas máxima e mínima levaria a um inevitável conflito entre União e Estados;
- (iv) após o sexto ano, o Fundo de Equalização deveria obedecer ao critério de "proporcionalidade das importações líquidas", porém a proposta estabelece que caberia à lei complementar fixar critérios de rateio objetivando o equilíbrio econômico entre estados e municípios, sugerindo um outro critério de distribuição além das importações líquidas, que não estava especificado na proposta.

Em síntese a proposta “Everardo Maciel” recebeu críticas generalizadas, o que levou estados e congressistas a retomar as discussões no âmbito da Comissão de Reforma Tributária do Congresso Nacional.

12. A EMENDA AGLUTINATIVA MUSSA DEMES

Com a rejeição da proposta “Everardo Maciel”, a expectativa era de que a retomada das reuniões no âmbito da Comissão Tripartite resultassem em um consenso sobre a proposta a ser apresentada no Congresso Nacional. Nada mais natural portanto que se reiniciassem as discussões do ponto onde haviam sido paralisadas pela necessidade de discutir a proposta de Everardo Maciel. Neste contexto, a grande questão que permanecia sobre a mesa era a opção entre "Fundinho vs Fundão", ou seja, sobre quem pagaria os benefícios fiscais concedidos e que seriam mantidos vigentes por mais quinze anos. Finalmente, concordou-se no âmbito do CONFAZ com a alternativa do “FUNDINHO”, o que na prática significava que os estados importadores líquidos pagariam pela prorrogação dos benefícios fiscais.

O que, no entanto, deveria ser uma proposta consensual da Comissão Tripartite acabou sendo apresentada como uma proposta reformulada pelo relator que ganhou o nome inapropriado de EMENDA AGLUTINATIVA MUSSA DEMES.

Na realidade, a emenda aglutinativa apresenta duas modificações relevantes em relação ao acordado na Comissão Tripartite. Em primeiro lugar, ela abandonava a proposta do ICMS compartilhado propondo a criação de dois impostos: ICMS estadual e ICMS federal para substituir o atual ICMS e o IPI.

Em segundo lugar, apesar de manter o princípio de destino, adotava como mecanismo de implementação o FUNDÃO e não o "FUNDINHO" proposto na Comissão Tripartite e aprovado no CONFAZ. Como os benefícios da guerra fiscal seriam prorrogados por 15 anos a implicação desta mudança era clara: transferia-se dos importadores líquidos para todos estados da federação a responsabilidade do pagamento da conta da guerra fiscal.

A proposta teve oposição imediata dos estados exportadores líquidos, em particular, São Paulo. O valor dos subsídios concedidos no âmbito da guerra fiscal seria deduzido dos recursos deste fundo. Como São Paulo, seria, além de grande abastecedor deste fundo, o principal destinatário - cerca de 40% referente à sua participação nas importações - é fácil concluir que este estado seria o principal financiador da guerra fiscal que insistia em combater. Por exemplo, admitindo-se a hipótese que os demais estados renunciavam a 5% na guerra fiscal, o que corresponde a cerca de R\$ 2 bilhões, o Estado de São Paulo arcaria com R\$ 800 milhões desta conta (R\$ 2 bi x 0,4) em função da subtração de recursos do fundo para o financiamento dos incentivos fiscais concedidos.

Quanto aos outros pontos, a emenda aglutinativa ratificava o que já havia sido negociado nas propostas anteriores. Neste sentido, mantinham-se as cinco categorias de alíquotas com magnitude definida:

- (i) padrão: 15%
- (ii) ampliada: 18%

(iii) reduzida: 12%

(iv) especial: 4%

(v) seletivo: 25,5%

Essas classes e alíquotas prevaleceriam no período de transição para o novo modelo tributário estabelecido em 7 anos. Abria também a possibilidade de cada estado alterar para cima as alíquotas em até 20%. A novidade é que este aumento seria travado, ou seja, só poderia ser realizado se abrangesse todas as classes simultaneamente. O objetivo desta trava global era duplo. Primeiro procurava-se dar alguma margem para os estados praticarem política tributária, visando principalmente minimizar eventuais perdas de arrecadação que poderiam ocorrer com a mudança do modelo. Segundo, a trava procurava evitar a multiplicação de alíquotas, como prevalece na atual legislação de ICMS, o que torna o sistema extremamente complexo.

Porém, antes que o debate avançasse para uma negociação final entre os estados, a quem na prática interessava esta discussão, o Governo Federal - uma vez mais surpreendendo os principais atores envolvidos nas negociações - apresentou uma nova proposta que acabou abortando definitivamente a reforma tributária.

13. A NOVA PROPOSTA DO GOVERNO FEDERAL

Na confusa seqüência de fatos que pautou as discussões no Congresso e no âmbito da Comissão Tripartite, o Governo Federal tirou do "bolso do colete" uma nova proposta que estranhamente limitava-se basicamente à reforma do ICMS, desconsiderando a extinção das contribuições sociais, o que era uma das metas da reforma em decorrência do efeito cascata que onerava excessivamente a produção (Veja Tabela 11). Mas o que causou espanto generalizado foi o Governo Federal

propor uma mudança drástica no principal imposto estadual, o que teria uma profunda implicação sobre as finanças estaduais sem discuti-la no âmbito do CONFAZ, ou da Comissão Tripartite ou mesmo na Comissão de Reforma Tributária do Congresso Nacional. Enfim, era uma proposta exclusiva do Governo Federal para o ICMS que desconsiderava a exaustiva e longa negociação que havia sido empreendida nos meses anteriores.

Os principais pontos da nova proposta do Ministério da Fazenda, que a diferenciava da proposta da Comissão Tripartite, eram:

- (i) propunha a instituição de um ICMS estadual com legislação federal;
- (ii) mantinha a base restrita de tributação, ou seja, não incluía o setor de serviços;
- (iii) mantinha os benefícios da guerra fiscal por 15 anos, porém adotava como mecanismo de financiamento o FUNDÃO;
- (iv) estabelecia quatro faixas de alíquotas, porém sem especificação da magnitude na Constituição Federal;
- (v) não garantia o fim da cumulatividade das contribuições sociais e mantinha o ITR na competência federal.

Tabela 11**Estimativa da Cumulatividade da Confins, do PIS/PASEP e da CPMF sobre o Valor da Produção**

(Em % do valor da produção)

Setor	Incidência Direta	Incidência indireta		Incidência Total
		Primeira Rodada	Total	
Siderurgia	4,45	2,74	6,32	10,76
Material Elétrico	4,39	2,45	5,07	9,46
Automóveis, caminhões e ônibus	4,38	2,18	4,73	9,11
Indústria Têxtil	4,34	2,28	4,71	9,05
Indústria do Açúcar	4,36	1,99	4,36	8,73
Fabricação de Calçados	4,02	2,22	4,43	8,45
Fabricação de Óleos Vegetais	4,27	1,85	4,18	8,45
Papel e Gráfica	4,02	2,19	4,32	8,34
Refino de Petróleo	4,33	2,02	3,57	7,9
Indústria de Laticínios	4,25	1,61	3,61	7,86
Artigos de Vestuário	2,68	2,26	4,76	7,44
Máquinas e Tratores	4,28	1,46	3,13	7,41
Farmacêutica e Perfumaria	4,24	1,56	2,97	7,21
Transportes	3,1	1,48	2,8	5,9
Comércio	3,35	1,25	2,19	5,55
Construção Civil	3,2	1,13	2,28	5,47
Instituições Financeiras	4,11	0,8	1,24	5,35
Comunicações	4,22	0,49	0,87	5,08

Fonte: Versano e outros, out 2001, p6

Para os estados, a proposta tinha implicações inaceitáveis. Primeiro, dava um golpe mortal no federalismo tributário brasileiro ao transferir a política tributária do ICMS para o âmbito Federal. Os estados perderiam a capacidade de fixar alíquotas, abdicando de sua prerrogativa de realizar política tributária. Segundo, ficariam

sujeitos a objetivos e interesses da política econômica estabelecida pelo Governo Federal.

Esta mudança envolvia um enorme risco para os Estados. Afinal, um imposto estadual da importância do ICMS não poderia se tornar um instrumento de política federal, sem que isto significasse uma fonte de enorme instabilidade para as finanças estaduais. Por exemplo: imagine-se, um ministro interessado em reduzir a tributação de setores específicos tais como telecomunicações, energia elétrica ou combustíveis. Esses setores representam mais de um terço da arrecadação dos estados. Bastaria, portanto, provocar uma redução na alíquota para causar uma significativa perda de receita para os estados.

O mais grave era, no entanto, o aparente conflito entre a Lei de Responsabilidade Fiscal e a proposta de reforma tributária do Governo Federal. Quando uma mudança na legislação federal do ICMS provocasse perda de receitas para os Estados, os governadores seriam obrigados a promover corte de gastos em educação, saúde, etc. para assegurar o equilíbrio na execução orçamentária e não ficarem sujeitos às penalidades da LRF. Sob este ângulo, o GF ficarem com a prerrogativa de praticar a política tributária relativa ao ICMS e os estados assumiriam a responsabilidade legal pelas consequências dessa política nas finanças públicas estaduais. Este conflito dá um sentido bastante concreto para as implicações que a proposta teria sobre o federalismo tributário no Brasil.

A eliminação de uma faixa de alíquotas sem a correspondente fixação das correspondentes magnitudes mereceu também críticas dos estados que viram nesta mudança a intenção do Governo Federal de eliminar a classe dos seletivos, com alíquota de 25,5%, aprovada na proposta da Comissão Tripartite. Afinal na proposta anterior apresentada por Everardo Maciel, propunha-se a eliminação da categoria "seletivos" e a conseqüente criação de uma Contribuição de Domínio Econômico sobre Combustíveis, Energia e Serviços de Telecomunicações. Esta semelhança gerou nos estados a desconfiança de que o Governo Federal pretendia ficar com a

receita tributária sobre esses itens, o que representa mais de um terço da arrecadação estadual de ICMS.

Ressalte-se, ainda, que na proposta acordada no âmbito da Comissão Tripartite, a magnitude das alíquotas no período de transição para o novo modelo tributário, assim como a proporcionalidade entre as faixas, haviam sido exaustivamente discutidas e simuladas nas negociações anteriores e por isto haviam sido claramente definidas no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Assim, sua eliminação na proposta do Governo Federal submetia os estados a mais uma incerteza, já que ficava automaticamente remetida à legislação infra-constitucional a definição das alíquotas, mesmo no período de transição.

Outros pontos que provocaram a forte rejeição dos estados foram: (i) o Imposto Territorial Rural que, desde as primeiras versões negociadas constava como competência dos estados, agora passava a ser base de cálculo federal; (ii) a proposta ratificava também a instituição do princípio de destino através do mecanismo do FUNDÃO, aos invés do mecanismo de FUNDINHO acordado no âmbito do CONFAZ e da Comissão Tripartite; como viu-se esta mudança trazia consequências financeiras adicionais para os estados exportadores líquidos, uma vez que dos recursos desse fundo seria deduzido o valor dos subsídios da guerra fiscal.

Este ponto ensejou forte reação do Governo do Estado de São Paulo, o que levou inclusive o Governador Mário Covas a criticar publicamente a proposta do Governo Federal e a encaminhar uma carta ao presidente da República. Como explicado anteriormente, esta mudança significava uma perda adicional de R\$ 0,8 bilhões. Considerando que a proposta não incluía os serviços na base tributável do ICMS, a perda do estado, se implantado o modelo do GF, poderia alcançar cerca de R\$ 4,8 bilhões, sendo R\$ 4,0 bilhões decorrente da implementação do princípio de destino.

O que chamava mais atenção é que, apesar de todas essas mudanças que afetavam diretamente os interesses dos estados e desconsideravam as negociações anteriores,

o Governo Federal não assumia nenhum compromisso no que se refere à eliminação da cumulatividade das contribuições sociais. Esta falta de compromisso do Governo Federal acabou desestimulando os estados a continuarem negociando uma proposta de Reforma Tributária. Desta forma no final de 2000, as negociações foram paralisadas.

VI. CONCLUSÕES

Nas seções anteriores foi realizada uma análise detalhada das diversas propostas de reforma tributária apresentadas nos últimos sete anos. A Tabela 12 sintetiza as quatro principais propostas comparando-as segundo três aspectos ou objetivos centrais procurados por uma reforma tributária: (i) simplificação, (ii) Guerra Fiscal e (iii) Custo Brasil.

Embora a Tabela 12 apresente a comparação das quatro principais propostas, à guisa das conclusões é importante destacar as duas que polarizaram as discussões finais: a EMENDA AGLUTINATIVA e a EMENDA DO GOVERNO FEDERAL. Isto porque a emenda aglutinativa foi a que mais se aproximou do consenso entre estados e Comissão de Reforma Tributária, enquanto a EMENDA do GOVERNO FEDERAL foi a alternativa apresentada pelo Ministério da Fazenda, que não aceitou os resultados alcançados na Comissão Tripartite.

Quanto à simplificação do sistema tributário atual, a emenda aglutinativa propõe a substituição do IPI e ICMS por um ICMS estadual e um ICMS federal, além de incluir os serviços na base do ICMS. A proposta tem mérito, pois simplificaria a legislação atual ao compatibilizar as respectivas legislações sobre os dois principais impostos sobre valor agregado: ICMS e IPI. A inclusão da base de serviços (com a conseqüente extinção do ISS) necessária para compensar as perdas dos estados exportadores líquidos, embora factível, e tecnicamente complexa e envolve em uma negociação com prefeituras que embora diretamente afetadas pela reforma, não

participaram das negociações. Por esta razão deveria ser precedida de estudos que melhor embaçassem as eventuais perdas e correspondentes compensações para os municípios.

A proposta do Governo Federal procura a simplificação do sistema limitando-se à unificação da legislação do ICMS. Os estados ficariam com as funções fiscalizadora e arrecadadora, porém a legislação seria federalizada, ou seja, as mudanças de alíquotas se dariam por iniciativa do presidente, senadores ou governadores. A proposta mostrou-se incompatível com as expectativas dos estados, pois:

- (i) perderiam sua capacidade de realizar política tributária;
- (ii) ficariam sujeitos a objetivos e interesses da política econômica estabelecida pelo Governo Federal, que poderia mudar alíquotas no Congresso para atender objetivos específicos.

A maior dificuldade, no entanto, estaria na unificação de alíquotas que aparentemente tem o mérito de simplificar as diversas legislações estaduais. O problema seria definir alíquotas únicas por produtos sem arbitrar perdas e ganhos para diferentes estados, na medida em que o PIB tributável é bastante diferente entre eles. Acatar a proposta seria, portanto, um salto no escuro para os estados.

A conclusão é que qualquer proposta de simplificação do ICMS só será factível politicamente se vier acompanhada de mecanismo de compensação que considere não apenas a existência de fundos temporários como também a manutenção dentro de determinados limites da capacidade dos estados de realizar política tributária. Foi isto que se procurou fazer na emenda aglutinativa ao fixar cinco categoria de alíquotas com travas que limitassem a margem de atuação dos estados.

Em relação à guerra fiscal, a emenda AGLUTINATIVA propõe acabar com o imposto interestadual através da implementação do princípio de destino. Esta proposta é,

sem dúvida, a maior fonte de divergências entre os estados, pois, por um lado, implica em perdas substanciais aos estados exportadores líquidos e, por outro, faz-se necessário estabelecer um mecanismo de financiamento para os benefícios fiscais já concedidos. Como decorrência, propôs-se a criação dos fundos de compensação (Fundinho vs Fundão) e a ampliação da base tributável do ICMS. O consenso alcançado entre os estados para inclusão dos serviços na base tributável do ICMS não teve a chancela dos municípios. Por outro lado, o desenho de um fundo para compensar os benefícios da guerra fiscal foi objeto de fortes divergências entre os atores das negociações.

A emenda do Governo Federal procurou um caminho bem mais simples: a aprovação de dispositivos constitucionais que proibissem expressamente os benefícios fiscais ilegais. Mais uma vez a idéia é atrativa por evitar a mudança da cobrança para o destino, que resulta nos problemas citados acima. A dúvida aqui é se a simples inclusão na constituição teria o efeito não alcançado pela Lei Complementar nº 24 de 1975, que veda expressamente este tipo de benefício. Como se sabe, embora esta lei seja bastante restritiva aos benefícios fiscais, ela nunca foi devidamente cumprida.

Finalmente, quanto às contribuições sociais, parece irrealista esperar que o Governo Federal abra mão de parte substancial de sua arrecadação para reduzir a cumulatividade que cria ineficiência na alocação de recursos e dificulta exportações. Parece claro que o Governo Federal não pode aceitar uma redução de sua arrecadação sob pena de não cumprir metas fiscais acordadas com o FMI e, conseqüentemente, abalar a confiança dos mercados, o que teria sérias implicações sobre a estabilidade macroeconômica. Neste sentido, a emenda AGLUTINATIVA peca por irrealista. O mais indicado seria negociar com o Governo Federal uma mudança gradual onde fossem identificados setores e mecanismos que permitissem ao Ministério da Fazenda uma estratégia de saída que não comprometesse sua arrecadação.

Tabela 12**Reforma Tributária (resumo)**

OBJETIVOS	RELATÓRIO APROVADO PELA COMISSÃO DE REFORMA TRIBUTÁRIA	RELATÓRIO APROVADO PELA COMISSÃO TRIPARTIDE	EMENDA AGLUTINADA MUSSA DEMES	PROPOSTA DO GOVERNO FEDERAL
1. Simplificação	<p>ICMS compartilhado União-Estados-Legisl. Única</p> <p>ITR na competência Estadual</p> <p>Cinco faixas de alíquota do ICMS</p> <p>Banda de +20% com trava global</p> <p>Padrão: 15%</p> <p>Ampliada: 18%</p> <p>Reduzida: 12%</p> <p>Especial: 4%</p> <p>Seletiva: 25,5%</p>	<p>ICMS compartilhado União-Estados-Legisl. Única</p> <p>ITR na competência Estadual</p> <p>Cinco faixas de alíquota do ICMS</p> <p>Banda de +20% com trava global</p> <p>Padrão: 15%</p> <p>Ampliada: 18%</p> <p>Reduzida: 12%</p> <p>Especial: 4%</p> <p>Seletiva: 25,5%</p>	<p>ICMS Estadual</p> <p>ICMS Federal</p> <p>ITR na competência Estadual</p> <p>Cinco faixas de alíquota do ICMS</p> <p>Banda de +20% com trava global</p> <p>Padrão: 15%</p> <p>Ampliada: 18%</p> <p>Reduzida: 12%</p> <p>Especial: 4%</p> <p>Seletiva: 25,5%</p>	<p>ICMS - Legislação Federal/Alíq.: Senado</p> <p>Base restrita (não inclui o setor de serviços)</p> <p>ITR na competência Federal</p> <p>Sem garantia de alíquotas na Constituição Federal</p>
2. Fim da Guerra Fiscal	<p>Princípio de Destino via "Barquinho"</p> <p>Transição da Origem para Destino em 5 anos</p> <p>_____ . _____</p> <p>_____ . _____</p> <p>Prorrog. por mais 10 anos da ZFM (até 2024)</p>	<p>Princípio de Destino via "Fundinho" ou "Barquinho"</p> <p>Transição da Origem para Destino em 7 anos</p> <p>Manutenção dos Benef. da Guerra Fiscal por 15 anos</p> <p>Financiamento dos Benef. da Guerra Fiscal via "Fundinho"</p> <p>Prorrog. por mais 10 anos da ZFM (até 2024)</p>	<p>Princípio de Destino via "Fundão"</p> <p>Transição da Origem para Destino em 7 anos</p> <p>Manutenção dos Benef. da Guerra Fiscal por 15 anos</p> <p>Financiamento dos Benef. da Guerra Fiscal via "Fundão"</p> <p>Prorrog. por mais 10 anos da ZFM (até 2024)</p>	<p>Não trata dos benefícios fiscais ilegais já concedidos</p> <p>Os dispositivos constitucionais, que inibem a guerra fiscal, entrarão em vigor em janeiro do primeiro ano após a promulgação da Lei Complementar que disciplina a matéria (inclui o inciso III no artigo 155 da CF/88)</p>
3. Redução do Custo Brasil	<p>Fim da Cumulatividade das Contrib. Sociais</p>	<p>Remete à Lei a definição de não cumulatividade das Contrib. Sociais</p>	<p>Remete à Lei a definição de não cumulatividade das Contrib. Sociais</p>	<p>Não garante o fim da cumulatividade</p>

VII. LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Receita Tributária Brasileira – 1997 (por tipo de impostos)	08
Tabela 2: Arrecadação federal e o retorno via transferências constitucionais por estado – ano 1998	12
Tabela 3: Carga tributária por impostos – 1970/93.....	13
Tabela 4: Proposta Pedro Parente	21
Tabela 5: Substitutivo Mussa Demes vs. legislação atual	25
Tabela 6: Substitutivo Mussa Demes: ICMS vs. IVA.....	26
Tabela 7: Brasil – carga tributária bruta do Governo Federal – participação % na arrecadação total da União	31
Tabela 8: Alíquotas interestaduais	33
Tabela 9: Transição das interestaduais (%).....	34
Tabela 10: Fundinho vs Fundão – o impacto na arrecadação do GESP	40
Tabela 11: Estimativa da cumulatividade da Cofins, do PIS/Pasep e da CPMF sobre o valor da produção	47
Tabela 12: Reforma tributária (resumo)	53

VIII. BIBLIOGRAFIA

Brunini.Jr, Alcides “Brazilian Tax Reforms. The George Washington University.
(mimeo)

Costa, Alcides Jorge “Reforma Tributária: uma visão histórica”, 1996. (mimeo)

Panzarini, C. “Reforma Tributária Já” . (mimeo)

Rezende, Fernando. Globalization, Fiscal Federalism and Taxation. (mimeo)

Serra e J.RR. Afonso “Federalismo Fiscal à Brasileira: Algumas Reflexões”. Revista do BNDES. RJ. UG; nº 12; pag. 3-30, DEZ 1999.