

O IVA em crise

Nenhuma reforma é tão consensual, quanto à sua necessidade, como a tributária. Porém, ela tem gerado uma enorme frustração dada à incapacidade de se levar adiante um projeto viável.

É compreensível que mudar um aspecto estrutural da economia envolve inúmeros e poderosos interesses. O sistema tributário compreende questões relacionadas à distribuição da renda e da carga setorial de impostos. Há ainda conflitos quanto à apropriação da renda entre os agentes públicos e privados e ao rateio do bolo arrecadado entre os entes federados.

Nesse ambiente, onde convivem reivindicações e conflitos latentes, era de esperar que as propostas de reforma tributária refletissem tal diversidade de opiniões, e possibilitassem uma discussão rica de alternativas a serem consideradas. Infelizmente não é o que ocorre.

Os diagnósticos são repetitivos e as soluções apresentadas são genéricas em seu conteúdo. Baseiam-se, quase que invariavelmente, no que meu saudoso mestre John Kenneth Galbraith chamou de *conventional wisdom*. São propostas corriqueiras, enlatadas, e distantes da realidade fática do Brasil real. Utilizam-se de paradigmas ultrapassados que acirram os conflitos, e impedem o progresso no debate sobre a questão. Estimulam as reivindicações vazias, encapsuladas em “verdades” impostas de forma arrogante, e assim desestimulam a análise crítica de sua praticidade e funcionalidade.

Cabe destacar duas propostas de reforma apresentadas recentemente. Uma



Marcos Cintra

Professor titular e vice-presidente
da Fundação Getúlio Vargas

pela Fecomercio e outra no Congresso da Indústria, evento patrocinado pela Fiesp e realizado nos dias 25 e 26 de maio últimos.

Propostas — A Fecomercio propõe uma reforma tributária em duas etapas. A primeira unificaria o ICMS, o IPI, o ISS, o PIS/Pasep, a Cofins e o Simples em um imposto sobre o valor agregado (IVA) com alíquota de 12%. A segunda fase uniria o Imposto de Renda (pessoa física e jurídica), a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) e as contribuições previdenciárias em um imposto geral sobre a renda com alíquota de 17%. Quanto à proposta da Fiesp, prevê-se a criação de um IVA federal para substituir o IPI, ICMS, PIS, Cofins, ISS e outros impostos. Ambos os projetos enfatizam a necessidade de simplificar o sistema e de reduzir a carga tributária.

É inquestionável que o sistema atual é complexo e o peso dos impostos é elevado para o nível de renda brasileiro. Não há como discordar quanto à meta.

Porém, há um equívoco evidente ao se tratar de metas de carga de impostos no âmbito do debate tributário. Redução de carga tributária apenas pode ocorrer com a concomitante redução dos gastos públicos, e isto não é uma diretriz para um projeto de reforma dos impostos. Rever a estrutura das despesas públicas é uma ação compreendida no âmbito da reforma do Estado. A magnitude dos gastos está atrelada ao tipo e ao tamanho do poder público que a sociedade deseja.

A reforma tributária deve estabelecer como diretriz a melhoria dos padrões de incidência tributária, e aí sim torna-se possível falar em redução da carga tributária individual, já que a global é uma decisão política de uma sociedade. Dado o nível de receita determinado pelo tamanho do Estado é preciso que se amplie a base de contribuintes para se obter essa arrecadação. Neste caso, o padrão de incidência tributária é que deve ser alterado.

Vale apontar que as duas propostas de reforma tributária mencionadas acima dão seqüência a uma sucessão de projetos que evidenciam que o pensamento econômico do país encontra-se estagnado. As idéias são apresentadas tendo como base os preceitos contidos nos livros-texto de finanças públicas, úteis por seu valor heurístico, mas que devem ser relativizadas quando se pretende transformá-las de conceitos teóricos em conceitos aplicados.

A reforma tributária não pode ser concebida tendo por fundamento alguns mitos como o que endeusa os impostos so-

Os principais problemas tributários no Brasil são a burocracia e a evasão fiscal. O ICMS é o imposto mais sonegado

bre valor agregado e sataniza os tributos cumulativos. Virou uma obsessão afirmar que a solução das mazelas econômicas seria acabar com os tributos em cascata. Esta idéia fixa empobrece o debate.

Operacionalmente, o IVA funciona bem em países unitários, e quando prevalece a ética tributária. Há poucos exemplos, e praticamente todos malsucedidos, de aplicação de IVAs sob responsabilidade de governos sub-nacionais em países federativos.

Europa — Não é de hoje que as autoridades governamentais européias se preocupam com as fraudes envolvendo o IVA, adotado em 1970. A evasão de receita tem causado preocupações por conta da degradação crescente que provoca na situação fiscal dos Estados-Membros.

Desde os anos de 1990 o assunto vem ganhando destaque, e recentemente a magnitude da perda de arrecadação colocou o problema no centro dos debates naquele bloco. Estima-se que as fraudes com esse tributo cheguem a 60 bilhões de euros por ano.

A alternativa apresentada pelo Comissário para Assuntos Fiscais da União Européia, László Kovács, para combater as fraudes seria a cobrança do IVA no país de origem e não no destino. Porém,

mudar as regras atuais será uma tarefa extremamente difícil, uma vez que é preciso unanimidade entre os 25 membros da Comunidade Européia e Alemanha, Luxemburgo, Malta e Portugal já se colocaram contra a proposta.

Vale esclarecer que a proposta de Kovács não se resume a transformar o IVA-destino em IVA-origem. Segundo o Comissário, o país produtor teria que transferir a arrecadação do imposto ao membro consumidor. Hoje, o IVA europeu exige que as empresas apresentem declarações às autoridades fiscais atestando onde compraram os insumos e de onde saiu o produto final. Supõe-se que agora, pela proposta de Kovács, quem compra teria que declarar que consumiu determinado produto e qual a sua origem. Ou

seja, a “radical” mudança anunciada por Kovács muda a forma, mas não muda o conteúdo de um sistema essencialmente declaratório e vulnerável às fraudes.

Unificar a legislação e agregar vários impostos em um único IVA pode ser uma medida frustrante, transformando-se em mera tentativa de “aperfeiçoamento do obsoleto”, como nos alertou Roberto Campos. O sistema poderia facilmente tornar-se ainda mais complexo e menos funcional que o atual. Mas apesar destas fragilidades, por aqui ainda há quem, ingenuamente, acredite ser esta a única solução para o nosso caótico sistema tributário.

Os principais problemas tributários no Brasil são a burocracia e a evasão fiscal. O ICMS, tributo parcialmente não-cumulativo, é o imposto mais sonegado do país. É um tributo declaratório, de complexa operacionalização, que não se adequa a uma economia de dimensões continentais como o Brasil, onde predominam a sonegação e fraudes de toda ordem.

O Brasil precisa reciclar sua forma de pensar os tributos e aprender com os erros de economias como a européia que não sabem o que fazer com o IVA; e prestar mais atenção aos Estados Unidos, que jamais entraram nessa aventura. ■