

A reforma tributária possível

Ives Gandra da Silva Martins

Professor emérito da Universidade Mackenzie, do CIEE/O Estado de S. Paulo e das Escolas de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME) e Superior de GUERRA (ESG)

Não estou convencido de que as propostas de minirreforma tributária sinalizadas por autoridades e especialistas possam simplificar o sistema e acarretar a redução do nível de imposição.

Muito embora convencido de que a carga burocrática de nossa Federação não cabe no PIB, condicionando o elevado percentual de tributação no País, não vejo como ela possa ser reduzida sem enfrentar o principal problema do sistema tributário, que é a guerra fiscal, provocada a partir do equívoco inicial dos formuladores da Emenda Constitucional n.º 18/65, de que seria possível "regionalizar" um tributo de "vocação nacional" mediante o princípio geral do valor agregado, ou melhor, da não cumulatividade.

Considero que a guerra fiscal, mesmo que atalhada, agora e em parte, pela Suprema Corte, necessita encontrar soluço dentro de uma reforma que, sem retirar o direito impositivo dos Estados de administrarem o ICMS, equacione as pendências passadas, sobre as quais o Pretório Excelso não se debruçou. Implica definir a tributac o futura, sem aumentar necessariamente a carga - que a fórmula hoje em discussão no governo fatalmente promover  -, mediante a alterac o do regime das opera es interestaduais, de misto (parte beneficiando a origem e parte o destino) para regime preponderante de destino, com uma pequena compensac o aos Estados exportadores líquidos, em torno de 2% do arrecadado.

Em outras palavras: se o sistema atual vier a ser alterado para o regime de destino, propiciar  aos Estados "importadores líquidos" (compram mais do que vendem) um benefício real e aos Estados "exportadores líquidos" (vendem mais do que compram), um prej zo efetivo, calculando-se, na melhor das hipóteses, uma queda da arrecada o superior a 10% somente para o Estado de São Paulo.

A soluço acenada, nas diversas propostas anteriores, de uma compensac o a ser ofertada pela União,   evidência acarretaria um aumento da carga tributária.   que, além de a União ter necessidade dos tributos que ora arrecada, para fazer face   sua estrutura burocrática, precisaria arrecadar mais para compensar os Estados perdedores, sendo, ainda, conhecida a enorme dificuldade de se calcular o real prej zo que decorreria desse sistema e sua justa reposi o. Tomem-se em conta, por exemplo, as compensac es prometidas pela União aos Estados quando da Lei Complementar n.º 87/96, até hoje contestadas por todos eles, que se consideram lesados por terem perdido arrecada o, sem que houvesse uma justa compensac o pela União em rela o   elimina o do ICMS incidente sobre a exporta o de produtos semi-elaborados.

Um outro problema apareceria, também: os Estados exportadores líquidos perderiam a autonomia absoluta na administra o de seu imposto, pois parte de sua arrecada o ficaria na dependência da União. Pessoalmente, não vejo nenhuma viabilidade, em teoria ou na prática, de se colocar um percentual na Constitui o, na lei complementar ou na lei ordinária para quantificar os exatos valores das perdas dos Estados exportadores líquidos a serem compensados.

O certo   que, ganhando os Estados importadores líquidos e perdendo os Estados exportadores líquidos, se se adotasse o regime de destino do ICMS, teríamos um aumento da carga, diante da necessidade da União de arrecadar mais para compensar os Estados perdedores de receita.   de lembrar, ainda, que o regime de destino implica jogar o trabalho arrecadat rio para o Estado exportador de mercadorias e serviços definidos na Lei Maior, e o beneficiário será o Estado importador, que receberá o tributo sem a necessidade de trabalhar para arrecad -lo.

Bernardo Appy, em seu anteprojeto, pensou em retirar parte do aumento de arrecadação dos Estados beneficiários para formar um fundo de compensação, também de difícil implantação, levando em consideração que poderá haver em relação a tais operações interestaduais um interesse menor de fiscalização pelo Estado exportador do tributo, que terá de fiscalizar e arrecadar não em benefício próprio, mas do Estado destinatário das mercadorias.

Embora a decisão da Suprema Corte, que considerou inconstitucional a "guerra fiscal", tenha acelerado o processo de discussão, deverá - se não houver uma modulação de seus efeitos, ou seja, a determinação de que a decisão valerá para o futuro, em todos os casos - acarretar problemas profundos para todas as empresas que se estabeleceram em Estados cuja lei foi considerada inconstitucional.

Essa é a razão pela qual volto ao ponto crucial: o nó górdio de qualquer reforma tributária é manter o regime misto, com porcentual a ser ainda definido para Estados de origem e de destino, com dois complementos apenas, isto é, alíquota única para todo o território nacional e vedação absoluta à concessão de estímulos fiscais e financeiros via ICMS, pois se trata de um imposto de vocação nacional, que, no Brasil - gritante exceção no concerto das nações -, foi regionalizado. Trata-se de proposta que apresentei quando participei de audiência pública no Congresso Nacional e defendi, depois dela, perante os parlamentares.

Por outro lado, os incentivos passados deveriam ser mantidos até a promulgação de emenda constitucional, não prevalecendo, todavia, para o futuro. Essa solução parece melhor do que a que, no momento, pesa sobre todas as empresas que corresponderam à oferta de estímulos fiscais por parte dos Estados e que podem vê-los invalidados pelos últimos cinco anos.

Seria, a meu ver, a forma correta de começarmos uma reforma tributária, sem a necessidade de aumentar a carga de tributos numa Federação, cujo tamanho, repito, é maior do que o seu PIB.

O Estado de São Paulo, 30 de julho de 2011