1290000454
IE
TCC/UNICAMP M332e

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
Instituto de Economia
Monografia de Conclusão do Curso de Ciências Econômicas

CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO - UNICAMP - INSTITUTO DE ECONOMIA

A Evolução da Carga Fiscal Brasileira Recente e a Necessidade da Reforma Tributária

André Leite Marchi RA 980651
Prof. Orientador Francisco Luiz Cazeiro Lopreato

Campinas, Dezembro de 2001

TCC/UNICAMP
M332e
IE/454

CEDOC/IE

Sumário

INTRODUÇÃO **3**

1. EVOLUÇÃO DA CARGA TRIBUTÁRIA BRASILEIRA NOS ANOS 90 ..... **5**

1.1. Os determinantes da Carga Tributária 5

1.2. A Arrecadação por Esferas de Governo 14

1.3. A Tributação sobre Bens e Serviços, Patrimônio, Renda e Mão-de-Obra 19

2. OS PROBLEMAS DA TRIBUTAÇÃO NO BRASIL **28**

2.1. O ICMS e os Problemas de sua Legislação 28

2.2. A Guerra Fiscal Entre Estados 35

2.3. Os Efeitos da Tributação Cumulativa sobre o Sistema Econômico e a Competitividade Nacional 47

2.4. A Polêmica da CPMF 56

2.5. A Correção da Tabela do Imposto de Renda Pessoa Física 67

3. OS CAMINHOS PARA A REFORMA TRIBUTÁRIA **74**

3.1. Considerações Iniciais 74

3.2. O IVA Dual 76

3.3. Outras Considerações 81

4. CONCLUSÃO **85**

BIBLIOGRAFIA **87**

ÍNDICE DE TABELAS **89**

Introdução

A reforma tributária vem se apresentando já há alguns anos como um tema controverso e de grande importância para o país. A maioria concorda que o sistema tributária necessita de mudanças, mas o consenso acaba por aí. É muito comum a alegação de que o nível de tributação está muito elevado ou de que a carga fiscal é insuportável para um país como o Brasil. Entretanto, tão ou mais importante que o próprio nível de tributação é a forma como os tributos incidem sobre o sistema econômico nacional, bem como a racionalidade e a eficiência de cada imposto. O objetivo deste trabalho é, em primeiro lugar, analisar a evolução da carga fiscal brasileira durante os anos 90, revelando os elementos que explicam o seu comportamento neste período. Posteriormente, procurar-se-á demonstrar sumariamente alguns problemas relacionados com o atual sistema tributário e com base nestas informações sugerir pontos relevantes para o debate sobre a reforma tributária. Alguns aspectos importantes, como a questão das transferências constitucionais, não serão discutidos com maior profundidade por este trabalho. A análise se concentrará nos problemas referentes aos tributos que compõe a carga tributária brasileira, estando ciente de que isto é apenas um aspecto do debate sobre a tributação no Brasil.

Segundo a Secretaria da Receita Federal, a determinação da carga tributária compreende a agregação de todos os pagamentos efetuados por pessoas físicas e/ou jurídicas referentes aos tributos ou contribuições para os governos federal, estadual e municipal no período de um ano. Para uma compreensão mais clara da real carga fiscal, seu valor é mostrado como uma fração do Produto Interno Bruto no mesmo período, resultando em uma medida do esforço financeiro da sociedade para o custeio das atividades estatais. O conceito de carga tributária utilizado compreende os impostos, taxas, contribuições de melhoria, contribuições sociais (inclusive contribuições para o Salário Educação), contribuições econômicas, contribuições de interesse de categorias econômicas e as contribuições para o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS). Os valores foram utilizados sem nenhuma redução relativa a restituição, retificação ou incentivo.

O primeiro capítulo apresenta a evolução ano a ano da carga fiscal brasileira na década de 90, demonstrando as mudanças na legislação tributária e o comportamento dos tributos mais importantes na determinação da carga fiscal. Será analisada também a repartição da receita tributária entre as três esferas de governo e entre os tributos conforme sua base de incidência. O segundo capítulo explicita alguns problemas decorrentes do sistema tributário brasileiro, como os inconvenientes da atual legislação do ICMS, a guerra fiscal, a tributação cumulativa, a

questão do congelamento das faixas de incidência do imposto de renda e a polêmica em torno da CPMF. O terceiro capítulo sugere algumas mudanças que devem ser consideradas em uma futura reforma tributária, dentre as quais está a modernização da tributação sobre o consumo.

1. Evolução da Carga Tributária Brasileira nos Anos 90

1.1. Os determinantes da Carga Tributária

Durante a década de 90, a carga tributária brasileira apresentou quatro momentos distintos. O primeiro momento foi o ano de 1990, quando a carga atingiu o valor de 30,5% do PIB (segundo a Tabela 1). Este pode ser considerado um ano excepcional para a arrecadação de tributos em decorrência da edição do Plano Collor I, que estabeleceu algumas medidas que resultaram numa elevação da carga tributária. Duas destas medidas foram a retenção de todos os ativos financeiros e a tributação dos mesmos através do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF), cuja arrecadação atingiu o nível recorde de 1,4% do PIB em 1990, e a permissão para o pagamento de tributos atrasados com os recursos financeiros retidos pelo plano, incentivando muitos contribuintes a acertarem suas contas com o Fisco. Trata-se de um momento muito especial pois a receita tributária nacional logrou alcançar um valor expressivo a despeito da queda de 4% PIB promovida pelo Plano Collor I e da inflação de cerca de 26% ao mês (dados da Tabela 2). Deve-se levar em consideração que, num ambiente de inflação alta, a presença de fenômenos monetários como o imposto inflacionário e o "Efeito Tanzi"[1] prejudicavam a determinação correta e precisa da carga tributária nacional.

O segundo momento consiste no período de 1991 a 1993, quando a carga tributária estabilizou-se no patamar de 25% do PIB. Foi um período de baixo crescimento da economia (variação positiva de apenas 1% do produto em 1991 e recessão no ano de 1992, embora menos severa que a ocorrida em 1990) e de forte aceleração inflacionária. O Índice de Preços ao Consumidor (IPC-FIPE) saiu de 458% ao ano em 1991 para quase 2500% em 1993. Neste ano, o crescimento explosivo da inflação foi acompanhada de um aumento do PIB de 4,9%.

No ano de 1991, em comparação com o período anterior, houve forte queda da arrecadação do IOF (de 1,4% para 0,6% do PIB), do Imposto de Renda (IR), que passou de 4,8% para 3,6%, do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), cuja arrecadação decresceu de 8,5% para 6,9%, e da Contribuição para Previdência Social (de 5,4% para 4,7% do PIB). Os tributos citados foram os que tiveram maior impacto na redução da carga tributária entre 1990 e 1991. Praticamente todos os demais tributos também apresentaram

[1] Corrosão do valor arrecadado devido à defasagem temporal entre o fato gerador do imposto e a data de seu efetivo recolhimento.

queda de arrecadação em relação ao PIB, o que determinou uma redução de 17,3% da carga em relação ao ano de 1990.

A redução da arrecadação neste período pode ser explicada pela modificação do indexador dos tributos com a extinção da BTN-Fiscal e a criação da Taxa Referencial de Juros (TR). Devido a questionamentos judiciais, a TR foi abandonada e alguns tributos ficaram sem nenhum indexador a partir do mês de julho de 1991. Com o recrudescimento da inflação, a desindexação dos tributos provocou um decréscimo da arrecadação em termos reais. O IR, tanto sobre pessoas físicas quanto jurídicas (IRPF e IRPJ), assim como a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), foram os tributos mais fortemente afetados pela desindexação.

Em 1992, os tributos foram reindexados através da criação da Unidade Fiscal de Referência (UFIR). Além disso, foi editada a Lei nº 8.383/91 que estabeleceu um sistema de bases correntes para o IRPJ. A apuração deste tributo passou de anual para mensal, fazendo com que a arrecadação do mesmo e da CSLL aumentasse significativamente em relação a 1991 (de 0,9% para 1,4% e de 0,3% para 0,7% do PIB respectivamente). Entretanto, a queda de arrecadação de outros tributos, especialmente a COFINS (Contribuição para Financiamento da Seguridade Social), que atingiu o menor nível de arrecadação da década (1% do PIB apenas), fez a carga tributária crescer menos que o esperado, passando de 25,2% para 25,9% do PIB.

No ano de 1993, a carga tributária total permaneceu praticamente a mesma em comparação com o ano anterior, atingindo o nível de 25,7% do PIB. A principal variação foi a redução da arrecadação do ICMS, chegando a marca de 6,1% do PIB, a menor da década de 90, assim como os tributos municipais, que em seu conjunto totalizaram apenas 0,8% do PIB (apesar do crescimento econômico registrado naquele ano). A Secretaria da Receita Federal (SRF) destacou como fatos importantes que influenciaram a arrecadação em 1993, no âmbito de suas atribuições, o reconhecimento da constitucionalidade da COFINS (cujos efeitos serão mais evidentes a partir de 1994), a elevação da CSLL de 15% para 23% para entidades financeiras, o pagamento do imposto referente ao lucro inflacionário pelas empresas com alíquota reduzida de 5% (Lei 8.541/92) e o encurtamento dos períodos de apuração e arrecadação para fatos geradores do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). A Contribuição para Previdência Social atingiu 5,4% do PIB em 1993, igualando o valor recorde registrado no início da década.

O terceiro momento da evolução da carga tributária brasileira nos anos 90 inicia-se a partir do ano de 1994, quando o seu valor salta de 25,7% para 29,5% do PIB (um crescimento de 14,5% em relação ao ano anterior). Um novo elemento foi introduzido no contexto

macroeconômico: a redução drástica da taxa de inflação, com efeitos consideráveis sobre a arrecadação tributária. A partir de meados de 1994, com a conversão da URV na nova moeda, o real, e a estabilização da taxa de câmbio, o ritmo de crescimento dos preços sofreu uma queda abrupta num momento inicial e posteriormente foi diminuindo ano a ano, até que a situação se invertesse e o IPC-FIPE passasse a registrar uma deflação de preços em 1998. A taxa de inflação no ano de lançamento do Plano Real ainda foi elevada pois estava contaminada pela variação dos preços anterior à introdução da nova moeda. Em 1995, a taxa de inflação foi relativamente alta para padrões internacionais (23%), mas com tendência de queda, o que se confirmou nos anos seguintes. Concomitantemente à queda da inflação, a economia apresentou bom desempenho e manteve o crescimento do PIB próximo a 6% em 1994 e 4% em 1995 em consequência da redução da corrosão inflacionária dos salários e aumento da renda real da população. Porém, entre 1996 e 1997, o crescimento econômico não foi satisfatório (2,6% em 1996 e 3,5% em 1997), embora não caracterizasse um período de estagnação econômica.

Três tributos foram os principais responsáveis pela elevação da carga tributária em 1994: o Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPMF), a COFINS e o ICMS. A cobrança do IPMF começou a partir de janeiro de 1994 e proporcionou uma arrecadação adicional para o governo de 1% do PIB, tendo assim grande importância para o crescimento da carga tributária total. Já a arrecadação da COFINS cresceu 1,1% do PIB, resultado do reconhecimento da constitucionalidade de sua cobrança no final de 1993 que obrigou um número elevado de contribuintes a pagarem esta contribuição. Finalmente, o ICMS recuperou-se da queda observada em 1993 e saltou de 6,1% para 7,4% do PIB, sendo o tributo que, isoladamente, mais cresceu em relação ao PIB em 1994 em resultado do aquecimento da economia e do forte aumento do consumo principalmente no segundo semestre. A Contribuição para Previdência Social, por outro lado, decresceu de 5,4% para 5% do PIB, estabilizando-se neste patamar durante o restante da década de 90.

O governo também adotou outras medidas com objetivo de aumentar a arrecadação tributária. As faixas e alíquotas do Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) sobre o trabalho foram reestruturadas através da Lei nº 8.848/94, que elevou a alíquota existente de 25% para 26,5% e criou uma nova faixa de cobrança com alíquota de 35%. Outra medida foi a elevação da CSLL do setor financeiro de 23% para 30% (repetindo o aumento ocorrido em 1993) com repercussão sobre a arrecadação a partir de julho de 1994. O aumento da alíquota foi resultado da instituição do Fundo Social de Emergência (FSE) através da Emenda Constitucional nº 01 de 1994.

Não se pode esquecer também dos efeitos da estabilização dos preços proporcionada pela implantação do Plano Real a partir de julho de 1994 sobre a arrecadação tributária. Tributos como o Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) e o Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) dependem de avaliações antecipadas dos valores dos bens para serem cobrados. Com um alto nível de inflação, os valores dos bens tenderiam a ser subestimados quanto maior fosse o período entre a divulgação do valor do bem e o pagamento do imposto. Mesmo com a utilização de unidades fiscais para a correção monetária dos impostos, elas sempre subestimavam a inflação que de fato existia. Quando o nível inflacionário caiu para valores muito baixos, este efeito deixou de existir, favorecendo a elevação da arrecadação do IPTU e IPVA a partir de 1994. Os impostos sobre propriedade tinham, em seu conjunto, uma participação de 1,5% do total arrecadado até 1994, valor este que passou para quase 3% no período 1995 a 2000[2].

A redução da inflação também possibilitou uma maior transparência das operações realizadas pelos agentes econômicos, impedindo que eles escondessem seus ganhos reais através do uso indevido da correção monetária nas demonstrações de suas transações. Outra consequência da queda do nível inflacionário foi o fim do estímulo aos contribuintes para atrasarem o pagamento de impostos. Se a inflação é muito alta, o atraso de apenas alguns dias do pagamento de um certo imposto é suficiente para que o agente obtenha ganhos consideráveis pois ele poderia aplicar o montante devido ao fisco em aplicações financeiras de alta liquidez cujo retorno mais que compensaria o valor de uma eventual multa pelo atraso do pagamento. Com a redução da inflação, esta operação deixou de ser vantajosa para os contribuintes.

Em 1995, a carga tributária total permaneceu estável, com pequena elevação de 0,3% do PIB, atingindo o valor de 29,8%. Neste ano, o IPMF é extinto e o governo perde uma importante fonte de arrecadação de impostos. Todavia, esta perda é compensada pelo crescimento do IR, que passou de 4,1% do PIB para 4,8%, principalmente devido ao aumento do IRRF. A arrecadação municipal teve um bom crescimento (de 1% para 1,4% do PIB) graças à elevação do IPTU, das Taxas Municipais e do Imposto sobre Serviços (ISS). Os demais impostos permaneceram estáveis, apresentando pequenas flutuações. Entre as medidas mais importantes tomadas neste ano estão a limitação da compensação de prejuízo a 30% do lucro das empresas e a elevação do percentual utilizado para a determinação da base de cálculo do

[2] Araújo, 2001

lucro presumido de 3,5% para 5%. O crescimento econômico observado no ano também foi um elemento que favoreceu a arrecadação tributária de maneira geral.

No ano seguinte, o IRRF novamente sofre alterações: redução da alíquota de 26,5% para 25%, eliminação da alíquota de 35% e correção dos valores das faixas de tributação. A partir de janeiro de 1996, quando as alterações no IRRF passaram a vigorar, não ocorreram outras modificações no valor das faixas de tributação, permanecendo as mesmas até o presente momento. A reestruturação das alíquotas e faixas determinou uma diminuição do IRRF de 3,1% em 1995 para 2,8% do PIB em 1996, mas que foi em parte compensado pelo aumento do IRPJ no mesmo ano. Os demais tributos sofreram variações pequenas ou nulas. O resultado da arrecadação no ano de 1996 foi uma redução da carga tributária total de 29,8% para 29% do PIB.

O valor da carga tributária permaneceu exatamente o mesmo no ano de 1997. O fato mais relevante foi a introdução da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) com alíquota de 0,2% e sistemática de cobrança análoga ao extinto IPMF, sendo sua arrecadação naquele ano de 0,8% do PIB. Entretanto, pequenas variações nos demais tributos, inclusive queda de arrecadação do ICMS (de 7,2% para 6,8% do PIB), compensaram o crescimento da receita proporcionado pela CPMF. A queda referente ao ICMS pode ser explicada pelas desonerações tributárias previstas na Lei Complementar nº 87 de setembro de 1996 (a chamada "Lei Kandir"), em particular as operações de exportação, apesar do crescimento econômico ocorrido no ano (aumento de 3,3% do PIB, capitaneado pelo setor industrial).

A carga tributária brasileira entra num quarto momento a partir do ano de 1998 até 2000, passando a apresentar anualmente crescimento em relação ao PIB. O crescimento da arrecadação se deu num ambiente de estagnação econômica em 1998 e 1999, quando o crescimento do produto foi de apenas 0,2% e 0,8% respectivamente. Em 1999, após a desvalorização cambial que teve início em janeiro do mesmo ano, houve um repique inflacionário e o índice de preços atingiu 8,6%. A ambiente econômico melhorou no ano seguinte: retomada do crescimento econômico (alta de 4,5% do PIB) e redução da inflação para 4,4%.

Um importante fator influenciou as decisões do governo quanto à arrecadação tributária neste último período: o acordo assinado pelo Brasil com o Fundo Monetário Internacional (FMI) no segundo semestre de 1998. O acordo obrigou o governo a realizar um forte ajuste fiscal, além de estabelecer metas de superávit primário nas contas públicas consideravelmente

elevadas[3] (3,1% em 1999, 3,25% e 3,35% em 2000 e 2001), levando o governo brasileiro a conter gastos e a elevar a arrecadação tributária num curto período de tempo, sem se preocupar com os efeitos desta elevação sobre sistema econômico. O esforço maior ficou com o governo federal, responsável por mais de 75% do superávit primário a ser alcançado segundo as metas do acordo, e foi dele que partiram as iniciativas mais importantes no plano das receitas tributárias entre 1998 e 2000. A necessidade do cumprimento das metas negociadas com o Fundo ditou o comportamento do governo federal tanto no plano das despesas quanto no plano da arrecadação e ajuda a explicar melhor o avanço da carga tributária no período.

Em 1998 a elevação da carga foi de 0,7% do PIB e o principal fator foi o avanço da tributação sobre a renda através de medidas que afetaram a tributação sobre fundos de investimento de renda fixa e o IRRF sobre o trabalho. Em relação ao primeiro, foi elevada a alíquota do imposto sobre fundos desta natureza de 15% para 20% e alterada a sistemática de tributação: o imposto, antes cobrado no momento do resgate, passou a ser recolhido no vencimento da aplicação. Quanto ao IRRF, foi elevada a alíquota de 25% para 27,5% a partir de janeiro de 1998. Em consequência destas modificações, o IRRF cresceu 0,9% do PIB (de 2,7% para 3,6% em 1998).

Segundo a SRF[4], a tributação das aplicações financeiras no momento do resgate da aplicação possibilitava o investidores a realizarem o planejamento tributário de seus investimentos no mercado financeiro, o que, na prática, os isentava do pagamento do imposto de renda. A alteração do sistema de cobrança para o momento do vencimento da aplicação permitiu um aumento extraordinário do IRRF sobre estas operações.

O ICMS e o IPI apresentaram queda de 0,4% do PIB em seu conjunto devido à redução da atividade econômica ocorrida naquele ano, em especial a retração do setor industrial (retração de 1,5% do PIB do setor, de acordo com a Tabela 2), com destaque para a queda no volume de vendas de cigarros e automóveis no mercado interno (este último ainda sofreu redução de alíquotas do IPI a partir de agosto de 1998). A arrecadação da COFINS sofreu queda de 0,2% do PIB e também foi afetada pela redução do ritmo de crescimento da atividade econômica.

Em 1999 é possível observar um importante avanço da parcela do PIB apropriada pelo governo. A carga tributária aumenta em 2,4% do PIB e ultrapassa a marca de 30%, atingindo o valor de 32,2% (um crescimento de 8,1% sobre o ano anterior). Os tributos sob

---

[3] Site do Ministério da Fazenda (www.fazenda.gov.br)

[4] SRF, 2001

responsabilidade da União foram os principais responsáveis por este crescimento, com destaque para a COFINS, que apresentou o maior crescimento entre todos os tributos ao variar de 1,9% para 3,2% do PIB. Entre os fatores que determinaram este crescimento estão a elevação da alíquota de 2% para 3% e a obrigatoriedade do pagamento desta contribuição pelas entidades financeiras (Lei nº 9.718/98), a partir do mês de março de 1999. Outros tributos, como o IRRF e o ICMS (este último sob tutela dos estados) também apresentaram crescimento (0,5% e 0,4% do PIB respectivamente).

O governo obteve ainda uma arrecadação extra em virtude do pagamento de débitos em atraso referentes ao PIS/PASEP (Programa de Integração Social e Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público), COFINS, CSLL e IRPJ e da conversão de depósitos judiciais pelo encerramento definitivo de ação judicial relativa a COFINS e CSLL. Isto foi possível graças a Lei nº 9.779/99, com as alterações introduzidas pelas Medidas Provisórias nº 1.807/99 e 1.858-6/99, e que resultaram em elevação da arrecadação de cerca de 0,6% do PIB.

A CPMF deixou de ser cobrada no período de janeiro a julho de 1999, retornando com alíquota de 0,38%. Neste período, a alíquota do IPI foi elevada no mesmo valor como forma de compensar as perdas de arrecadação com a contribuição.

A elevação da carga tributária no ano de 1999 é um fato excepcional tendo em vista o baixo crescimento do PIB neste ano. O pequeno crescimento do produto foi induzido pelo setor agropecuário (crescimento de 7,4%) e serviços (elevação de 1,9%), enquanto que o setor industrial, com capacidade de gerar receita tributária muito superior aos demais setores devido ao maior número de etapas produtivas e de capacidade de agregar valor, permaneceu estagnado (queda de 1,6%). Este extraordinário crescimento da carga tributária decorreu de uma postura ativa do governo, principalmente a esfera federal, com o objetivo de elevar a arrecadação, a despeito da situação econômica do país.

No ano de 2000 houve novamente um aumento da carga tributária em 1% do PIB, o que fez ela alcançar seu maior valor em toda a história brasileira (33,2% do PIB). Os principais responsáveis por este aumento são os tributos referentes ao orçamento da seguridade: a Contribuição para Previdência Social, a CPMF e a COFINS, que elevaram suas arrecadações em 0,2%, 0,5% e 0,3% do PIB respectivamente. Tanto a CPMF quanto a COFINS estabeleceram seus níveis mais altos em toda a década de 90, com o valores de 1,3% e 3,5% do PIB, em parte como resposta às alterações legais estabelecidas em 1999 e que entraram em vigor no ano seguinte. O ICMS também teve bom desempenho e elevou-se em 0,5% do PIB, o que fez este tributo atingir seu segundo maior nível de arrecadação no período analisado (7,6% do PIB). O IRRF, após dois anos de crescimento em comparação com o produto interno

bruto, apresentou queda de 0,5% do PIB, voltando ao patamar estabelecido no ano de 1998 (3,6%).

Ao contrário dos anos anteriores, em 2000 a elevação da carga tributária ocorreu num ambiente de crescimento econômico superior, impulsionado pelo setor industrial. Este crescimento da renda se deu juntamente com um processo de substituição de importações e aumento da demanda interna induzidos pela desvalorização do real a partir de janeiro de 1999, o que ampliou a base de tributação. Isto ajuda a explicar o bom desempenho do ICMS no último ano, assim como o aumento da Contribuição para Previdência Social em consequência da pequena recuperação da massa salarial e do número de empregados formais.

Tabela 1 - Carga Tributária Global em % do PIB (1990 a 2000)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
UNIÃO	**20,5**	**16,7**	**17,5**	**18,5**	**20,5**	**20,0**	**19,4**	**19,7**	**20,4**	**22,5**	**23,0**
Orçamento Fiscal	**9,3**	**7,0**	**7,4**	**7,8**	**8,6**	**8,2**	**7,6**	**7,4**	**8,2**	**8,8**	**8,3**
Imposto de Renda	4,8	3,6	4,0	4,0	4,1	4,8	4,7	4,4	5,2	5,8	5,5
Pessoas Físicas	0,4	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Pessoas Jurídicas	1,7	0,9	1,4	1,0	1,2	1,4	1,6	1,4	1,3	1,3	1,5
Retido na Fonte	2,8	2,6	2,4	2,7	2,6	3,1	2,8	2,7	3,6	4,1	3,6
IPI	2,6	2,2	2,4	2,4	2,2	2,1	2,0	1,9	1,8	1,7	1,7
IOF	1,4	0,6	0,6	0,8	0,7	0,5	0,4	0,4	0,4	0,5	0,3
Imp. s/ Comércio Exterior	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,8	0,5	0,6	0,7	0,8	0,8
ITR	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
IPMF				0,1	1,1	0,0					
Taxas Federais	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0
Orçamento Seguridade	**9,2**	**7,9**	**8,2**	**8,9**	**9,8**	**9,5**	**9,5**	**10,0**	**9,8**	**11,1**	**12,1**
Contr. p/ Previdência Social	5,4	4,7	4,8	5,4	5,0	5,0	5,2	5,1	5,1	4,9	5,1
COFINS	1,6	1,4	1,0	1,3	2,5	2,3	2,2	2,1	1,9	3,2	3,5
CPMF								0,8	0,9	0,8	1,3
CSLL	0,6	0,3	0,7	0,8	0,9	0,9	0,8	0,8	0,7	0,7	0,8
PIS, PASEP	1,2	1,1	1,1	1,1	1,1	0,9	0,9	0,8	0,8	1,0	0,9
Contr. Seg. Serv. Público	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Outras Contrib. Sociais (1)	0,3	0,4	0,5	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Demais	**2,1**	**1,8**	**1,9**	**1,8**	**2,2**	**2,3**	**2,2**	**2,2**	**2,5**	**2,5**	**2,6**
FGTS	1,5	1,3	1,3	1,3	1,4	1,5	1,5	1,5	1,8	1,8	1,7
Contribuições Econômicas	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,4
Salário Educação	0,2	0,2	0,2	0,1	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3	0,2	0,3
Sistema "S" (2)	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2
ESTADOS	**9,0**	**7,3**	**7,4**	**6,5**	**8,0**	**8,3**	**8,2**	**7,9**	**7,8**	**8,2**	**8,7**
ICMS	8,5	6,9	6,9	6,1	7,4	7,3	7,2	6,8	6,7	7,1	7,6
IPVA	0,2	0,1	0,1	0,1	0,2	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5
ITCD	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Taxas	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1
Previdência Estadual	0,1	0,2	0,1	0,1	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5
Outros (AIR, ICM, etc)	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0
MUNICÍPIOS	**1,0**	**1,2**	**1,0**	**0,8**	**1,0**	**1,4**	**1,4**	**1,5**	**1,5**	**1,5**	**1,5**
ISS	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,5	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6
IPTU	0,2	0,5	0,3	0,2	0,2	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5
ITBI	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Taxas	0,2	0,2	0,2	0,1	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Previdência Municipal	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1	0,1
Outros Tributos (3)	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
TOTAL	**30,5**	**25,2**	**25,9**	**25,7**	**29,5**	**29,8**	**29,0**	**29,0**	**29,7**	**32,2**	**33,2**

Fonte : SRF

(1) Inclui: Cont. s/ a receita dos concursos de prognósticos, Cont. p/ cuteio de pens. militares, Cont. FUNDESP, Cont. FUNPEN e outras. (2) Contribuição aos seguintes órgãos: SENAR, SENAI, SESI, SENAC, SESC, INCRA, SDR, SEST, SENAT, SEBRAE, Fundo Aeroviár

Gráfico 1 – Evolução da Carga Tributária Global, em % do PIB (1990 a 2000)

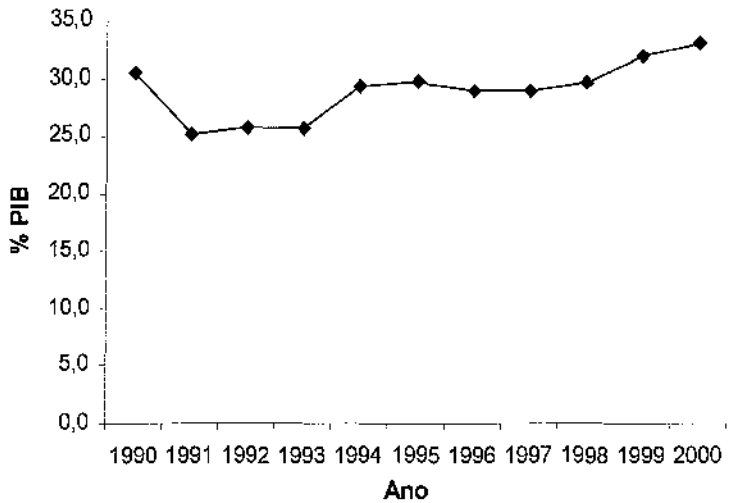


Tabela 2 – Índice de Preços e Variação do PIB (1990 – 2000)

	Inflação (IPC FIPE)	Variação PIB Total (%¨)	Variação do PIB Setorial (%)		
			Agropec.	Indústria	Serviços
1990	1.639,1	-4,2	-3,7	-8,2	-0,8
1991	458,6	1,0	1,4	0,3	2
1992	1.129,4	-0,5	4,9	-4,2	1,5
1993	2.490,4	4,9	-0,1	7	3,2
1994	941,3	5,9	5,5	6,7	4,7
1995	23,2	4,2	4,1	1,9	1,3
1996	9,7	2,7	3,1	3,3	2,3
1997	4,8	3,3	-0,8	4,7	2,6
1998	-1,8	0,2	1,9	-1,5	1,1
1999	8,6	0,8	7,4	-1,6	1,9
2000	4,4	4,5	2,9	4,8	3,6

Fonte: FIPE, IBGE/NSCN

1.2. A Arrecadação por Esferas de Governo

Conforme a Tabela 3, entre os anos de 1990 a 1992 a participação da União na arrecadação tributária total permaneceu estável na faixa de 67%. Neste mesmo período a participação dos estados caiu cerca de um ponto percentual (de 29,6% para 28,4%) enquanto que a participação dos municípios cresceu de 3,1% para 3,9%, passando por um repique de 4,8% em 1991.

Nos anos de 1993 e 1994, observa-se uma forte elevação da participação da União no total da receita tributária arrecadada para os níveis mais altos da década (71,8% em 1993 e 69,5% em 1994) em detrimento da participação dos municípios e principalmente dos estados. De 1993 a 1996, a participação da União teve quedas anuais ao passo que os municípios e estados recuperaram ano a ano suas participações, como pode ser verificado no Gráfico 2. A União caiu de 71,8% em 1993 para 66,8% em 1996 e os municípios elevaram sua participação nas receitas tributárias de 3% para 4,9% no mesmo período. A participação dos estados era de 27,1% em 1994, e passou para 28,3% em 1996. Este crescimento por parte dos estados deve-se ao bom desempenho econômico que o Plano Real propiciou nos anos iniciais de sua implantação, o que elevou a arrecadação do ICMS, o principal tributo estadual. Quanto aos municípios, a elevação da arrecadação deve-se principalmente à queda da inflação após o Plano Real, o que afetou diretamente as receitas do IPTU.

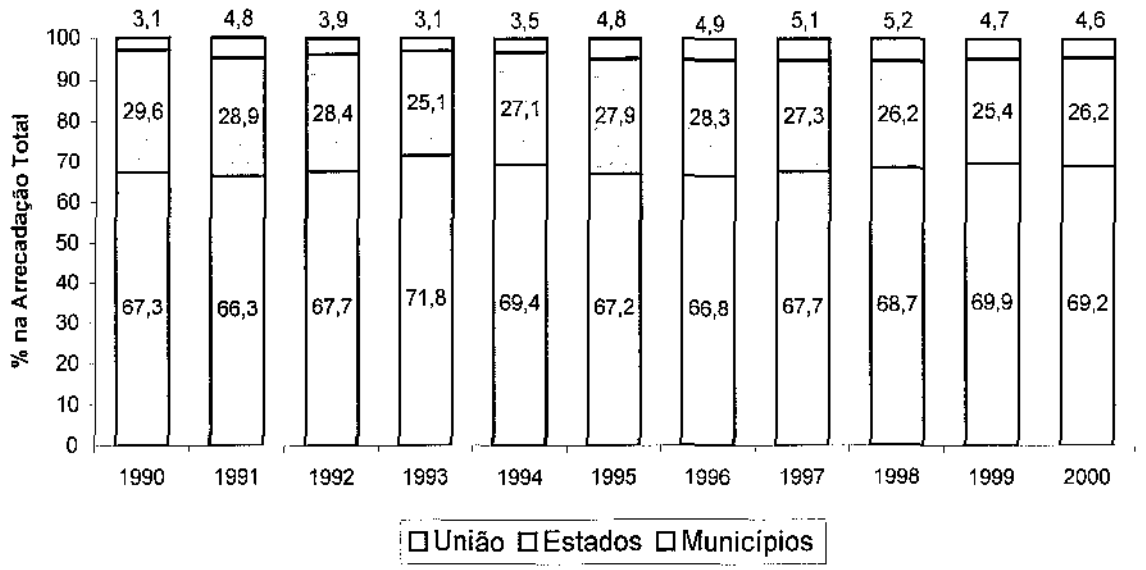
Entre 1996 e 1999 a participação da União volta a crescer atingindo o valor de 69,9% do PIB em 1999. Já os estados reduziram na mesma medida a sua participação, que foi de apenas 25,4% no penúltimo ano do período analisado. A participação dos municípios foi relativamente estável neste período. Em 2000, a participação dos estados reage e volta a subir para o patamar de 26,2%. Já os municípios e a União iniciaram a nova década com participações de 4,6% e 69,2% respectivamente.

Tabela 3 – Participação por Esfera de Governo na Arrecadação Tributária, em % (1990 – 2000)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
UNIÃO	**67,3**	**66,3**	**67,7**	**71,8**	**69,5**	**67,2**	**66,8**	**67,7**	**68,7**	**69,9**	**69,2**
Orçamento Fiscal	30,3	27,7	28,7	30,2	29,0	27,7	26,2	25,6	27,4	27,4	25,0
Orçamento Segurid.	30,1	31,3	31,7	34,8	33,1	31,8	32,8	34,4	32,9	34,6	36,4
Demais	6,9	7,3	7,3	6,8	7,3	7,8	7,7	7,6	8,3	7,9	7,8
ESTADOS	**29,6**	**28,9**	**28,4**	**25,2**	**27,1**	**28,0**	**28,3**	**27,3**	**26,2**	**25,4**	**26,2**
MUNICÍPIOS	**3,1**	**4,8**	**3,9**	**3,1**	**3,5**	**4,8**	**4,9**	**5,1**	**5,2**	**4,7**	**4,6**
TOTAL	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Fonte: SRF

Gráfico 2 – Evolução da Participação por Esfera de Governo na Arrecadação Tributária (1990 – 2000)



As participações das três esferas de governo nas receitas após as transferências constitucionais[5] seguem um comportamento próximo ao observado na participação da arrecadação tributária (Tabela 4). Os municípios são os maiores beneficiários das transferências constitucionais pois recebem mais de 10% da receita tributária nacional em repasses provenientes da União ou dos estados. Durante a década de 90, os estados transferiram mais recursos para os municípios do que receberam da União, com exceção do ano de 1993 quando foram beneficiários líquidos das transferências. Mas a transferência líquida de recursos dos estados para os municípios é pequena frente às transferências realizadas pela União, a maior repassadora de recursos entre as três esferas de governo.

O fato mais relevante é que, entre 1998 e 2000, a União conseguiu reduzir, em relação à receita tributária total, as transferências constitucionais para estados e municípios. As transferências por parte da União de 1990 a 1997 ficaram ao redor de 10,5% da arrecadação total, caindo para apenas 9,5% nos últimos três anos do período estudado. Os estados foram pouco afetados por esta mudança, permanecendo com saldo líquido das transferências

[5] A União transfere para os fundos regionais (FCO, FNE e FNO) 3% do IR e IPI. Já para os estados, a transferência corresponde a 21,5% do IR e IPI (via Fundo de Participação dos Estados - FPE), 10% do IPI distribuído conforme a exportação de produtos manufaturados por cada estado, 30% do IOF-Ouro e ao IRRF dos servidores estaduais. Os estados, por sua vez, transferem para os municípios 25% do ICMS e 50% do IPVA. A União transfere diretamente para os municípios 22,5% do IR e IPI (via Fundo de Participação dos Municípios – FPM), 50% do ITR, 70% do IOF-Ouro e o IRRF dos servidores municipais (Fonte: SRF – CTB 2000).

constitucionais ao redor de -1% do PIB. Os maiores prejudicados foram os governos municipais, que recebiam em média 11,3% da receita tributária nacional em repasses provenientes da União e dos estados até 1997, e passaram a receber uma média de 10,5% entre 1998 e 2000. Os municípios, juntamente com a queda da arrecadação própria neste período (de 5,2% da arrecadação total para 4,6%), viram sua receita disponível cair de 15,8% em 1998 para 15% no ano de 2000, contra uma média de 16,2% entre 1995 e 1997.

Para os municípios, a queda na participação na receita tributária total nos últimos anos da década passada representa um retrocesso pois a receita disponível em 2000 é praticamente idêntica ao valor obtido em 1990 (14,9%) e somente superior aos valores observados nos anos de 1993 e 1994 (14,1% em ambos), quando houve forte queda da arrecadação própria municipal. Nos demais anos, a receita disponível municipal foi sempre superior a 15%. A recente queda da participação municipal na receita disponível é, em parte, reflexo do esforço da União em elevar sua arrecadação própria principalmente através de tributos não-compartilhados com estados e municípios, como a CONFIS e a CPMF. A grande parcela de recursos do IPI e IR, que são impostos administrados pela esfera federal, comprometida com repasses para os demais governos subnacionais ou fundos regionais estimula a União a concentrar sua arrecadação em tributos cujas receitas se destinem exclusivamente para ela, mesmo às custas de uma redução da qualidade da tributação nacional. Com isso, a União é melhor recompensada pelo seu esforço arrecadatório, aumentando os recursos tributários sob sua administração e consequentemente elevando seu controle sobre o gasto público.

Neste contexto, de 1996 a 1999 a União conseguiu elevar consideravelmente sua participação na receita disponível de 56,1% para 60,1%. Neste mesmo período os estados, assim como os municípios, reduziram sua participação de 27,6% para 24,7%. No ano 2000, os valores permaneceram estáveis em relação ao ano anterior.

A arrecadação própria dos municípios ganhou importância na receita total disponível para esta esfera de governo. Até 1994, a arrecadação própria municipal representava entre 22% e 25% da receita disponível. De 1995 a 2000, este valor variou num patamar mais alto, entre 30% e 33%. O crescimento da importância da arrecadação própria dos municípios por um lado é resultado da redução da taxa de inflação a partir de meados de 1994, beneficiando principalmente a receita obtida com o IPTU, mas por outro é reflexo do esforço dos municípios em compensar tanto a queda da receita tributária transferida pelas demais esferas de governo quanto o aumento dos encargos sociais que passaram a ser responsabilidade dos municípios em decorrência do processo de descentralização promovido pelo governo federal.

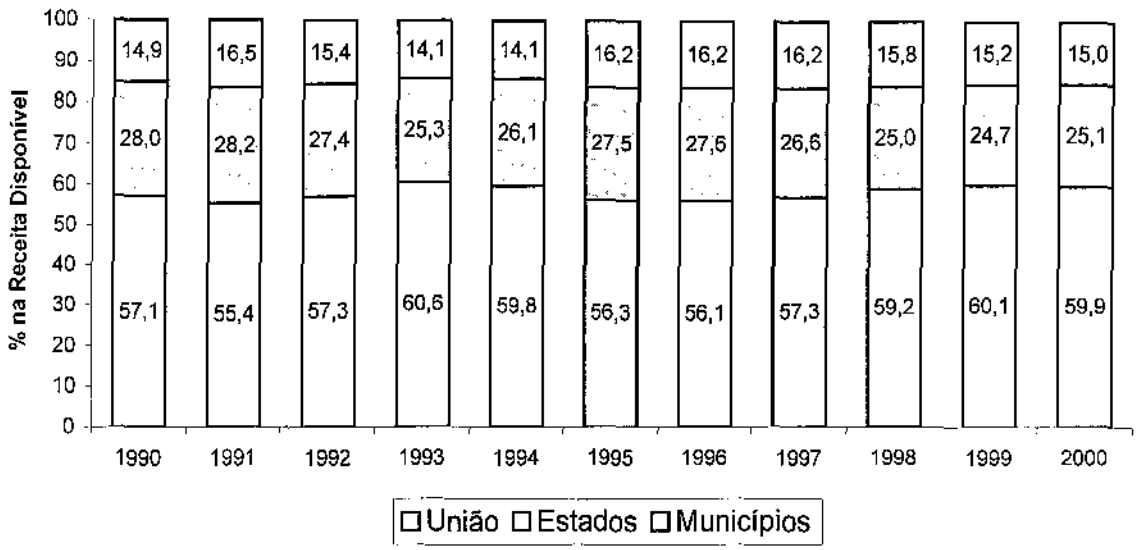
Numa análise global da década de 90, a evolução da arrecadação tributária e distribuição das receitas tendeu a beneficiar mais a União em detrimento principalmente dos estados. Estes tiveram sua participação reduzida tanto na arrecadação quanto no rateio final das receitas após as transferências constitucionais. Os municípios elevaram suas arrecadações próprias, principalmente a partir de 1994, mas isto foi em parte compensado pela redução da parcela referente às transferências constitucionais nos últimos três anos.

Tabela 4 - Participação por Esfera de Governo na Carga Tributária Após Transferências Constitucionais, em % (1990 – 2000)

		1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
UNIÃO	**Arrec. Própria Total**	**67,3**	**66,3**	**67,7**	**71,8**	**69,4**	**67,2**	**66,8**	**67,7**	**68,7**	**69,9**	**69,2**
	- Transf. p/ Estados	5,7	6,2	5,9	6,3	5,6	6,3	6,2	6,0	5,3	5,5	5,4
	- Transf. p/ Municípios	4,5	4,7	4,6	4,9	4,1	4,6	4,5	4,5	4,2	4,3	4,0
	Saldo das Transf.	-10,2	-10,9	-10,4	-11,2	-9,7	-10,9	-10,6	-10,4	-9,5	-9,8	-9,3
	= Receita Disponível	**57,1**	**55,4**	**57,3**	**60,6**	**59,8**	**56,3**	**56,1**	**57,3**	**59,2**	**60,1**	**59,9**
ESTADOS	**Arrec. Própria Total**	**29,6**	**28,9**	**28,4**	**25,1**	**27,1**	**27,9**	**28,3**	**27,3**	**26,2**	**25,4**	**26,2**
	- Transf. p/ Municípios	7,3	7,0	7,0	6,2	6,5	6,8	6,9	6,7	6,4	6,2	6,4
	+ Transf. da União	5,7	6,2	5,9	6,3	5,6	6,3	6,2	6,0	5,3	5,5	5,4
	Saldo das Transf.	-1,6	-0,7	-1,1	0,1	-1,0	-0,5	-0,7	-0,7	-1,2	-0,7	-1,1
	= Receita Disponível	**28,0**	**28,2**	**27,4**	**25,3**	**26,1**	**27,5**	**27,6**	**26,6**	**25,0**	**24,7**	**25,1**
MUNICÍPIOS	**Arrec. Própria Total**	**3,1**	**4,8**	**3,9**	**3,1**	**3,5**	**4,8**	**4,9**	**5,1**	**5,2**	**4,7**	**4,6**
	+ Transf. da União	4,5	4,7	4,6	4,9	4,1	4,6	4,5	4,5	4,2	4,3	4,0
	+ Transf. dos Estados	7,3	7,0	7,0	6,2	6,5	6,8	6,9	6,7	6,4	6,2	6,4
	Saldo das Transf.	11,8	11,7	11,5	11,0	10,6	11,4	11,3	11,1	10,6	10,5	10,4
	= Receita Disponível	**14,9**	**16,5**	**15,4**	**14,1**	**14,1**	**16,2**	**16,2**	**16,2**	**15,8**	**15,2**	**15,0**
	Total Arrecadado	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Obs: Foram consideradas apenas as transferências constitucionais.
Fonte: SRF

Gráfico 3 – Evolução da Participação por Esfera de Governo na Carga Tributária Após Transferências Constitucionais, em % (1990 – 2000)



1.3. A Tributação sobre Bens e Serviços, Patrimônio, Renda e Mão-de-Obra

A tributação sobre bens e serviços[6] está presente nas três esferas de governo e inclui os impostos sobre valor adicionado (ICMS e IPI), os impostos referentes ao orçamento da seguridade (CPMF, COFINS e PIS/PASEP), o IOF e o ISS. Todos estes tributos estão sob responsabilidade da União, exceto o ICMS (estadual) e o ISS (municipal). Os tributos incidentes sobre bens e serviços são de grande importância pois representam quase metade da carga tributária brasileira, exigindo uma análise mais apurada para a compreensão adequada da sua evolução.

A Tabela 5 informa que a tributação sobre bens e serviços apresentou tendência de queda na participação da carga tributária durante os anos 90. Ela permaneceu ao redor de 50% da receita tributária total até 1994, quando atingiu 51,8% do total arrecadado. Em 1995, houve uma queda de seis pontos percentuais da participação, passando para 45,7%. Entre 1995 e 1997, a tributação sobre bens e serviços permaneceu próximo a este patamar, mas em 1998 ocorreu nova queda e a participação caiu para apenas 43,7%, o menor valor registrado na década inteira. Nos anos de 1999 e 2000, a tributação sobre bens e serviços esboçou uma reação e voltou a elevar sua participação na carga tributária total (46,2% e 47,8% respectivamente).

[6] A classificação utilizada foi retirada de Varsano (1998), baseada em critérios do Fundo Monetário Internacional

Tabela 5 – Composição da Carga Tributária Total Conforme Base de Tributação, em % (1990 – 2000)

Base de Tributação	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Bens e Serviços	51,1	49,5	47,8	47,7	51,8	45,7	45,3	46,4	43,7	46,2	47,8
Patrimônio	1,4	2,2	1,8	1,1	1,3	2,8	3,0	3,2	3,3	3,0	3,0
Renda	17,7	15,6	18,1	18,5	17,0	19,1	18,8	18,2	20,0	20,1	18,9
Mão-de-Obra	23,7	25,1	24,5	26,7	23,6	24,2	25,4	24,7	25,2	22,8	22,4
Comércio Exterior	1,4	1,7	1,6	1,7	1,8	2,6	1,9	2,0	2,4	2,6	2,3
Outros	4,7	5,8	6,2	4,4	4,5	5,7	5,6	5,4	5,4	5,4	5,6
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: SRF

Quanto à composição da tributação sobre bens e serviços (Tabela 6), os tributos sobre valor adicionado representam atualmente mais da metade da arrecadação, sendo os mais importantes tributos sobre esta base de tributação. Entretanto, como pode ser observado no Gráfico 4, os tributos desta natureza são cada vez menos importantes em relação ao total da tributação sobre bens e serviços. Em 1990 eles representavam 70,7% da arrecadação proveniente da tributação dos bens e serviços, mas a partir de 1997, esta participação começa a declinar rapidamente e no ano 2000 atinge o valor de apenas 58,5%. Por outro lado, os impostos cumulativos sobre bens e serviços (CONFIS, PIS/PASEP, CPMF, IOF e ISS) cresceram de 29,3% em 1990 para 41,4% em 2000. Este crescimento não foi linear durante a década de 90: de 1990 a 1994 a participação dos tributos cumulativos na tributação sobre bens e serviços cresceu de 29,3% para 37,5%. Em 1995, ela cai para 31% e em 1996 para 30,6%. A partir de 1997, os tributos cumulativos retomam seu crescimento, passando para 35,3% em 1998 e 41,5% em 2000, a mais alta participação registrada em toda a década. Assim, em quatro anos os tributos sobre valor adicionado perderam 10 pontos percentuais de participação em favor dos tributos cumulativos sobre bens e serviços.

Dentre os impostos cumulativos sobre bens e serviços, destaca-se o crescimento da participação da COFINS (de 10,3% em 1990 para 16,2% em 1994 e posteriormente para 22,3% em 2000) e da CPMF, que atingiu 8,3% do total da tributação sobre bens e serviços no ano de 2000. O IOF, ao contrário, reduziu drasticamente sua participação ao longo da década (de 90,1% para 1,8% entre 1990 e 2000), o que é natural pois trata-se de um imposto de caráter regulatório apenas, embora tenha sido utilizado para fins arrecadatórios em certas ocasiões. O

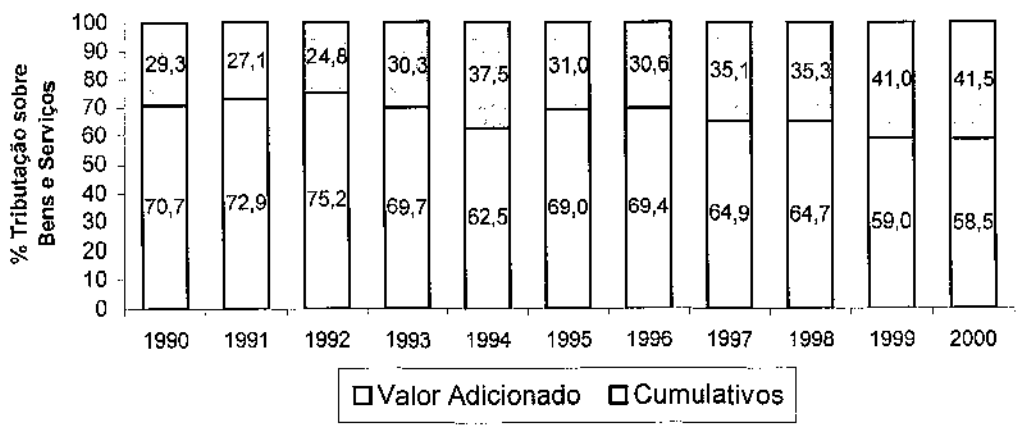
PIS/PASEP atingiu seu ápice no ano de 1993 (9,3% de participação), mas a partir de 1997 permaneceu próximo a uma média de 6,1%. Finalmente, o ISS elevou sua participação desde o início da década de 90, quando era um pouco superior a 2%, atingindo seu ápice em 1998 (4,6%). Posteriormente, sua participação declinou para o patamar de 3,7% em 2000.

Tabela 6 – Composição da Tributação sobre Bens e Serviços, em % (1990 – 2000)

Trib. Sobre Bens e Serviços	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Valor Adicionado	**70,7**	**72,9**	**75,2**	**69,7**	**62,5**	**69,0**	**69,4**	**64,9**	**64,7**	**59,0**	**58,5**
ICMS	54,4	55,0	55,9	49,8	48,3	53,7	54,5	50,7	51,2	47,6	47,6
IPI	16,4	17,9	19,3	19,9	14,3	15,3	14,9	14,2	13,5	11,4	10,9
Cumulativos	**29,3**	**27,1**	**24,8**	**30,3**	**37,5**	**31,0**	**30,6**	**35,1**	**35,3**	**41,0**	**41,5**
COFINS	10,3	10,8	8,2	10,9	16,2	16,7	16,8	15,6	14,8	21,6	22,3
IPMF/CPMF	0,0	0,0	0,0	0,6	6,9	0,1	0,0	5,9	6,8	5,6	8,3
PIS/PASEP	7,7	8,6	8,8	9,3	7,1	6,7	7,0	6,2	6,0	6,7	5,5
IOF	9,1	5,0	5,2	6,6	4,5	3,7	2,7	3,2	3,0	3,4	1,8
ISS	2,2	2,7	2,6	2,9	2,8	3,8	4,1	4,3	4,6	3,8	3,7
Total	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Fonte: SRF

Gráfico 4 – Composição da Tributação sobre Bens e Serviços (1990 - 2000)



A tributação cumulativa tem como característica incidir mais de uma vez sobre uma mesma base de tributação. Ao adquirir um insumo qualquer, por exemplo, um agente econômico estará pagando impostos sobre a venda realizada pelo seu fornecedor (como a COFINS e o PIS/PASEP, que incidem sobre a receita bruta mensal). Após utilizar este insumo, agregar valor ao produto durante o processo produtivo, o agente irá vender o resultado da

produção, sobre o qual incidirá novamente os impostos sobre a venda, não somente sobre o valor adicionado naquela etapa da cadeia produtiva mas também sobre o valor já tributado anteriormente e sobre a própria tributação realizada durante a compra dos insumos. Este fenômeno é conhecido como "efeito em cascata" pois o imposto acaba incidindo sobre ele mesmo[7].

Tributos desta natureza são mais fáceis de serem cobrados e pagos, pois não exigem nenhum tipo de sistema de compensações como os existentes na cobrança dos impostos sobre valor adicionado. Seu cálculo é simplesmente uma porcentagem sobre o faturamento ou transação, facilitando sua compreensão e apuração pelos contribuintes e governo. Além disso, possuem elevada produtividade fiscal pois sua base de incidência é ampla e de fácil cobrança, o que permite o fisco obter uma elevada quantidade de recursos com o mínimo de esforço de fiscalização e manutenção do sistema de arrecadação.

Os tributos cumulativos não se restringem aos bens e serviços. Na visão de alguns autores[8], a CSLL e o IRPJ cobrados sobre o lucro presumido também poderiam ser encarados como tributos sobre o faturamento, portanto adicionando cumulatividade ao sistema tributário. A incidência de IPI sobre bens de capital, a não-restituição de créditos de IPI acumulados pelos contribuintes, a adoção do critério de crédito físico (determina que o contribuinte pode registrar somente os créditos de imposto referentes a insumos que se incorporaram fisicamente aos bens produzidos) e a interação entre ISS, IPI e ICMS (o valor dos serviços prestados aos produtores de mercadorias sofre tributação pelo ISS e, ao ser incorporado ao custo da mercadoria, é novamente tributado pelo ICMS) são também elementos que aumentam a cumulatividade da tributação nacional. As contribuições sobre salários igualmente entrariam no rol dos tributos cumulativos, mas neste caso o problema não é tão grave pois quase todos os países do mundo utilizam contribuições sobre a folha de pagamento como a principal base de financiamento dos sistemas de seguridade social. Se a maioria dos países tributam os salários com este fim, então esta tributação não será um fator de redução da competitividade dos produtos nacionais. O problema da tributação sobre salários é diferente e relaciona-se com o aumento do desemprego e do trabalho informal.

Entre os tributos cumulativos, aqueles que recaem sobre atividades de modo geral (CPMF, COFINS, PIS/PASEP) tributando o faturamento ou movimentação financeira de forma indiscriminada provocam mais distorções que os incidentes sobre atividades mais especificas

---

[7] As distorções provocadas pela cumulatividade dos impostos serão mais discutidas no capítulo seguinte.

[8] Varsano (2001)

(como o IOF e o ISS) pois, ao incidirem sobre uma base mais ampla, os efeitos da cumulatividade são intensificados a medida que mais transações intermediárias no processo produtivo sofrem tributação. São justamente estes tributos cumulativos de ampla base de tributação cuja participação na carga tributária total vem crescendo principalmente nos últimos anos, graças às suas características de simplicidade e produtividade fiscal. Nunca na evolução recente da carga fiscal brasileira a tributação cumulativa teve tanta importância como nos dias de hoje e o principal responsável por isto é a própria União, já que é dela a competência de quase todos os impostos cumulativos (a única exceção é o ISS, sob responsabilidade dos municípios).

Considerando-se somente os tributos sob administração da SRF, 40,5% da arrecadação é proveniente de tributos cumulativos (Tabela 7). Eles alcançaram a máxima participação na arrecadação da SRF em 1994 (40,7% do total). No ano seguinte, com a extinção do IPMF, o valor da participação cai para 30,1%, permanecendo neste patamar em 1996. Com a entrada em vigor da CPMF a partir de 1997, a tributação cumulativa volta a crescer, atingindo 34,6% de participação nas receitas da SRF. Com exceção do ano de 1998, quando a forte elevação do IRRF reduziu a participação dos tributos cumulativos, os anos seguintes foram também de crescimento: 38% e 40,5% da arrecadação da SRF em 1999 e 2000, respectivamente, foram gerados a partir de tributos de caráter cumulativo. A COFINS é o mais importante dos tributos cumulativos, com 23,8% da receita tributária administrada pela SRF, seguido da CPMF (8,9%) e do PIS/PASEP (5,9%) no ano de 2000. Estes três tributos, sozinhos, tem mais importância que a arrecadação total proveniente do IR (38,6% contra 37%), o que demonstra o quão fundamentais eles são para a receita tributária do governo federal. Entretanto, os 37% de participação do IR foram obtidos com um esforço de arrecadação muito superior ao necessário para obter-se os 38,6% referentes aos três tributos cumulativos. Se o IRPJ e a CSLL também forem classificados como cumulativos, então arrecadação proveniente de impostos desta natureza seria equivalente a 56,2% da arrecadação da SRF.

Tabela 7 – Composição das Receitas Administradas pela SRF, em % (1990 – 2000)

Tributos	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Cumulativos	**33,4**	**31,3**	**26,7**	**30,4**	**40,7**	**30,1**	**30,2**	**34,6**	**32,0**	**38,0**	**40,5**
COFINS	12,7	13,9	9,8	12,1	19,0	18,5	19,1	17,5	15,5	22,0	23,8
IPMF/CPMF				0,6	8,1	0,2		6,6	7,1	5,7	8,9
PIS, PASEP	9,5	11,0	10,6	10,3	8,3	7,4	8,0	6,9	6,3	6,8	5,9
IOF	11,2	6,4	6,2	7,3	5,3	4,1	3,1	3,6	3,1	3,4	1,9
Não-Cumulativos	**66,6**	**68,7**	**73,3**	**69,6**	**59,3**	**69,9**	**69,8**	**65,4**	**68,0**	**62,0**	**59,5**
IRRF	22,3	27,1	23,6	24,8	19,6	25,2	23,9	22,8	28,8	28,1	24,6
IPI	20,2	23,0	23,3	22,1	16,7	16,9	17,0	15,9	14,1	11,6	11,6
IRPJ	13,1	8,9	13,5	9,3	9,4	11,4	13,9	11,7	10,6	9,2	10,3
CSLL	4,5	3,0	7,1	7,0	7,1	7,1	7,0	6,9	5,8	4,8	5,4
Imp. s/ Comércio Exterior	3,3	4,5	4,0	4,1	4,0	6,2	4,7	4,9	5,7	5,6	5,2
IRPF	2,9	1,5	1,5	1,9	2,1	2,6	2,6	2,5	2,5	2,2	2,1
Taxas Federais	0,3	0,4	0,4	0,4	0,3	0,4	0,4	0,3	0,4	0,3	0,2
ITR	0,0	0,2	0,0	0,1	0,0	0,2	0,3	0,3	0,2	0,2	0,1
Total	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

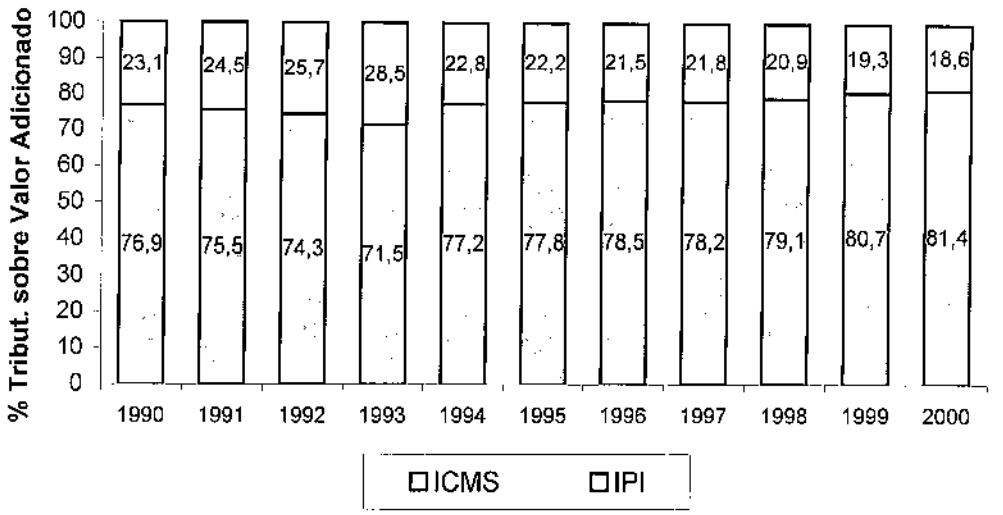
Fonte: Elaboração prória, com base nos dados da SRF

Obs: o IRPJ e a CSLL, quando cobrado sobre lucro presumido, também adicionam cumulatividade ao sistema tributário na visão de alguns autores

No que diz respeito aos tributos sobre valor adicionado, eles apresentaram não somente tendência declinante na participação da carga tributária como também uma alteração em sua composição. O Gráfico 5 mostra que a distribuição das receitas entre IPI e ICMS nos últimos anos tem favorecido mais o segundo durante os anos 90. No início da década o ICMS representava quase 77% da arrecadação dos tributos sobre valor adicionado. Esta participação chegou a cair para 71% em 1995, mas voltou a crescer continuamente nos anos seguintes até alcançar a marca de 81,4% em 2000. Alguns autores[9] tem apontado o excesso de vinculações da receita do IPI (parcela destinada aos estados, municípios e fundos regionais, num total de 57% de sua arrecadação) como causa de sua trajetória decrescente na arrecadação tributária porque isto estaria desestimulando a sua cobrança por parte do governo federal, já que haveria pouco interesse num tributo complexo e de difícil arrecadação para se obter menos da metade de sua receita.

Gráfico 5 – Distribuição da Arrecadação dos Tributos Sobre Valor Adicionado (1990 – 2000)

[9] Afonso (2000)



Os demais grupos de impostos tiveram comportamentos distintos durante os anos 90. A tributação sobre mão-de-obra (incluindo Contribuição para Previdência Social, Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS, Salário Educação e Contribuição para Seguridade do Servidor Público) oscilou durante quase toda a década de 90 entre 24% e 25% do total das receitas tributárias, conforme Tabela 5. Entretanto, a partir de 1999, estes tributos reduzem sua participação para cerca de 23,5% do total em decorrência da redução do crescimento econômico observada naquele ano e do consequente aumento da taxa de desemprego, o que reduziu a arrecadação dos encargos sobre folha de pagamento. Em 2000, a participação destes tributos permaneceu no mesmo patamar.

Os impostos sobre a renda e patrimônio possuem presença aquém do que seria desejável na carga tributária nacional. Os impostos sobre a renda (IRPF, IRPJ, IRRF e CSLL) representaram apenas 18,9% da carga tributária total no ano de 2000, oscilando entre 16% e 20% durante os anos 90, menos da metade da participação dos impostos sobre bens e serviços. O principal imposto sobre a renda é o IRRF, responsável por mais de 60% da arrecadação de tributos desta natureza. A baixa participação do IR na receita tributária total exprime uma certa preferência do governo federal pelos impostos com sistemática de arrecadação simples, mais produtivos do ponto de vista da arrecadação tributária e não-compartilhados com estados e municípios a fim de que ele se beneficie exclusivamente de seu esforço arrecadatório. É uma visão um tanto fiscalista que acaba distorcendo o papel do sistema tributário na economia e sua função para a sociedade como um todo.

Deve-se considerar que o valor nominal das faixas de renda para determinação da alíquota do IR a incidir não são alteradas desde 1996, o que significa um aumento real da

CEDOC/IE

quantidade de imposto pago pelo contribuinte já que os preços nominais foram corrigidos pela inflação no período (em torno de 30%), enquanto que o valor das faixas permanece o mesmo. Assim, a cada ano que em que as faixas deixam de ser corrigidas, o assalariado paga, em termos reais, cada vez mais imposto de renda. Estimativas da própria SRF[10] indicam que uma correção de 28,4% nas faixas de renda do IR provocariam uma redução superior a 1,3 milhões do número de contribuintes (com base no ano de 1998), que seriam isentos do pagamento do imposto caso o reajuste fosse devidamente realizado. Em dezembro de 1999, o governo reajustou em 14% a parcela dedutível do IRPF (declaração anual) para a faixa referente à alíquota de 27,5% numa tentativa compensar a falta de correção das faixas de renda, mas esta medida é insuficiente frente às distorções que se acumularam desde 1996.

Para os próximos anos, espera-se uma elevação do volume de IR pago graças à autorização recebida pela SRF para utilizar os dados gerados pelo pagamento de CPMF a fim de identificar potenciais sonegadores de impostos. O cruzamento de informações do pagamento de CPMF e do IR identificará possíveis incongruências entre a declaração de renda do contribuinte e o volume de recursos movimentado através de suas contas bancárias. Sob o aspecto da arrecadação de impostos, esta é uma medida positiva pois disponibiliza ao Fisco um instrumento poderoso de combate à sonegação fiscal.

Os tributos sobre propriedade (IPTU, IPVA e Imposto Territorial Rural - ITR), apesar de terem evoluído positivamente no período em questão ao mais que dobrarem sua participação na carga tributária, continuam sendo pouco aproveitados num país com elevada concentração de renda e riqueza. Em 1996, os impostos sobre patrimônio respondiam por apenas 3% da arrecadação tributária total, permanecendo próximo a este nível até o ano 2000. O crescimento dos tributos sobre propriedade é resultado principalmente da redução da inflação após a implantação do Plano Real pois níveis inflacionários baixos facilitam a avaliação do valor real dos bens a serem tributados.

A arrecadação tributária nacional está concentrada em poucos impostos. O ICMS, o IR, a Contribuição para Previdência Social, a COFINS e o IPI são, nesta ordem os tributos mais importantes do país e juntos representaram mais de 70% da arrecadação total no ano de 2000. Destes tributos, somente o ICMS não é da competência da União e, sozinho, responde por mais de um quinto da carga tributária total. A grande questão é que o principal tributo nacional esta sob controle dos estados e sujeito a 27 legislações diferentes, já que a cada estado é

[10] SRF (2001)

permitido estabelecer suas próprias leis e normas administrativas referentes ao ICMS. Esta questão será aprofundada no próximo capítulo.

2. Os Problemas da Tributação no Brasil

2.1. O ICMS e os Problemas de sua Legislação

O ICMS é o principal tributo nacional, responsável por cerca de 23% da arrecadação tributária total, embora sua importância venha caindo ao longo da década de 90. O ano de 1990 foi o ápice de sua participação, quando atingiu 27,8% da carga tributária. Posteriormente, houve uma queda gradual da receita do imposto em relação à arrecadação total até que fosse estabelecida a participação de 22% em 1999, com leve recuperação no ano seguinte para 22,8% da receita tributária nacional. A origem do atual ICMS está na Constituição de 1988 com a ampliação da base de incidência do antigo ICM, que passou a incorporar os combustíveis, minerais, serviços de energia, telecomunicações e transportes (anteriormente tributados pelos impostos únicos de competência federal), além da tributação das operações de circulação de mercadorias. Também foi recuperada a permissão para os estados fixarem suas próprias alíquotas internas, o que representou uma maior autonomia dos governos estaduais em termos de legislação tributária, com consequências que serão discutidas adiante. A ampliação da base de incidência do ICMS representou um aumento de seu potencial arrecadatório e de sua importância como imposto sobre valor agregado.

A Constituição de 1988 não só manteve como reforçou o princípio de origem na cobrança do ICMS no âmbito do comércio internacional. Segundo este princípio, um imposto é cobrado na origem quando incide sobre os bens e serviços produzidos internamente. Assim, as exportações são tributadas pelo país exportador e as importações não sofrem tributação dentro do país importador. Se todos países adotassem o princípio de destino, a tributação das exportações não constituiria problema, mas não é isto o que ocorre: a maior parte dos países adota o princípio de destino ao estabelecerem a tributação sobre os produtos no local onde eles são consumidos, não importando se eles são provenientes do próprio país ou de outras regiões. Como conseqüência, as importações sofrem tributação pois são consumidas internamente, ao passo que as exportações são completamente desoneradas.

Num contexto internacional onde prevalece a cobrança no destino, os países que adotam o princípio de origem ficam em posição competitiva desfavorável pois suas exportações são duplamente tributadas (pelo próprio país exportador e pelo país importador que adota o princípio de destino) e as importações, ao contrário, não sofrem tributação, adquirindo uma vantagem de preço nos mercados internos frente aos produtos produzidos localmente, já que

os últimos são tributados normalmente. Há, portanto, um viés anti-exportador e favorecimento das importações em detrimento da produção local.

A legislação do ICMS, após 1988, manteve a tributação sobre as exportações de produtos primários e acabou com a desoneração antes existente para a categoria de produtos semi-elaborados. As exportações dos produtos industrializados permaneceram isentas do tributo, o que resolveu parcialmente o problema porque o Brasil até hoje ainda depende em alto grau das exportações de produtos primários e semi-elaborados para alcançar os superávits comerciais que tanto precisa para reduzir o déficit em transações correntes.

Mesmo que todos os produtos exportados pelo Brasil fossem desonerados da cobrança do ICMS, os problemas não estariam completamente resolvidos. O sistemática de tributação deste imposto é estruturalmente deficiente no que diz respeito às exportações pois, em certo casos, ela representa um custo em termos fiscais para o estado exportador. Suponha um empresa industrial localizada no estado A que exporte toda a sua produção. Como as exportações de produtos industrializados são isentas da cobrança do ICMS, a empresa não gera débitos com os quais possa abater utilizando os créditos do imposto pago anteriormente. Para que a empresa não incorra em prejuízo indevidamente, o estado deve ressarci-la no valor dos créditos acumulados. Se os insumos forem provenientes do próprio estado, então o valor a ressarcir é equivalente ao que foi arrecadado anteriormente no estado A. Porém, se os insumos forem adquiridos no estado B, então A incorre num ônus pois tem que ressarcir um imposto que foi arrecadado por outro estado. Nesta situação, a exportação, além de não gerar receita para o estado exportador, cria uma despesa adicional para ele.

Um segundo aspecto relevante a ser discutido é a incidência do ICMS sobre bens de capital. A legislação estabelecida pela Reforma Constitucional de 1988 determinava que o imposto incidiria normalmente sobre as aquisições de bens para o ativo fixo, não diferenciando investimentos para compra de bens de capital da aquisição de insumos produtivos. Dessa forma, o ICMS aproximou-se de um imposto sobre a produção ao incidir sobre o investimento, uma característica pouco desejável pois desestimula os gastos em expansão da capacidade produtiva e modernização das plantas industriais. O ideal seria transformar o ICMS num imposto sobre o consumo, desonerando completamente as aquisições de bens de capital.

A tributação das aquisições de bens de capital, além de encarecer as inversões e desestimular novos investimentos, provoca também uma perda de competitividade para os produtores nacionais pois eles incorrerão em custos superiores para modernização do processo produtivo em comparação a produtores de outros países que isentam as compras de bens de capital. Juntamente com o ônus gerado pela tributação das exportações de produtos primários

e semi-elaborados, estes elementos apontam para a necessidade de maior harmonização internacional das regras domésticas de tributação em direção à tendência de desoneração das exportações e do investimento. Os ganhos com estas mudanças podem ser consideráveis: Kume e Piani (1997) calculam que, a longo prazo, a isenção do ICMS sobre as aquisições de bens de capital levaria a um crescimento das exportações equivalente ao efeito de uma desvalorização cambial de 2,1%.

A Lei Complementar nº 87 de setembro de 1996 (a famosa "Lei Kandir") foi instituída no sentido de eliminar alguns dos problemas provocados pela legislação do ICMS. Foram duas as alterações básicas introduzidas[11]:

- Desoneração das exportações dos produtos industrializados semi-elaborados e dos produtos primários;
- Desoneração das aquisições de bens destinados a compor o ativo fixo e a adoção da sistemática de concessão do "crédito financeiro" no lugar do "crédito físico" (tanto as aquisições de insumos que se integram ao produto final quanto as compras de insumos necessários para o funcionamento do processo produtivo passaram a gerar créditos fiscais).

Em virtude destas mudanças, a legislação do ICMS foi modernizada e melhorada em certos aspectos. Primeiro, o imposto passou a seguir a tendência internacional de não-tributação das exportações. Segundo, o imposto aproximou-se do conceito de IVA (Imposto sobre Valor Agregado) ao estabelecer que todos os insumos produtivos gerarão crédito (independente de sua incorporação ao produto final). Finalmente, o ICMS migrou de um IVA do tipo "produto bruto" para um IVA "consumo" ao desonerar o investimento (mais especificamente a aquisição de bens para o ativo fixo).

Segundo Bordin (2000), apesar das alterações terem, no âmbito externo, efeito positivo sobre a competitividade dos produtos nacionais no exterior ao reduzirem o ônus incidente sobre as exportações e, no âmbito interno, estimulado o investimento em modernização produtiva e aumento da capacidade de produção, a Lei Kandir, por se tratar de um mero "remendo" da legislação em vigor, gerou uma série de inconvenientes que se estendem no plano econômico e no plano financeiro.

---

[11] Bordin (2000)

Sob a ótica econômica, a Lei Kandir induziu modificações na forma de comercialização de alguns complexos produtivos. Por exemplo, os produtores do soja do Rio Grande do Sul se sentiram estimulados a exportarem diretamente sua produção devido aos incentivos oferecidos pela lei, enquanto que o ideal seria a venda da soja para indústrias de processamento situadas no Brasil, que agregariam valor ao produto (transformando a soja e diversos derivados, como o óleo de soja e outros). Os derivados de soja produzidos internamente poderiam ser exportados por um valor superior à exportação direta do produto sem processamento. Este exemplo mostra que a Lei Kandir tende a enfraquecer algumas cadeias produtivas nacionais ao estimular a exportação de produtos "in natura" e a diminuir o valor agregado às exportações.

Quanto aos bens de capital, o problema está na forma de desoneração do ICMS proposta pela lei. O imposto continua sendo cobrado durante a aquisição dos bens em questão, mas posteriormente é concedido crédito fiscal ao adquirente do produto referente ao imposto pago. Este mecanismo de desoneração acabou beneficiando estados produtores destes bens, como é o caso de São Paulo, pois quando o bem de capital é comercializado de um estado para outro a região produtora recolhe o imposto normalmente enquanto o crédito é concedido pelo estado comprador. O estado produtor fica responsável pela arrecadação do imposto, mas é o estado comprador que acaba oferecendo crédito de um imposto que ele não arrecadou. No caso da aquisição de bens de capital por setores não contribuintes (setor público e setor de serviços, exceto de transporte interestadual ou intermunicipal e de comunicação) a tributação sobre o investimento continua a existir pois não há forma de se aproveitar os créditos concedidos já que estes setores, por não integrarem a base de arrecadação do ICMS, não são capazes de gerar débitos fiscais com os quais poderiam abater os créditos acumulados com a compra de bens de capital.

Sob a ótica financeira residem os demais problemas referentes à Lei Kandir. Para que as mudanças na legislação fossem aceitas, foi criado um sistema de compensação denominado "seguro receita", que obriga a União a garantir o nível de receita dos estados anterior à vigência da lei até um teto de compensação pré-estabelecido, por um período de seis a dez anos (até 2006 no máximo). Os valores sofrem correção monetária e considera-se também o crescimento da economia no período para o cálculo do ICMS a ser ressarcido. Entretanto o mecanismo criado pela Lei Kandir é injusto pois o estado que aumentar sua receita própria através do combate à sonegação e da redução dos incentivos fiscais receberá um volume de ressarcimento menor, já que estará em parte compensando as perdas decorrentes da desoneração do ICMS. Ao contrário, os estados que não se preocuparem em elevar suas receitas receberão um volume maior de recursos. A guerra fiscal entre os estados é estimulada

pois a receita que deixa de ser arrecadada em decorrência dos incentivos fiscais acaba sendo recuperada pelo mecanismo de ressarcimento.

Adicionalmente, pode haver falta ou excesso de ressarcimento quando a variação da receita estadual proveniente do ICMS refletir mudanças de outras variáveis que afetam o nível de arrecadação, como o aquecimento do nível de atividade local ou desaceleração do crescimento econômico. Estas mudanças pouco ou nada tem a ver com as desonerações propostas pela lei e não deveriam influir no nível de ressarcimento recebido pelos estados. Gerou-se um clima tenso entre estados e União pois os governos estaduais afirmam que o ressarcimento está abaixo do necessário para compensar as perdas de arrecadação provocadas pela Lei Kandir, acusando o governo federal de conceder incentivos com um imposto que não é da sua competência. Para governo federal, ao contrário, o nível de ressarcimento é mais que suficiente para compensar as perdas e as reclamações dos estados são infundadas.

Assim, embora a Lei Kandir tenha sido instituída no sentido de aprimorar e modernizar a legislação do ICMS, sua implementação revela que algumas mazelas foram resolvidas mas outros problemas foram criados, desta vez envolvendo toda a federação. A Lei Kandir está longe de ser uma solução definitiva, constituindo apenas num paliativo até que seja feita uma reforma tributária mais profunda, capaz de enfrentar a questão da tributação sobre o consumo de forma completa.

Existem problemas de outra natureza na legislação do ICMS que sequer foram abordados pela Lei Kandir. Atualmente, a cobrança do imposto no comércio interestadual apresenta uma série de inconvenientes que induzem à sonegação fiscal em alguns casos e provocam distorções econômicas em outros. A incidência do imposto nas transações entre estados adota um sistema misto entre o princípio de origem e destino pois a alíquota interestadual é sempre inferior à praticada internamente, fazendo com que o ICMS incidente na transação seja repartido entre o estado produtor e o consumidor através da diferença entre as alíquotas interna e externa. Um agente no estado A, ao vender sua mercadoria para um agente no estado B, gera débitos fiscais numa proporção inferior aos créditos gerados por ele nas compras feitas em A pois a alíquota incidente nas operações intraestaduais é superior à alíquota interestadual. O agente no estado B, ao contrário, acumula uma quantidade de créditos proporcionalmente menor ao volume de débitos gerados pelas suas vendas realizadas em B, o que permite o este estado apropriar-se de parte do ICMS que seria integralmente de A se fosse utilizado plenamente o princípio de origem nas transações interestaduais. Para se adotar o princípio de destino nestas transações, bastaria zerar a alíquota interestadual para que toda

receita do imposto se destinasse ao estado consumidor pois o agente no estado A não estaria gerando nenhum débito fiscal, enquanto o agente em B, de forma inversa, acumularia somente débitos fiscais e nenhum crédito.

Graças a esta sistemática de tributação, os agentes não-contribuintes são estimulados a adquirirem bens em estados cujas alíquotas do imposto sejam inferiores, já que eles não geram débitos fiscais e assim não podem utilizar seus créditos acumulados. Existe também a possibilidade do chamado "passeio da nota fiscal": a mercadoria é faturada como se fosse destinada para outro estado (gerando desta forma menor quantidade de débitos fiscais devido ao fato da alíquota interestadual ser inferior) mas na verdade ela é entregue no próprio estado de origem. O ganho será mais compensador quanto maior for a diferença entre as alíquotas interna e interestadual. Como os produtos destinados à Zona Franca de Manaus têm alíquota interestadual nula e devido à sua distância dos grandes centros produtores/consumidores (o que dificulta a fiscalização), é para lá que a maioria das notas fiscais dentro deste esquema de fraude se dirigem.

Varsano (1999) cita algumas situações que demonstram como alguns contribuintes conseguem escapar do pagamento do ICMS, sem necessariamente infringirem a lei. Por exemplo, um atacadista situa-se em Minas Gerais mas atua principalmente nos estados nordestinos. Ele compra um lote de produtos de algum estado do Nordeste, sobre o qual incide a alíquota interestadual de 12% e revende os produtos para varejistas em outros estados do Nordeste pagando uma taxa de 7% sobre a operação[12]. Este intermediário obtém uma vantagem em termos fiscais sobre os atacadistas locais pois suas transações estão sujeitas a alíquotas maiores de ICMS pelo fato de operarem comprando ou vendendo produtos no mesmo estado (alíquota mínima de 17% para compras locais e igual alíquota para vendas destinadas ao próprio estado). As empresas podem desta forma pagar menos impostos apenas utilizando o diferencial existente entre as alíquotas sobre transações internas e interestaduais.

Um aspecto do ICMS igualmente problemático diz respeito à questão da transferência indevida de receitas no comércio estadual. Toda vez que uma transação interestadual for a última operação ou quando ela for seguida por outra transação cuja alíquota de imposto seja inferior a alíquota interestadual, haverá redistribuição de receita entre os estados. Por exemplo, suponha que um estado da região Sudeste diminua a alíquota do ICMS sobre o arroz para 2%. Se um intermediário situado neste estado comprar o produto na região Sul, por exemplo, para

[12] A alíquota interestadual em transações com destino às regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste é de 7%, contra uma alíquota de 12% sobre transações com destino para as regiões Sudeste e Sul.

vendê-lo localmente, a alíquota sobre a compra será de 12%. Isto faz com que o estado acabe acumulando mais créditos contra si do que a seu favor porque a alíquota que determina o crédito contra o estado (12%) é maior que a alíquota que gera créditos a favor do mesmo (2%)[13]. Os créditos gerados são contra o estado comprador, mas não é ele que recebe o imposto arrecadado. A redistribuição também ocorre caso o produto seja exportado ou se ele for um bem de capital, pois em ambas as situações o estado só acumula créditos contra si (referente a impostos que não recebeu) e nenhum a seu favor.

Outro inconveniente provocado pela atual legislação é a existência de uma interação entre o ICMS e o ISS que gera cumulatividade no sistema e bi-tributação. Por exemplo, se um serviço é utilizado no processo produtivo, ele é tributado primeiramente pelo ISS e depois pelo ICMS quando o valor dos serviços prestados for incorporado ao custo da mercadoria vendida. Inversamente, um produto utilizado durante a prestação de um serviço é tributado pelo ICMS e depois pelo ISS quando for incorporado ao custo do serviço prestado.

Quanto às isenções fiscais, elas têm sido concedidas em grande quantidade com a finalidade estimular a produção nacional (como a isenção de ICMS para carros populares) ou para diminuir o custo de vida da população (caso da isenção de ICMS para produtos da cesta básica). As isenções totais certamente provocam redução da arrecadação tributária, mas as isenções parciais podem, em tese, estimular o aumento da demanda e da produção, aumentando a base de incidência do imposto e assim compensando as perdas iniciais com a isenção. Apesar de um estado necessitar de aprovação por unanimidade dos demais para poder instituir uma isenção (o que teoricamente limitaria esta prática), como a pressão dos contribuintes é grande e os pedidos de isenção são muitos, os estados fazem acordos entre si onde cada um aprova a isenção solicitada pelo outro para que todos consigam aprovar as suas próprias solicitações. Embora seja difícil calcular o efeito das isenções sobre a arrecadação do ICMS, não se pode desprezar este elemento como fator prejudicial às receitas do imposto em questão.

Finalmente, um dos maiores problemas gerados pela adoção do princípio de origem no comércio interestadual (mesmo que parcialmente, pois se trata de um sistema misto entre origem e destino) é a possibilidade dos estados concederem benefícios fiscais com o intuito de atrair empresas para suas regiões, apesar disto ser ilegal, utilizando mecanismos especiais para disfarçar a concessão dos incentivos. Este fato é conhecido como a "guerra fiscal" entre estados e será analisado mais profundamente no próximo item deste trabalho.

---

[13] Varsano (1999) dá outros exemplos de redistribuição involuntária de receita entre os estados

A atual legislação do ICMS caracteriza-se por um elevado grau de complexidade porque como cada estado tem liberdade para, dentro de certos parâmetros, alterar a legislação do imposto, existem no país 27 normas diferentes para a cobrança do ICMS, além de diferenciação de alíquotas em função do produto e do estado de origem ou destino e da existência de outros mecanismos como redução de base de cálculo, crédito presumido, diferimentos e isenções parciais ou totais. É praticamente impossível para o contribuinte conhecer toda a legislação a que está possivelmente sujeito. A própria Lei Kandir representa o tamanho da confusão em que está o sistema tributário brasileiro: procurou-se aperfeiçoar a legislação do ICMS em alguns aspectos, mas para isto ser possível gera-se uma série de outros problemas e regras que aumentam ainda mais a complexidade da tributação nacional.

2.2. A Guerra Fiscal Entre Estados

A guerra fiscal entre estados consiste na concessão de benefícios de diversas naturezas pelos governos estaduais e municipais com o objetivo de atrair novos empreendimentos privados em suas respectivas regiões ou manter aqueles já existentes. Os benefícios incluem doação de terrenos, execução de obras de terraplanagem, linhas de crédito subsidiadas, participação acionária do governo nos empreendimentos, construção de infraestrutura (vias de escoamento, portos, energia, etc) e isenções tributárias, além de outras formas de incentivo. O fornecimento de incentivos tributários é uma das armas mais poderosas nesta disputa por ser de fácil e rápida implementação, tornado-se um instrumento muito utilizado pelos governos subnacionais para atração de investimentos ou manutenção daqueles realizados anteriormente.

O termo "guerra" é utilizado porque os prejuízos que o fornecimento de benefícios traz não se restringem às regiões que os concedem, mas extrapolam seus territórios e atingem outras unidades da federação, seja pela saída de empresas interessadas em usufruir dos benefícios ou pela necessidade das outras unidades de conceder os mesmo benefícios a fim de igualar a atratividade para os investimentos. Para Lemgruber (1999), "competição tributária é, justamente, o resultado da ação de estados que visam a obter ganhos individuais, mesmo quando a federação como um todo incorre em perdas".

O ICMS é o principal imposto utilizado pelos governos estaduais na guerra fiscal graças ao fato de ser regido por legislação estadual e por ter peso elevado na composição final do preço dos produtos. Não há regras constitucionais que uniformizem sua incidência a nível nacional, propiciando a existência de diferentes sistemas tributários subnacionais. A liberdade de cada estado para legislar sobre o ICMS é um elemento crucial, mas não único, para existência da guerra fiscal. O que possibilita os estados utilizarem este imposto para atrair

investimentos é a adoção do princípio de origem para a cobrança do ICMS. Estes dois elementos, a autonomia dos estados em matéria tributária e a cobrança do referido imposto no local onde ocorre a produção permitem que os estados ofereçam incentivos tributários poderosos e atraentes para empresas de outras regiões que não gozem de tal benefício.

Na realidade, o regime de tributação do ICMS é um híbrido entre origem e destino, já explicitado anteriormente. A alíquota interestadual em transações cujo destino sejam as regiões consideradas mais pobres (Norte, Nordeste e Centro-Oeste) é de 7%, inferior a alíquota de 12% sobre transações com destino para outras regiões e inferior às alíquotas internas dos estados (podendo estas variarem de 17% a no máximo 25%). Neste aspecto, o ICMS tem características de um imposto com princípio de destino pois os estados mais pobres, normalmente deficitários no comércio interestadual, se apropriam do diferencial entre a alíquota interestadual e interna. Mas como a produção e o consumo nacional estão fortemente concentrados nos estados mais ricos da federação e a alíquota entre estados ainda é positiva, o sistema acaba se aproximando do regime de origem (atualmente o estado produtor pode se apropriar de cerca de 50% até 70% do ICMS incidente sobre transações interestaduais, conforme o diferencial de alíquotas). Dessa maneira, sendo o estado onde se localiza a unidade produtora receptor majoritário do imposto incidente sobre valor agregado, os governos estaduais podem negociar com as empresas diferenciação de alíquotas, incentivos ou mesmo isenção total do ICMS.

Se, por um lado, houve aumento da autonomia tributário-financeira dos estados, principalmente após a Constituição de 1988[14], por outro não foram criados mecanismos institucionais de solução de controvérsias e conflitos entre as unidades da federação. Não há um órgão específico, com representantes de todas as esferas de governo, para tratar da questão federativa e promover um debate amplo e democrático sobre estes conflitos. O CONFAZ (Conselho Nacional de Política Fazendária) não tem se mostrado eficiente para o gerenciamento das disputas internas e está reduzido a um papel formal apenas, além de reunir somente representantes estaduais. O governo federal, apesar da ênfase dada por ele próprio para a questão fiscal nos últimos anos, teve uma atitude passiva diante da competição tributária

[14] A Constituição de 1988 ampliou a base de tributação do antigo ICM, transformando-o em ICMS, pela inclusão dos Impostos Únicos que estavam sob competência federal. Aos estados foram permitidos fixar independentemente suas alíquotas internas e extinguiu-se a possibilidade da União conceder isenções sobre o ICMS sem a permissão dos estados. Além disso, nada impede os estados de alterarem a alíquota interestadual efetiva ao mudarem a base de cálculo do imposto.

entre estados. Dessa forma, o prêmio recebido pelos estados por estratégias não cooperativas é muito grande frente a punições restritas ou mesmo inexistentes.

Existem outros motivos que levam os estados a entrarem na guerra fiscal. A falta de uma política do governo federal voltada para o desenvolvimento regional e a desconcentração industrial, a disputa pelos novos investimentos estrangeiros realizados no Brasil durante os anos 90 e até a crise financeira dos estados (alguns deles acreditam que, mesmo com restrições orçamentárias, a atração de novos empreendimentos através de incentivos fiscais eleva a produção local e o emprego direta e indiretamente, o que, de qualquer forma, elevaria a arrecadação tributária) são elementos que ajudam a explicar a competição tributária e sua exacerbação durante a última década.

Os incentivos tributários consistem basicamente em diversas formas de isenções envolvendo o ICMS, algumas delas citadas a seguir[15]:

- Isenção para micro e pequenas empresas
- Restituição total ou parcial do ICMS
- Isenção total do ICMS
- Prazos diferenciados ou suspensão de pagamentos (diferencial de alíquotas)
- Isenção setorial
- Concessão de crédito presumido
- Alíquota diferenciada para aquisição de ativo fixo
- Diferimento para insumos e produtos típicos agrícolas
- Isenção para instalação de indústrias novas

Entretanto, a concessão de isenções e outros incentivos envolvendo o ICMS é proibida pela Lei Complementar nº 24 de 7 de janeiro de 1975, exceto quando há comum acordo celebrado em reunião do CONFAZ, que congrega todos os estados da federação e o Distrito Federal. Deve haver decisão unânime dos estados para a aprovação do benefício e são previstas punições caso o dispositivo legal seja desrespeitado. Porém, isto não impede que os estados concedam benefícios tributários pois eles se utilizam de meios indiretos, sem restrições legais, que na verdade funcionam como mecanismos camuflados de isenção do ICMS. Um caso típico é a criação de um fundo de incentivos alimentado por recursos orçamentários com a finalidade de conceder financiamentos subsidiados para capital de giro das empresas. Estas

[15] Piancastelli e Perobelli (1996)

recolhem o imposto normalmente e recebem o crédito subsidiado no valor correspondente à isenção do imposto. Trata-se, assim de uma operação disfarçada de diferimento do imposto que está implícita no financiamento cedido pelo estado. Se for garantido um mecanismo de transferência das receitas do ICMS para o fundo, o estado nem precisa levantar recursos adicionais para a operação de crédito[16].

A guerra fiscal possui uma lógica perversa que induz todos os estados a participarem dela. Quando algum estado concede um benefício fiscal, as firmas lá instaladas ganham uma vantagem competitiva frente as demais que não recebem benefício algum. Se o valor dos benefícios concedidos superar os custos de operação mais elevados no estado que concede o incentivo (custos adicionais gerados pela distância entre o mercado consumidor e a localização da firma e aqueles decorrentes das próprias condições que o estado oferece, como mão-de-obra, infraestrutura, existência ou não de centros de pesquisa, etc), então haverá incentivo para outras firmas se instalarem naquela região. A medida que este movimento se torna mais intenso, outros estados adotam medidas similares para também receberem novos empreendimentos. As regiões de onde as empresas partem são diretamente prejudicadas de duas maneiras: primeiro com a queda de arrecadação do ICMS em decorrência da redução da base de tributação e em segundo pela diminuição do número de empregos e enfraquecimento do tecido econômico. Elas também são prejudicadas quando novos investimentos, originalmente destinados para um certo estado, são desviados para outras regiões atraídos somente pelos incentivos oferecidos por outros estados.

Os estados que não participam da guerra fiscal ficam claramente em desvantagem frente ao restante da federação. Eles são estimulados a participarem também da disputa ao perceberem que o custo provocado pela saída de empresas e a recepção de um volume menor de novos investimentos torna-se, num certo momento, maior que o custo de oferecimento de incentivos fiscais. Mesmo que relutantemente, os estados prejudicados acabam entrando na competição tributária, exacerbando o conflito entre as unidades da federação.

Quando todos dos estados passam a oferecer os mesmos benefícios, eles perdem a capacidade de atrair a produção para uma região específica. O incentivo fiscal, ao ser generalizado, transforma-se em mera renúncia fiscal pois em qualquer lugar em que as empresas se instalem elas estarão pagando menos imposto. Isto faz com que a localização dos investimentos seja determinada por outros fatores tais como proximidade dos mercados, condições de produção e qualidade do capital humano, e não por benefícios fiscais

[16] Prado (2000)

temporários. Neste caso, os estados mais ricos possuiriam clara vantagem sobre os mais pobres.

Somente os estados mais desenvolvidos apresentariam fôlego para perpetuar a guerra fiscal, enquanto os estados financeiramente mais fracos terminariam pressionados por aumentos de gastos frente a e arrecadações estagnadas ou mesmo decrescentes. Levando esta situação ao limite, o comprometimento cada vez maior das receitas com isenções fiscais levaria à redução da capacidade de investimento dos estados mais pobres em infra-estrutura e fornecimento de serviços públicos de qualidade, diminuindo a atratividade do estado em comparação a outros mais desenvolvidos que conseguem oferecer os mesmos incentivos fiscais sem comprometer demasiadamente o fornecimento de infra-estrutura e serviços públicos. O resultado final de todo o processo é o oposto do que os estados mais pobres poderiam esperar: um aumento da concentração de renda inter-regional.

Como mostra a Tabela 8, a participação da região Sudeste tanto no PIB industrial quanto no PIB total cresceu entre 1985 e 1998, passando de 66,3% para 68,9% e de 59,1% para 59,6% respectivamente, a despeito dos incentivos fiscais oferecidos por outros estados. A região Nordeste, por exemplo, apresentou queda nas duas participações no período em questão, incluindo Bahia e Pernambuco, dois estados agressivos no que se refere a concessão de incentivos fiscais. Na região Sul, todos os estados reduziram suas participações, em particular o Rio Grande do Sul. O Norte e o Centro-Oeste, por outro lado, conseguiram elevar suas participações. Assim, o que se observa na tabela é um pequeno aumento da concentração do produto na região Sudeste, com pequenas variações nas demais regiões. Pode-se argumentar que isto foi provocado por outros fatores não relacionados com a guerra fiscal, mas, de qualquer forma, a concessão de incentivos não foi suficiente para impedir ou reverter este processo. Não é claro, portanto, o argumento dos defensores da guerra fiscal de que ela favoreceria a desconcentração regional do produto.

Tabela 8 - Participação dos Estados no PIB Total e no PIB Industrial, em %

Regiões e Estados	1985		1990		1995		1998	
	PIB Tot.	PIB Ind.	PIB Tot.	PIB Ind.	PIB Tot.	PIB Ind.	PIB Tot.	PIB Ind.
NORTE	**4,1**	**4,4**	**4,8**	**5,4**	**4,8**	**4,2**	**4,9**	**4,4**
RO	0,5	0,3	0,5	0,1	0,6	0,1	0,7	0,1
AC	0,1	0,1	0,2	0,1	0,2	0,1	0,2	0,1
AM	1,4	2,1	1,4	2,1	1,3	2,0	1,3	2,1
RR	0,1	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0
PA	1,8	1,8	2,3	3,0	2,2	2,0	2,2	2,0
AP	0,1	0,1	0,2	0,1	0,2	0,0	0,2	0,1
TO	0,1	0,0	0,1	0,0	0,2	0,0	0,2	0,0
NORDESTE	**13,5**	**11,1**	**13,1**	**8,6**	**12,3**	**7,6**	**12,6**	**7,9**
MA	0,9	0,8	1,1	1,0	0,9	0,6	1,0	0,6
PI	0,4	0,2	0,5	0,1	0,5	0,2	0,5	0,2
CE	1,6	1,1	1,6	1,0	1,7	1,1	1,8	1,2
RN	0,9	0,7	0,8	0,5	0,8	0,1	0,9	0,1
PB	0,7	0,4	0,8	0,4	0,7	0,3	0,7	0,3
PE	2,5	2,2	2,5	1,5	2,3	1,5	2,3	1,6
AL	0,7	0,6	1,0	1,3	0,8	1,3	0,8	1,3
SE	0,7	0,9	0,6	0,7	0,5	0,4	0,5	0,5
BA	5,1	4,2	4,2	2,1	4,1	2,1	4,1	2,1
SUDESTE	**59,1**	**66,3**	**58,4**	**66,6**	**59,3**	**70,6**	**59,6**	**68,9**
MG	9,4	6,3	9,5	5,4	9,9	6,0	9,8	6,5
ES	1,7	1,5	1,5	1,2	1,5	1,4	1,5	1,5
RJ	11,7	12,0	12,5	13,8	10,4	9,6	11,1	10,3
SP	36,3	46,5	34,9	46,2	37,5	53,6	37,2	50,6
SUL	**17,7**	**15,9**	**16,7**	**17,4**	**16,7**	**14,9**	**15,9**	**16,2**
PR	6,3	4,2	6,1	5,5	6,3	3,5	5,8	3,8
SC	3,5	4,1	3,4	4,6	3,2	4,0	3,1	4,4
RS	7,9	7,6	7,2	7,3	7,2	7,4	7,0	8,0
CENTRO-OESTE	**5,6**	**2,2**	**6,9**	**2,1**	**7,1**	**2,6**	**7,1**	**2,7**
MS	1,0	0,4	1,1	0,3	1,4	1,0	1,4	1,0
MT	0,9	0,4	1,0	0,3	1,1	0,2	1,1	0,2
GO	2,0	1,3	2,0	1,3	2,0	1,1	1,9	1,2
DF	1,7	0,1	2,8	0,2	2,6	0,3	2,7	0,3
BRASIL	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

Fonte: Ferreira (2000)

As distorções econômicas e o aumento da ineficiência na alocação dos recursos produtivos provocados pela guerra fiscal são inúmeros[17]. Os benefícios fiscais normalmente são concedidos a empresas de grande porte em detrimento das pequenas e médias empresas pois existem custos de transação referentes a busca e negociação dos incentivos com os governos estaduais e municipais, havendo a necessidade de uma estrutura de pessoal capacitada para isto. Somente firmas de maior porte conseguem arcar com estes custos e obter os melhores benefícios que se pode extrair dos governos. Além disso, para um governo estadual ou mesmo

[17] Ver Ferreira (2000)

municipal, a repercussão nos meios de comunicação e o impacto político da instalação de um grande empreendimento em seu território é muito superior à instalação de várias empresas de menor porte, estimulando os governos a destinarem os maiores benefícios para as grandes firmas.

Em parte como resultado da preferência pelas grandes empresas, os projetos aprovados tendem a ser intensivos em capital e com pequena capacidade de geração de empregos. O impacto econômico e social da instalação da nova empresa na região é diminuído, levando-se em consideração também que, nos estados mais pobres, a maior parte do equipamento e das instalações industriais é proveniente do exterior ou dos estados mais desenvolvidos. O exemplo mais recente é a instalação da companhia Ford no estado da Bahia, atraída por generosos incentivos fiscais oferecidos pelo governo baiano. A relação entre valor dos incentivos fiscais e número de empregos diretos gerados neste caso é extremamente alta se comparada com outros setores cuja tecnologia de produção é intensiva em mão-de-obra. Em regiões carentes em oferta de empregos, isto é exatamente o contrário do que seria aconselhável.

As firmas atraídas por incentivos fiscais possuem uma vantagem adicional de custos sobre aquelas já instaladas no estado. Isto pode fazer com que as empresas prejudicadas ou exijam os mesmo benefícios que as novas firmas receberam ou se mudem para outros estados que também ofereçam incentivos fiscais. Neste caso, o resultado líquido da política de atração de empresas pode ficar abaixo do esperado já que ao mesmo tempo em que novas firmas são atraídas outras são estimuladas a saírem do estado em busca dos mesmos benefícios fiscais.

Teoricamente, pode-se afirmar que as empresas receptoras benefícios fiscais tendem a direcionar menos recursos para modernização e expansão das plantas produtivas. Elas tenderiam a canalizar seus esforços a fim de estender os benefícios por um período de tempo mais longo possível para manter sua competitividade, pressionando os governos locais com uma possível retirada das inversões para outras regiões. A competitividade destas empresas dependeria mais da concessão de novos incentivos fiscais ou a permanência daqueles já existentes do que sua própria eficiência econômica, criando uma dependência crônica da ajuda estatal.

A exacerbação da competição tributária leva as empresas a escolherem a localização de suas plantas produtivas em função dos benefícios fiscais que receberá ao invés de levar em consideração as condições de produção que cada região pode oferecer. A produtividade dos investimentos caem a medida em que a localização não apresentar as condições ideais para o funcionamento da empresa, como existência de vias de escoamento da produção, oferta de energia, distância dos mercados consumidores e a disponibilidade de mão-de-obra qualificada

e de fornecedores, entre outros fatores. A queda da eficiência dos investimentos é compensada pelo incentivo fiscal, ou seja, quem arca com este custo é o contribuinte local pois ele deixa de receber serviços ou recursos públicos ou ainda sofre aumento de outros impostos como forma de compensar a perda de arrecadação. Sob a ótica nacional, há menor aproveitamento das vantagens comparativas de cada estado quando atividades locais que apresentam maior eficiência produtiva são tributadas mais intensamente (sob a forma de aumento da alíquota do ICMS, por exemplo) para compensar a instalação de outras atividades incompatíveis com a oferta de fatores de produção e bens públicos na região. Raramente os benefícios fiscais são concedidos indistintamente para todos os setores econômicos.

A guerra fiscal promove uma alocação de recursos incoerente com a disponibilidade de fatores de cada região, o que só pode ser neutralizado por isenções fiscais que, em última instância, atingem os demais contribuintes na forma de redução da oferta de bens públicos ou aumento de impostos. O gasto público é alterado de forma a privilegiar transferências de recursos via isenções tributárias para o setor privado ou através da maior oferta de bens públicos voltados exclusivamente para a elevação da produtividade das empresas em detrimento dos gastos sociais. Quando o crescimento do benefício social marginal provocado pelo aumento do gasto voltado para as empresas privadas (seja sob a forma de transferência ou bens públicos) for menor que a diminuição do benefício causado pela queda dos recursos destinados a programas sociais, então o gasto público adquire um caráter regressivo e torna-se ineficiente como promotor do desenvolvimento social e da distribuição de renda.

As consequências negativas dos incentivos fiscais não se restringem exclusivamente aos estados que os promovem, mas são externalizados para outros estados sob a forma de queda de arrecadação e redução da atividade econômica. Daí provém a ineficiência gerada pela guerra fiscal pois um estado só consegue promover o próprio desenvolvimento industrial às custas dos demais, criando um ambiente de competição cujo resultado é a diminuição da oferta de bens e serviços públicos e aumento da regressividade do gasto público.

Lemgruber (1999) realizou uma simulação para evidenciar os impactos da competição tributária sobre o bem-estar da sociedade. Como simplificação, foram considerados os seguintes aspectos: um imposto sobre valor agregado (análogo ao ICMS) com alíquota estadual interna de 20%, dois estados A e B, o primeiro correspondendo por 70% da produção e 60% do consumo nacional e o segundo por 30% e 40% respectivamente (A equivaleria às regiões Sudeste e Sul e B ao Norte, Nordeste e Centro-Oeste). Admitiram-se duas suposições: a primeira é que o bem-estar social é função da quantidade de bens públicos oferecidos e do nível do consumo e a segunda é que a redução de 1 ponto percentual da alíquota de B atrai 1%

do valor agregado de A[18]. Os cálculos serão realizados sob dois regimes de tributação: um com princípio de origem (alíquota interestadual igual para todos os estados) e outro com sistema misto (alíquota interestadual de 10% sobre transações de A para B e 20% para as demais). A produção e o consumo totais no início da simulação são iguais a 100 unidades monetárias.

Primeiramente será considerada a tributação com princípio de origem. A simulação consiste na redução da alíquota interna de 20% para 10% por B (somente para novas inversões) com o objetivo de atrair investimentos de A. Os valores antes e depois da mudança de alíquota podem ser observados na Tabela 9. O estado A inicia a simulação com arrecadação de 14 (70 × 0,2) e bem-estar de 74 (14 + 60), enquanto B apresenta os valores de 6 e 46. A arrecadação e o bem-estar totais são 20 e 120 antes da competição tributária. Num momento seguinte, o estado B reduz sua alíquota para 10%, com as seguintes consequências: a produção de A cai 10% (de 70 para 63) e sua arrecadação passa para 12,6, no estado B o produto aumenta de 30 para 37 e sua arrecadação sobe para 6,7 (30 × 0,2 referente a produção já existente no estado e 7 × 0,1 referente aos novos investimentos). O bem-estar em A cai de 74 para 72,6 e sobe em B (de 46 para 46,7). Entretanto, tanto a arrecadação total quanto o bem-estar caem (de 20 para 19,3 e de 120 para 119,3 respectivamente). A Tabela 10 exibe os cálculos referentes ao regime misto e os resultados obtidos.

Tabela 9 – Simulação de Competição Tributária entre A e B (Regime: Origem)

	Alíquota de A = 20%			**Alíquota de A = 10%**		
	A	**B**	**A + B**	**A**	**B**	**A + B**
Produto	70	30	**100**	63	37	**100**
Consumo	60	40	**100**	60	40	**100**
Arrecadação (Prod. x Aliq.)	14	6	**20**	12,6	6,7	**19,3**
Bem-Estar (Cons. + Arrec.)	74	46	**120**	72,6	46,7	**119,3**

Tabela 10 - Simulação de Competição Tributária entre A e B (Regime: Misto)

[18] A alteração da sensibilidade do investimento à redução de impostos não altera o sentido do resultado, mas apenas seu valor

	Alíquota de A = 20%			Alíquota de A = 10%		
	A	B	A + B	A	B	A + B
Produto	70	30	**100**	63	37	**100**
Consumo	60	40	**100**	60	40	**100**
Exportação p/ Outro Estado	10	-		3	-	
Arrecadação Comerc. Interest.	1	1	**2**	0,3	0,3	**0,6**
Arrecadação Comerc. Interno	12	6	**18**	12	6,7	**18,7**
Arrecadação Total	13	7	**20**	12,3	7	**19,3**
Bem-Estar (Cons. + Arrec.)	73	47	**120**	72,3	47	**119,3**

Quatro possibilidades foram estudadas: primeiro, investimentos já instalados em A; segundo, novo investimento que iria para A e foi atraído para B; terceiro, investimento direto externo (IDE) que não iria para o Brasil sem receber benefícios tributários e quarto, IDE que iria para B de qualquer forma mas pressiona o estado para obter incentivos fiscais. Supôs-se o novo investimento com valor equivalente a 20. Os resultados líquidos sobre o bem-estar no estado A, B e total estão na tabela abaixo.

Tabela 11 – Resumo da Simulação: Ganho ou Perda de Bem-Estar[19]

	Ótica Federativa			Ótica Estado A			Ótica Estado B		
Caso	**Sem GF**	**Com GF**	**G/P**	**Sem GF**	**Com GF**	**G/P**	**Sem GF**	**Com GF**	**G/P**
1. Investimentos Já Instalados em A									
Regime Origem	120	119,3	**P**	74	72,6	**P**	46	46,7	**G**
Regime Misto	120	119,3	**P**	73	72,3	**P**	47	47	-
2. Novo IDE (iria para A)									
Regime Origem	144	143,8	**P**	90	89,6	**P**	54	54,2	**G**
Regime Misto	144	143,8	**P**	88,2	88	**P**	55,8	55,8	-
3. Novo IDE (não iria para Brasil)									
Regime Origem	120	122,2	**G**	74	75,2	**G**	46	47	**G**
Regime Misto	120	122,2	**G**	73	74,32	**G**	47	47,88	**G**
4. Novo IDE (já iria para B)									
Regime Origem	144	142	**P**	86	86	-	58	56	**P**
Regime Misto	144	142	**P**	86	86	-	58	56	**P**

Obs: GF = Guerra Fiscal
Fonte: Lemgruber (1999)

Sob a ótica de federação, a guerra fiscal sempre resulta em redução do bem-estar do país em comparação ao caso onde não ocorre competição desta natureza entre estados. A

[19] Os detalhes da simulação estão em Lemgruber (1999)

explicação para isto é o fato de que o consumo permanece o mesmo enquanto que a oferta total de bens públicos é reduzida na tentativa de um estado atrair investimentos de outro. Sempre que o estado B eleva seu bem-estar com a guerra fiscal, o estado A ou permanece com o mesmo nível de bem-estar ou sofre redução do mesmo.

A única maneira de haver ganho líquido para todos os estados e consequentemente para o conjunto da federação é no caso do IDE que só iria para o Brasil se recebesse benefícios fiscais (equivalente ao caso do investimento, nacional ou estrangeiro, que sairia do país se terminasse o incentivo fiscal). Se isto acontecer, então os incentivos fiscais são justificáveis. Todavia, não é o que normalmente ocorre no Brasil: as empresas nacionais e multinacionais decidem realizar o investimento no país independentemente da presença ou não de benefícios fiscais mas realizam verdadeiros leilões entre os estados para obter o maior isenção de imposto possível, aproximando-se do caso número 4 da Tabela 11. Entregam-se recursos públicos antes empregados no aumento do bem-estar da população para não-residentes em troca de absolutamente nada.

Sob a ótica do estado A, há redução do bem-estar nos casos 1 e 2 da simulação, se ele não fizer nada em relação à guerra fiscal. Mas, da mesma forma que B, o estado A pode tomar medidas análogas àquelas tomadas por B, aumentando seu bem-estar às custas do outro estado. A situação do estado A com guerra fiscal é pior do que sem ela, mas seu prejuízo é minimizado quando ele também entra na disputa. Assim, há um incentivo mútuo para ambos os estados participarem da guerra, que é continuamente alimentada pelas reações dos estados frente à redução do bem-estar local.

O impacto da guerra fiscal é mais forte quando um estado oferece benefícios fiscais para produtos pouco significantes em sua economia mas fundamentais para a economia de outros estados. Por exemplo, São Paulo reduziu a tributação sobre produtos da cesta básica, pouco importantes como fontes de geração de receita tributária no estado. Outros estados foram obrigados a seguirem a mesma política mas com impacto negativo sobre a receita pública muito superior devido ao maior peso dos produtos da cesta em suas economias. No caso do Rio Grande do Sul, houve redução do ICMS sobre arroz, produto de grande importância para a economia gaúcha.

Sob a ótica do estado B, a guerra fiscal proporciona ganhos nos casos 1, 2 e 3 quanto mais o regime de arrecadação aproximar-se do princípio de origem. Em 1 e 2 o ganho se dá em detrimento do estado A, enquanto que no caso 3 todos os estados ganham com o incentivo fiscal. No caso 4, quando o empresário blefa para obter incentivos, o estado, temendo perder os investimentos, permite que a empresa pague menos imposto de forma a reduzir o ganho de

bem-estar local. Portanto, nem sempre o estado que inicia a guerra fiscal aumenta seu bem-estar através dela. É mais grave ainda quando o estado B concede alíquota zero para atrair investimentos instalados no estado A: do ponto de vista financeiro, ele perde com o processo pois sua arrecadação é reduzida para valores menores que aos iniciais ao deixar de receber o imposto incidente sobre transações interestaduais de A para B (no regime misto de arrecadação).

Entretanto, mesmo quando há perda líquida de arrecadação para o estado que inicia a guerra fiscal, outros benefícios intangíveis ou de difícil mensuração são levados em conta na hora de oferecer benefícios fiscais. O impacto de ações desta natureza sobre a popularidade e a aprovação dos governadores pelos eleitores levam os administradores públicos em muitos casos a tomarem atitudes cujos resultados determinam uma redução do bem-estar no próprio estado ou um aumento aquém do que seria possível. A atração de uma nova empresa gera externalidades positivas como aumento do emprego, elevação da demanda por insumos locais, atração de empresas fornecedoras, além de, no longo prazo, aumentar a base de tributação quando o período de incentivos fiscais terminar, caso isto venha a acontecer.

Sob a ótica do capital privado, sempre há ganho em situação de guerra fiscal pois a empresa consegue manter o faturamento ao mesmo tempo em que paga menos imposto, melhorando seu resultado líquido (desde que os benefícios fiscais cubram os custos adicionais de operação no outro estado). À empresa é possível negociar com vários estados, blefar e assim obter os melhores incentivos fiscais às custas do bem-estar da sociedade. O risco que ela corre é de ficar dependente da contínua renovação dos incentivos fiscais para seu funcionamento ser economicamente viável no estado que concede o benefício. O capital privado não pode ser considerado o vilão porque as leis permitem que as empresas trabalhem de maneira a pagar a menor quantidade de impostos possível. É uma atitude legítima por parte dos empresários. O problema está na gestão inadequada dos bens públicos pelo governo ao entregar para iniciativa privada recursos sem se preocupar com os impactos disto sobre o bem-estar nacional.

Estes resultados confirmam a análise de Varsano (1996). Para ele, a tributação é justificada quando o benefício gerado pela utilização de bens e serviços públicos for superior ao seu uso privado. Entretanto, a tributação não consegue acompanhar o dinamismo do sistema econômico, nunca atingindo a perfeita adequação a ele. A diminuição de impostos se justifica quando surge uma oportunidade que só seria aproveitada através de incentivos fiscais. Nas suas palavras, "estaticamente considerada, a renúncia fiscal é sempre injustificada: se há na tributação, o uso privado dos recursos é sempre uma alternativa inferior; e, se não há, não cabe

renúncia, mas sim extinção do tributo ..... o incentivo fiscal pode ser concebido como uma eliminação marginal de tributo em virtude do surgimento de uma nova oportunidade de uso privado de recursos da sociedade cujos benefícios sejam superiores aos do uso público a que se destinavam". Os incentivos fiscais são justificáveis se forem atendidas pelo menos três condições:

- Que a oportunidade de investimento privado que não se realize em nenhum lugar do país se não houver o incentivo (caso número 3 da simulação);
- Que a inversão represente uma adição na unidade produtora (desde que o benefício gerado por este aumento supere outros usos do recurso público);
- Que os benefícios do uso privado dos recursos sejam apropriados, pelo menos em parte, pelos residentes do estado que concede o benefício e que esta parte seja superior ao benefício gerado pelo uso público dos recursos.

O uso do ICMS como instrumento de promoção do desenvolvimento criou uma série de distorções, produzindo resultados líquidos negativos para o conjunto da nação. O argumento dos promotores da guerra fiscal é que, se nada for feito, as regiões mais pobres sempre ficarão a margem do processo de industrialização, tendo que se restringir a processos produtivos de pequena capacidade de agregação de valor. Entretanto, o que realmente precisa se fazer não é atrair empresas a qualquer custo, impondo um ônus insuportável para os contribuintes locais, mas construir vantagens locais para que as empresas funcionem de forma eficiente, com o mínimo de subsídios públicos. O papel da União neste processo é fundamental e imprescindível pois os estados mais pobres simplesmente não dispõem dos recursos necessários para construir tais vantagens. O estabelecimento de uma política de desenvolvimento regional e de convergência do nível de renda entre os estados, juntamente com a instituição do princípio de destino na tributação sobre o valor agregado (discutido no próximo capítulo) são elementos fundamentais para desestimular a guerra fiscal e combater seus efeitos maléficos.

2.3. Os Efeitos da Tributação Cumulativa sobre o Sistema Econômico e a Competitividade Nacional

A tributação cumulativa incidente sobre a produção tem sido um tema recorrente nas discussões a respeito da reforma tributária. Há um certo consenso entre empresários, políticos e pesquisadores de que os tributos cumulativos provocam sérias distorções no sistema econômico nacional e praticamente todas as propostas de reformulação do sistema tributário

brasileiro abordam de alguma forma este tema. Por exemplo, a proposta de reforma apresentada pela CNI (Confederação Nacional das Indústrias), representante de um dos setores mais afetados pela tributação cumulativa, é clara em apontar a cumulatividade como uma dos principais problemas do sistema tributário brasileiro e a necessidade de se eliminar este tipo de tributação.

Entretanto, o que se pode observar na evolução da carga tributária nacional é uma elevação da participação dos tributos cumulativos na receita tributária total, principalmente aqueles administrados pela SRF. Cerca de 45% da arrecadação deste órgão é proveniente de tributos de caráter cumulativo no ano 2000, dentre os quais os mais importantes são a COFINS, a CPMF e o PIS/PASEP. Se considerarmos somente a tributação sobre bens e serviços, os tributos cumulativos representam mais de 40% da arrecadação, valor que vem crescendo continuamente desde 1997. O acordo do Brasil com o FMI e o ajuste fiscal implementado a partir de 1999 agravaram ainda mais a situação da tributação cumulativa no país. A medida que estes tributos ganham importância na receita tributária, mais os efeitos negativos de sua incidência são sentidos pelos agentes econômicos e mais duras ficam as críticas à sua vigência.

Os efeitos da tributação cumulativa estão relacionados a uma série de distorções que reduzem a eficiência da alocação de recursos e diminuem a competitividade dos produtos nacionais, tanto na competição no mercado interno com os produtos importados quanto no mercado internacional, conferindo um viés anti-exportador para o país. A questão fundamental que torna os tributos cumulativos é a sua incidência sobre todas as etapas de uma cadeia produtiva (seja tributando de forma direta, como a COFINS e o PIS/PASEP, que são tributos sobre vendas em geral, ou indiretamente, como a CPMF, que tributa a movimentação financeira) sem que existam mecanismos de compensação que evitem a cobrança de imposto sobre uma base já tributada anteriormente. Pereira e Ikeda (2001) propõem uma metodologia para quantificar o impacto cumulativo dos três principais impostos desta natureza (COFINS, CPMF e PIS/PASEP) ao longo da cadeia produtiva doméstica. É apenas um exercício acadêmico, mas seus resultados ajudam a ilustrar e melhor compreender os malefícios da cumulatividade.

Foram consideradas as alíquotas nominais de 3%, 0,65% e 0,38% para cada um dos referidos impostos. Fez-se a suposição de que a cada venda é feita ao menos uma transação bancária, sobre a qual incidira a CPMF. A alíquota total consiste na soma da COFINS e do PIS/PASEP multiplicada pelo valor da CPMF, totalizando 4,04%. O primeiro passo é a construção de uma matriz $A^{*}_{(42x42)}$ onde cada linha e coluna representaria um dos 42 setores

econômicos diferentes, com base na matriz-insumo produto do país calculada pelo IBGE. Cada posição A^*_{xy} da matriz representa o coeficiente técnico doméstico de fornecimento intrasetorial, ou seja, a razão entre a parcela de consumo do setor A^*_x proveniente do setor A^*_y sobre o valor da produção do setor A^*_x. Em seguida, constrói-se um vetor $T_{(42x1)}$ de alíquotas nominais ponderadas pelo peso do setor formal no valor da produção setorial (devido ao fato de que o setor informal não recolher estes tributos por definição, com exceção da CPMF).

O cálculo do efeito indireto dos tributos cumulativos, em outras palavras, a sua incidência sobre a venda dos insumos das empresas, dos fornecedores e assim sucessivamente, inicia-se através da multiplicação de A^* por T, sendo esta a primeira rodada de incidência dos tributos em questão. $A^{*2}T$ representa os efeitos na segunda rodada, isto é, a incidência de tributos sobre a compra de insumos pelo fornecedor de insumos ao produtor final. Este processo se repete até que se esgotem todas as possibilidades de interação entre os setores. A soma de todas as rodadas é o efeito indireto total, demonstrado logo abaixo:

$$= Lim_{N\to\infty}[A^*T + A^{*2}T + ... + A^{*N}T]$$
$$= A^*[I + A^* + A^{*2} + ... + A^{*N}]T$$
$$= A^*[I - A^*]^{-1}T$$

O efeito direto é a incidência da alíquota nominal sobre a produção final. O efeito total da cumulatividade é a soma dos efeitos direto e indireto:

$$K^* = T + A^*[I - A^*]^{-1}T$$

Dois problemas precisam ser resolvidos. O primeiro é que o vetor T incide na realidade sobre uma base ampliada pois o valor dos insumos é acrescido pela tributação que incidiu anteriormente sobre ele. Isso significa que o imposto não incide apenas sobre o valor do insumo inúmeras vezes, mas também sobre o valor do imposto pago anteriormente. Assim, o vetor T deve ser substituído por T', um vetor de alíquotas ajustado pela ampliação da base de incidência do tributo. O cálculo de T' é o seguinte:

$$T' = T + \{< T > (A^*[I - A^*]^{-1}T)\}$$

A segundo problema refere-se matriz A^*. Ela foi utilizada sob a hipótese de que não conteria os efeitos da cumulatividade (seria uma "matriz limpa"), mas a própria matriz insumo-produto utilizada para a construção de A^* contém valores distorcidos pela incidência de impostos cumulativos. Para resolver este problema, parte-se da estimativa viesada dos efeitos da tributação em cascata para desinflar os valores transacionados entre os setores. Ao aplicar este processo várias vezes, chega-se a uma matriz A limpa de impostos. A partir daí, basta

utilizar a nova matriz nas fórmulas acima para obter uma estimativa não-viesada dos efeitos da cumulatividade sobre a produção nacional.

A Tabela 12 indica o resultado da estimação do impacto dos três impostos cumulativos em questão sobre os 42 setores nacionais, com base na matriz insumo-produto de 1996. A coluna A representa a alíquota nominal; B indica a alíquota nominal ponderada pelo peso do setor formal nas estimativas de valor de produção; C aponta a alíquota ajustada pela ampliação da base de incidência; D descreve o ônus indireto produzido pelos tributos em questão apenas sobre as compras realizadas por cada setor; E indica o ônus indireto total, incluindo as compras feitas pelo setor e as compras feitas pelos fornecedores do setor; finalmente, F representa a alíquota total sobre a produção setorial (ônus direto mais o ônus indireto).

Tabela 12 – Estimativa da Incidência Direta e Indireta da COFINS, PIS/PASEP e CPMF sobre o Valor da Produção Nacional

Setor	A Alíquota Nominal	B Alíquota Nominal Ajustada	C Impacto Direto - Alíquota Ajustada pela Expansão da Base de Incidência	D Primeira Rodada do Impacto Indireto	E Impacto Indireto Total (Todas as Rodadas)	F C + E Impacto Total (Direto e Indireto)
Siderurgia	4,04	4,04	4,29	2,65	6,10	10,39
Outros Veículos e Peças	4,04	4,02	4,23	2,36	5,17	9,40
Material Elétrico	4,04	4,04	4,24	2,37	4,89	9,13
Metalurgia Não-Ferrosos	4,04	4,04	4,24	2,35	4,75	8,99
Outros Metalúrgicos	4,04	3,65	3,84	2,26	5,13	8,97
Automóveis, Caminhões e Ônibus	4,04	4,04	4,23	2,11	4,57	8,80
Indústria Textil	4,04	4,01	4,19	2,20	4,55	8,74
Indústria da Borracha	4,04	4,04	4,22	2,14	4,36	8,58
Indústria do Açucar	4,04	4,04	4,21	1,93	4,21	8,43
Químicos Diversos	4,04	4,04	4,20	2,10	4,01	8,20
Fabricação de Óleos Vegetais	4,04	3,97	4,13	1,79	4,03	8,16
Fabricação de Calçados	4,04	3,72	3,88	2,15	4,27	8,15
Papel e Gráfica	4,04	3,73	3,89	2,11	4,16	8,05
Out. Produtos Alimentares	4,04	3,83	3,98	2,07	4,05	8,03
Minerais Não-Metálicos	4,04	3,85	4,00	2,04	4,02	8,02
Artigos Plásticos	4,04	4,02	4,16	1,92	3,62	7,78
Extrativa Mineral	4,04	3,82	3,96	2,01	3,75	7,71
Refino de Petróleo	4,04	4,04	4,18	1,96	3,45	7,63
Indústria de Laticínios	4,04	3,97	4,11	1,56	3,48	7,59
Indústria do Café	4,04	3,87	4,00	1,49	3,38	7,38
Màquinas e Tratores	4,04	4,01	4,13	1,41	3,02	7,15
Elementos Químicos4	,04	4,04	4,16	1,46	2,98	7,14
Indústrias Diversas	4,04	3,81	3,94	1,66	3,17	7,11
Artigos de Vestuário	4,04	2,48	2,59	2,17	4,47	7,15
Farmacêutica e Perfumaria	4,04	3,98	4,10	1,51	2,87	6,97
Abate de Animais	4,04	3,87	3,99	1,23	2,91	6,89
Beneficiamento de Prod.	4,04	3,86	3,97	1,13	2,71	6,68
Equipamentos Eletrônicos	4,04	4,02	4,12	1,26	2,43	6,55
Madeira e Mobiliário	4,04	3,30	3,40	1,52	3,13	6,54
Serv. de Utilidade Pública	4,04	4,04	4,13	1,35	2,18	6,31
Extração de Petróleo e Gás	4,04	4,04	4,13	1,15	2,07	6,20
Transportes	4,04	2,92	3,00	1,42	2,69	5,69
Comércio	4,04	3,18	3,24	1,21	2,11	5,35
Construção Civil	4,04	3,03	3,09	1,08	2,18	5,28
Instituições Financeiras	4,04	3,92	3,97	0,78	1,20	5,17
Comunicações	4,04	4,04	4,08	0,47	0,84	4,91
Serv. Prestados às Empresas	4,04	2,33	2,36	0,71	1,30	3,67
Serv. Prestados às Famílias	4,04	1,57	1,60	0,99	1,92	3,52
Administração Pública	1,00	1,00	1,01	0,66	1,19	2,20
Agropecuária	4,04	0,63	0,64	0,84	1,81	2,45
Aluguél de Imóveis	4,04	1,36	1,36	0,12	0,21	1,57
Serviços Privados Não-Mercantis	1,19	0,38	0,38	0,19	0,35	0,73

Fonte: Pereira e Ikeda (2001)

Com o objetivo de subsidiar a análise dos dados anteriores, a Tabela 13 constitui na ordenação decrescentes dos setores conforme quatro critérios: pelo efeito total da

cumulatividade; pela participação do consumo intermediário doméstico (CID) no valor da produção setorial (VP) ; pela participação do consumo intermediário importado (CIM) no VP e pelo grau de formalidade do setor.

Tabela 13 – Ranking dos Setores pelo Consumo Intermediário Doméstico, Importado e pela Oneração Imposta pela Cumulatividade

Setor	A	B	C	D	Ranking			
	Efeito Total da Cumulatividade	CID / VP	CIM / VP	Peso Setor Formal no VP	A	B	C	D
Siderurgia	10,39	71,1	5,6	100,00	1	7	12	1
Outros Veículos e Peças	9,40	61,9	4,2	99,40	2	11	15	15
Material Elétrico	9,13	62,5	5,8	100,00	3	10	9	1
Metalurgia Não-Ferrosos	8,99	60,8	10,9	100,00	4	13	6	1
Outros Metalúrgicos	8,97	59,3	2,0	89,30	5	14	26	32
Automóveis, Caminhões e Ônibus	8,80	55,7	14,6	100,00	6	22	2	1
Indústria Textil	8,74	61,0	10,1	99,00	7	12	7	18
Indústria da Borracha	8,58	58,6	7,7	99,90	8	16	8	12
Indústria do Açucar	8,43	80,0	1,6	100,00	9	2	30	1
Químicos Diversos	8,20	55,2	12,2	99,80	10	23	4	13
Fabricação de Óleos Vegetais	8,16	81,9	3,1	97,80	11	1	20	21
Fabricação de Calçados	8,15	59,0	4,7	91,30	12	15	14	31
Papel e Gráfica	8,05	63,1	5,1	91,40	13	9	13	30
Out. Produtos Alimentares	8,03	66,3	4,1	94,10	14	8	17	27
Minerais Não-Metálicos	8,02	55,8	2,1	94,60	15	21	24	26
Artigos Plásticos	7,78	49,9	5,6	99,20	16	26	11	16
Extrativa Mineral	7,71	57,6	2,1	93,90	17	18	25	28
Refino de Petróleo	7,63	50,2	13,5	100,00	18	24	3	1
Indústria de Laticínios	7,59	75,3	1,5	98,00	19	5	31	20
Indústria do Café	7,38	77,3	0,2	95,30	20	4	41	24
Màquinas e Tratores	7,15	38,6	3,5	99,10	21	30	18	17
Elementos Químicos	7,14	56,8	3,1	100,00	22	20	21	1
Indústrias Diversas	7,11	50,0	2,8	93,70	23	25	23	29
Artigos de Vestuário	7,15	57,8	2,9	57,20	24	17	22	37
Farmacêutica e Perfumaria	6,97	43,2	11,0	98,30	25	27	5	19
Abate de Animais	6,89	77,4	0,6	95,40	26	3	39	23
Beneficiamento de Prod.	6,68	71,4	4,1	95,10	27	6	16	25
Equipamentos Eletrônicos	6,55	35,2	22,0	99,50	28	33	1	14
Madeira e Mobiliário	6,54	57,1	1,7	79,70	29	19	28	33
Serv. de Utilidade Pública	6,31	35,4	3,5	100,00	30	32	19	1
Extração de Petróleo e Gás	6,20	34,9	1,2	100,00	31	34	33	1
Transportes	5,69	41,0	5,8	69,40	32	28	10	36
Comércio	5,35	38,9	1,1	76,30	33	29	37	34
Construção Civil	5,28	31,3	1,3	72,20	34	35	32	35
Instituições Financeiras	5,17	27,4	0,8	96,70	35	37	38	22
Comunicações	4,91	16,2	2,0	100,00	36	40	27	1
Serv. Prestados às Empresas	3,67	24,0	1,1	53,30	37	39	35	38
Serv. Prestados às Familias	3,52	30,8	1,1	32,50	38	36	36	39
Administração Pública	2,20	25,6	1,7	100,00	39	38	29	1
Agropecuária	2,45	36,3	1,2	6,90	40	31	34	41
Aluguél de Imóveis	1,57	4,0	0,0	26,70	41	42	42	40
Serviços Privados Não-Mercantis	0,73	6,7	0,2	0,00	42	41	40	42

Fonte: Pereira e Ikeda (2001)

O que se pode observar primeiramente é que, apesar da mesma alíquota incidir sobre todos os setores, o impacto total da cumulatividade varia de setor para setor. A análise das

tabelas acima indica que o efeito da tributação cumulativa relaciona-se diretamente com o peso do consumo intermediário no valor da produção. Os setores com menor capacidade de adição de valor e com grande utilização de insumos tenderão a receber maior tributação que aqueles com mais capacidade de agregar valor ao produto. São justamente os setores que mais compram insumos dentro do país a sofrerem maior incidência de COFINS, PIS/PASEP e CPMF. Por outro lado, os setores com maior proporção de insumos importados sofrem uma carga de impostos inferior, já que os tributos cumulativos não incidem sobre as importações. A importância destes elementos depende diretamente do grau de formalização dos setores: um peso maior do setor formal da economia no valor da produção aumenta a quantidade de impostos cumulativos a pagar. Ao contrário, quanto mais informal forem os setores menor será a carga de tributos.

O exemplo da siderurgia, o setor que recebe o maior impacto da tributação cumulativa (10,39%), é emblemático: este setor possui capacidade de agregar valor aos insumos relativamente pequena (próxima a 25% do VP apenas), com grande peso dos insumos intermediários no VP (71,1%, sendo o sétimo no ranking CID/VP) e elevado grau de formalidade (100% do setor). Outros setores no topo do ranking também combinam estas características: quando comparados com setores nas últimas posições, percebe-se que eles também têm classificações elevadas no ranking das colunas B, C e D da Tabela 13. De acordo com a Tabela 12, os setores que sofrem o maior impacto total apresentam maior alíquota nominal ajustada conforme o grau de formalidade e a expansão da base de incidência (colunas B e C), maior impacto indireto na primeira rodada de tributação (coluna D) e também nas demais rodadas (coluna E). Já os setores com os menores impactos apresentam valores reduzidos em todas as colunas da tabela, o que significa maior grau de informalidade e menor consumo intermediário.

Além do peso dos insumos domésticos no valor da produção, a estrutura de cada cadeia produtiva é também um fator importante para o impacto da incidência da tributação cumulativa. Quanto mais complexa for a cadeia produtiva e maior for o número de elos existentes até que o produto final esteja finalizado mais imposto incidirá sobre o produto. Cada elo produtivo sofre tributação, cujo valor é incorporado ao preço do insumo. Este, por sua vez, sofrerá nova tributação no elo seguinte da cadeia quando for incorporado ao novo insumo e assim sucessivamente. Portanto, o valor da tributação será influenciado pelo número de transações ocorridas durante o processo produtivo. A coluna E da Tabela 12 reflete este fator a medida que os setores com maior impacto total (coluna F) também são aqueles com maior impacto indireto total (coluna E), ou seja, os setores com os maiores encadeamentos produtivos.

As empresas teriam um incentivo adicional a integrarem verticalmente a cadeia produtiva no intuito de reduzir o número de transações com outras empresas e consequentemente diminuir a quantidade de imposto pago, mesmo que a integração produtiva vertical seja tecnicamente menos eficiente que a produção com uma quantidade superior de elos produtivos. O processo produtivo passa a ser determinado não somente pela sua maior eficiência técnica mas também pela quantidade de imposto a pagar gerado por ele. Assim, mesmo que uma técnica de produção apresente baixa produtividade, ela pode ser viável se demandar uma menor quantidade de elos produtivos. Isto vai de encontro à tendência atual de terceirização crescente nos processos produtivos e conduz a uma redução da eficiência produtiva e numa alocação inadequada dos recursos.

Varsano (2001) levanta a possibilidade da tributação cumulativa também interferir nas decisões de investimento e assim no crescimento econômico. Normalmente, os produtos mais sofisticados e de maior complexidade recebem uma carga de tributos superior pois suas cadeias produtivas tendem a ser mais longas. Os bens de capital, justamente por possuírem estrutura produtiva com esta característica, receberiam uma incidência de tributos significativamente superior em comparação com os bens de consumo, de forma a afetar negativamente decisões de investimento e possivelmente deprimindo o crescimento da economia.

Os cálculos feitos acima são meras estimativas do impacto da tributação cumulativa. A conta exata é muito difícil ou praticamente impossível de ser feita. A tentativa de desoneração de tributação cumulativa ao longo da cadeia produtiva fica prejudicada pois, como o impacto desta tributação difere conforme o produto, alguns setores podem receber compensações além do necessário, o que caracterizaria um subsídio na ótica dos demais países e impossibilitaria em alguns casos sua implementação, ou ainda a desoneração pode ser insuficiente para outros setores onde o impacto da cumulatividade é mais intenso. Por exemplo, a Lei 9.363 de 1996 desonera a produção da COFINS e do PIS/PASEP através de créditos presumidos que podem ser compensados com os débitos de IPI. O cálculo de tais créditos consiste na aplicação de uma alíquota arbitrada em 5,37% sobre os insumos requeridos na produção dos bens para exportação[20]. Esta lei resolve o problema de muitas empresas, mas aquelas com alto índice de exportação eventualmente acumulariam créditos em excesso que não seriam aproveitados. A desoneração das exportações pode ser feita sem problemas somente de forma parcial via

[20] A Lei 10.276 de setembro de 2001 estabelece um método alternativo de cálculo do crédito presumido, ficando a cargo do exportador a escolha da forma de cálculo.

isenção do pagamento da COFINS e do PIS/PASEP no último elo da cadeia produtiva. O problema foi enfrentado apenas parcialmente pois ainda sim resta a CPMF como imposto cumulativo sobre as exportações.

O impacto total da cumulatividade nos diferentes setores apontado na Tabela 12 representa a alíquota sobre os produtos importados necessária apenas para igualar as condições de concorrência entre o produto nacional e o importado. Levando-se em conta a dificuldade de se desonerar as exportações de toda a incidência dos tributos cumulativos, conclui-se que o sistema tributário brasileiro possui um viés pró-importação e favorece o deterioração da balança comercial brasileira: as importações ganham uma vantagem competitiva em relação ao produto nacional e nossas exportações carregam um ônus desconhecido para os produtores de outros países. Este viés teve mais importância durante o período 1994 a 1999, quando a taxa de câmbio valorizada fazia com que qualquer fator de diminuição dos custos para os produtores nacionais adquirisse relevância num contexto de forte concorrência com os produtos importados. Atualmente, a desvalorização cambial ajuda a compensar os efeitos negativos da tributação cumulativa sobre a competitividade da produção nacional em relação às importações, embora isto não represente uma vantagem estrutural dos produtos nacionais.

Poucos países do mundo cobram tributos sobre movimentação financeira ou faturamento. Numa pesquisa realizada em 28 países[21], somente seis cobravam algum tributo sobre faturamento das pessoas jurídicas, a maioria deles países latino-americanos: Brasil (3,65%), Argentina (em Buenos Aires), Bolívia e Filipinas (3%), Venezuela (1,5%) e Colômbia (1%). Apenas dois países cobravam algum tributo sobre movimentação financeira: Brasil (0,28%) e Colômbia (0,2%). A maioria dos países pesquisa não cobravam nenhum dos tributos referidos acima, incluindo países da América do Norte, Europa, Ásia e América Latina. A realidade tributária encontrada pelos produtores nacionais é bem diferente do que se pode observar no restante do mundo.

Os tributos cumulativos seguem o princípio de origem e incidem sobre a produção e não sobre o consumo. Quando um produtor nacional exporta um produto, na realidade ele está exportando também impostos que serão pagos pelos consumidores estrangeiros. Enquanto a maior parte dos países do mundo adota o princípio de destino na tributação da produção, desonerando completamente as exportações e tributando as importações, o Brasil faz o oposto, indo na contramão da tendência mundial. Cria-se um ambiente interno que impõe condições de

[21] Ver referências da pesquisa em Pereira e Ikeda (2001)

produção mais adversas que aquelas encontradas em outros países, desfavorecendo o produtor nacional tanto na competição interna com os produtos importados quanto no mercado internacional. Estimativas apresentadas por Pereira (2001) indicam que a eliminação dos tributos cumulativos proporcionaria uma redução de US$5,2 bilhões nas importações e um aumento de US$800 milhões nas exportações com base em valores do ano 2000. Num contexto de elevado déficit em transações correntes, um volume considerável de divisas poderia ser poupado apenas com o fim destes tributos.

É legítimo um país adotar o princípio de tributação no destino de maneira a garantir condições adequadas de competitividade para os produtos nacionais no mercado externo, o que está previsto inclusive nas normas do comércio internacional[22]. O melhor caminho para o país é eliminar os tributos de natureza cumulativa, convergindo seu sistema tributário com os sistemas dos seus grandes parceiros comerciais e países vizinhos e melhorando as condições de concorrência dos produtores nacionais.

2.4. A Polêmica da CPMF

A primeira vez em que um imposto sobre movimentação financeira entrou em vigor no país foi em 1994, com o nome de Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira, sendo extinto no ano posterior. Em 1997 é introduzida a Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira (conhecida como CPMF) com alíquota de 0,2%, permanecendo em vigência até o presente momento. Apesar de seu caráter provisório, a participação desta contribuição na arrecadação tributária da Secretaria da Receita Federal (SRF) tem crescido ano após ano (com exceção de 1999, quando a CPMF deixou de ser cobrada durante seis meses para retornar com alíquota de 0,38%) até atingir 8,9% em 2000. A CPMF é cobrada sobre as seguintes transações[23]:

- Lançamento a débito, por instituição financeira, em contas correntes de depósitos e de empréstimos, em contas de depósitos de poupança e judicial e em contas de depósito em consignação de pagamento.
- Liquidação por instituição financeira de quaisquer créditos, direitos e valores por conta e ordem de terceiros, que não tenham sido creditados aos beneficiários em suas contas correntes de depósito, ou de empréstimo, ou de poupança.

---

[22] Varsano (2001)

[23] Koyama e Nakane (2001)

- Liquidação de operação contratada nos mercados organizados de liquidação futura, como bolsas de valores, de mercadorias, mercantil e de futuros.

Há uma polêmica sobre a permanência ou não deste tributo porque apesar dele possuir características potencialmente danosas ao sistema econômico e à eficiência na alocação dos recursos produtivos, a CPMF apresenta peculiaridades que a distingue dos demais tributos e a torna atraente sob o ponto de vista da capacidade arrecadatória e simplicidade de cobrança. A presença de tributos de natureza similar na proposta de reforma tributária da FIESP e do IPEA/BNDES (embora com algumas modificações em relação à legislação atual) demonstra que o consenso em torno da eliminação da CPMF não é tão forte como se poderia supor[24].

As críticas contra a cobrança da CPMF são diversas. Albuquerque (2001), através de um modelo de equilíbrio geral que inclui bens intermediários e custos de intermediação e iliquidez, conclui que a CPMF, no equilíbrio, reduz o estoque de capital, a produção e os salários. As distorções são maiores quanto mais intensa for a utilização de bens intermediários pelas firmas. O modelo utilizado aponta que as transações econômicas finais mais tributadas seriam o consumo, o investimento e o pagamento de outros impostos. Em consequência disto, aqueles que já pagam impostos regularmente seriam desproporcionalmente mais afetados, determinando uma punição adicional para quem opera na economia formal. Como já foi demonstrado no item anterior deste trabalho, a tributação sobre movimentação financeira também induz à integração produtiva vertical e aumenta os custos da divisão do trabalho de forma a reduzir a eficiência produtiva das firmas, afetando principalmente as cadeias produtivas mais longas.

Albuquerque (2001) afirma ainda que as taxas de juros reais aumentariam com a alíquota da CPMF e passariam a ser função direta da rotatividade dos ativos (razão entre volume de transações e estoque), já que uma rotatividade maior implicaria na incidência do tributo num maior número de vezes com consequente aumento do imposto a ser pago. Para compensar tal ônus tributário imposto pela contribuição, os aplicadores exigiriam uma remuneração maior pelos ativos somente para manter a rentabilidade de suas aplicações, pressionando para cima as taxas de juros. Segundo o autor, mesmo uma alíquota pequena como a atualmente vigente pode causar grandes distorções na economia: a atual alíquota de 0,38% seria capaz de provocar uma variação dos juros reais de equilíbrio de 2,7 pontos percentuais aproximadamente (supondo uma taxa de juros sem CPMF de 6% e rotatividade dos

[24] Para maiores detalhes das propostas, ver nota interna nº 08/99 do IEDI

ativos de 12 vezes por ano). No curto prazo, o impacto desta alíquota sobre as taxas de juros reais dos cheques especiais, hot money e crédito a pessoa física seria de 5,9%, 4,7% e 3,3% ao ano respectivamente[25]. O resultado é o incentivo ao aumento da iliquidez e desintermediação nos mercados financeiros, com perda de eficiência do funcionamento dos mesmos e prejuízos para o sistema econômico.

A CPMF teria influência também sobre o crédito e spread bancário. Para Koyama e Nakane (2001), o tributo provoca uma redução do spread líquido[26] em virtude da pressão exercida tanto pelos tomadores quanto pelos aplicadores sobre o sistema bancário. Sob a ótica dos bancos, os tomadores, pressionados pelo aumento das despesas tributárias, tendem a exigir taxas de juros dos empréstimos menores. Por outro lado, os aplicadores exigem um acréscimo na taxa de captação para compensar o ônus tributário. O resultado final não significa uma melhora para nenhuma das partes: na realidade, a redução do spread representa apenas um aumento do custo da CPMF para os bancos. Analisando o spread bancário bruto[27], o autor conclui que ele aumenta e o resultado final é uma situação pior para todas as partes envolvidas na operação de crédito porque o tomadores têm o custo do empréstimo aumentado, a remuneração dos aplicadores cai e o spread do banco é diminuído. O custo da CPMF é distribuído pelo sistema e diminui a rentabilidade dos tomadores, aplicadores e do sistema financeiro, desestimulando as operações de crédito no país.

Note-se que Albuquerque (2001), com base em outros estudos, afirma que a CPMF aumenta o custo do empréstimo do tomador sem que os spread bancário sofram alteração significativa. O imposto pago pelo tomador não seria abatido da taxa de empréstimo, ao passo que o imposto pago pelo aplicador seria incorporado tanto na taxa de empréstimo como na de captação. De qualquer forma, ambos os autores concordam que o custo de crédito para o tomador aumenta com a incidência da contribuição, o que provocaria impactos maiores no país se o volume de crédito no Brasil não fosse relativamente pequeno.

Para este mesmo autor, nem as supostas características positivas da contribuição são válidas. A CPMF sempre é apontada como um dos poucos impostos capaz de atingir o setor informal da economia, algo que outros tributos não fazem com a mesma eficácia. Entretanto, é

---

[25] A variação dos juros nas aplicações de curto prazo é maior devido à rotatividade mais elevada destas operações (ver Albuquerque (2001), pag. 21).

[26] Spread líquido entendido como a razão entre a taxa de empréstimo recebida pelo banco e a taxa de CDB paga por ele.

[27] Spread bancário bruto medido a partir da taxa de empréstimo paga pelo devedor e da taxa de CDB recebida pelo aplicador.

muito mais fácil para agentes da economia informal deixarem de usar o sistema bancário para a realização de transações financeiras, seja através do endosso de cheques ou pela utilização de papel-moeda, do que para agentes que operam na formalidade, muito mais dependentes dos bancos para a realização de operações financeiras. Esta não seria a única desvantagem para quem trabalha no setor formal: o pagamento dos demais impostos também seriam tributados, aumentando a incidência da CPMF em comparação ao setor informal, que paga menos impostos e portanto tem um número menor de fatos geradores deste tributo.

Outros impostos também são capazes de atingir a economia informal, tanto de forma indireta, pelo risco associado à sonegação fiscal, quanto de maneira direta, através de impostos como o IPTU ou IPVA que são de difícil sonegação e não deixam margem para o contribuinte optar por outros meios que possibilitem o não pagamento de imposto. Ao contrário, a CPMF permite que os agentes substituam os serviços bancários por outros meios com menor ônus tributário sem que isto signifique sonegação fiscal. O efeito pode ser o oposto ao esperado, ou seja, um aumento da informalidade e da realização de transações sem nenhum tipo de registro.

O argumento de que o pagamento da CPMF geraria informações sobre os sonegadores de outros impostos e dessa forma auxiliaria o trabalho de fiscalização do fisco é superficial na visão de alguns estudiosos pois, além de ferir a privacidade dos agentes, não se justificaria criar um imposto danoso ao sistema bancário somente para se obter informações sobre sonegação fiscal. Não está claro se o ganho com uma eventual redução da sonegação seria suficientemente maior que o custo provocado pelas distorções econômicas geradas pela CPMF. A incidência da CPMF está mais relacionada com a rotatividade dos recursos financeiros e com a intensidade do uso de bens intermediários do que com a capacidade de pagamento do contribuinte[28]. Haveria estímulo para os grandes sonegadores fugirem do sistema bancário, enfraquecendo a argumentação a favor da CPMF. Porém, o estabelecimento de uma alíquota bem reduzida sem o intuito de arrecadar recursos mas objetivando levantar informações úteis para o combate a sonegação poderia minimizar bastante ou mesmo eliminar os alegados efeitos negativos da contribuição sobre as transações bancárias.

O ganho líquido que a CPMF proporciona para o governo seria menor que o esperado já que o aumento de juros provado pela incidência do tributo elevaria o custo do serviço da dívida pública. Se isto for verdadeiro, para se obter o resultado líquido é necessário subtrair da arrecadação da CPMF o impacto da elevação dos juros sobre a dívida pública. Utilizando o

[28] Albuquerque (2001)

modelo apresentado por Albuquerque (2001)[29], juntamente com outras equações estimadas pelo autor, é possível calcular de forma aproximada os resultados bruto e líquido da arrecadação da CPMF. Em relação ao PIB, o valor bruto da arrecadação do imposto em questão é calculado em 1,39% ao ano para a alíquota de 0,38% (valor muito próximo à arrecadação do tributo no ano de 2000, de 1,32% do PIB). Já a receita líquida é aproximadamente 0,97% do PIB, isto é, o impacto do aumento dos juros determinaria uma redução de 0,46% do PIB na receita obtida pela CPMF. Este valor tende a ser maior a medida que a dívida pública cresce como fração do PIB. Qualquer tentativa de elevação da alíquota da CPMF a fim de aumentar sua arrecadação geraria resultados pífios: a alteração do valor da alíquota de 0,38% para 0,59% (alíquota que gera a máxima receita líquida) elevaria o resultado líquido em apenas 0,14% do PIB.

Koyama e Nakane (2001) apontam outros impactos provocados pela CPMF. Utilizando análise de regressão, eles concluem que o tributo estimula os agentes a trocarem seus depósitos à prazo por fundos de aplicação financeira porque os primeiros exigem reaplicações periódicas, sobre as quais incidiria a CPMF de forma cumulativa. Já no caso dos fundos de investimento, a incidência ocorreria apenas uma vez, no momento da aplicação, o que representaria um ganho substancial para o investidor no médio e longo prazo. Mesmo excluindo-se outras variáveis, como inflação, taxa de juros básica e nível de atividade, a influência deste tributo sobre o crescimento dos fundos é o mesmo. Em julho de 1994, a participação dos fundos financeiros e dos depósitos à prazo no M4 eram de 39% e 27%. Em janeiro de 2001, os depósitos à prazo haviam caído para menos de 15%, enquanto os fundos subiram para quase 60% de participação. Neste período, os autores demonstraram a existência de uma forte correlação entre a alíquota da CPMF e participação dos fundos de investimento e depósitos à prazo em M4.

Da mesma forma que os depósitos à prazo, o número de cheques emitidos caiu drasticamente entre julho de 1994 e fevereiro de 2001: de 340 milhões para apenas 200 milhões. Novamente através do uso de análise de regressão, os autores afirmam que, excluindo os efeitos da taxa de inflação e do produto industrial, a CPMF levou a uma queda significativa da emissão de cheques. Quanto à questão do endossamento, a permissão de apenas um endosso por cheque limitou a utilização desta prática para o não pagamento do imposto. Contudo, o esperado aumento de M1 em função da cobrança da CPMF (maior

[29] O modelo utilizado pelo autor para determinação da taxa de juros de longo prazo leva em consideração a alíquota da CPMF e a rotatividade dos ativos antes e depois da CPMF.

retenção de papel-moeda em poder do público e redução das aplicações de curtíssimo prazo a partir dos depósitos à vista com a finalidade de reduzir o pagamento da contribuição) não foi comprovado pelas análises econométricas. Os saldos monetários foram influenciados principalmente pela queda da taxa de inflação, tendo pouca relação com a CPMF.

A CPMF possui elevadas perdas de peso morto ("deadweight losses"). Isto quer dizer que sua base de incidência é altamente elástica à alíquota[30]. Koyama e Nakane (2001) tentam estabelecer uma relação entre alíquota da CPMF e a base de arrecadação da mesma, definida como a razão entre a arrecadação mensal e a alíquota vigente. Analisando os valores da base de arrecadação mês a mês e desconsiderando os períodos quando a alíquota foi nula, a conclusão é que aumentos da alíquota da contribuição reduzem sua base de arrecadação. Apesar disso, a atual alíquota de 0,38% ainda estaria na parte ascendente da Curva de Lafer[31], ou seja, uma redução da alíquota em vigor diminuiria a arrecadação bruta do tributo, embora numa proporção menor.

Uma das principais críticas quanto à contribuição sobre movimentação financeira refere-se ao seu impacto sobre os mercados de capitais. Conforme estudo realizado com apoio da Bolsa de Valores de São Paulo (Bovespa), atualmente os mercados de capitais caracterizam-se por níveis crescentes de eficiência alocativa e número de transações, proporcionados pelo desenvolvimento dos sistemas de informação e comunicação. O número de participantes cresce conforme aumenta a liquidez principalmente nos mercados secundários. A CPMF vai justamente de encontro a esta tendência, elevando o ônus sobre transações em mercados que se caracterizam por custos de operação cada vez menores. A livre formação de preços e de taxa de juros é afetada pela redução da liquidez provocada pela tributação da movimentação financeira, diminuindo a eficiência da alocação de recursos.

O estudo conclui que o principal efeito da CPMF sobre os mercados de capitais no Brasil é a fuga dos investidores para outras praças cujos custos de transação e spreads são menores que os praticados no país. O principal destino dos investidores é a Bolsa de Valores de Nova Iorque (NYSE), onde o custo de negociação de um lote de 1000 ADRs é de R$158,40. Já na Bovespa este valor pode chegar a R$801,21 (405,8% superior em relação a Nova Iorque) segundo a Tabela 14. Deste total, 74% representam despesas com pagamento de CPMF. Caso

---

[30] Albuquerque (2001)

[31] A Curva de Lafer determina que o aumento da alíquota de um imposto eleva a receita tributária somente até um certo ponto. Acima deste nível, a sonegação fiscal começa a ficar mais vantajosa para o contribuinte e a arrecadação tende a cair a medida que a alíquota cresce.

não existisse a contribuição, o custo máximo e mínimo de negociação na BOVESPA seriam 28,9% maior e 20,7% menor respectivamente em comparação com os custos de negociação da NYSE. A taxa de administração cobrada em bolsas européias e americanas chega a 15 pontos base (0,15%), menos da metade da despesa incorrida somente com CPMF no Brasil.

Tabela 14 – Custos de Negociação na Bovespa

		Custo Máximo	Custo Mínimo
Lote: 1.000.000 (um milhão) de recibos RCTB41			
Preço médio de 1.000.000 ações: R$157.000,00			
Emolumentos da Bovespa: 0,035% x R$157.100,00 = R$54,99			
Emolumentos da Bovespa: 0,025% x R$157.100,00 = R$39,28			
Média dos Emolumentos: 0,030% x R$157.100,00	(2)	R$ 47,13	R$ 47,13
Comissão de Corretagem de 0,10% x R$157.100,00	(3)	R$ 157,10	
Comissão de Corretagem de 0,05% x R$157.100,00	(4)		R$ 78,55
Subtotal (2+ 3 ou 2 + 4)	(5)	R$ 204,23	R$ 125,68
Percentual com relação à NYSE		+ 28,93%	- 20,66%
CPMF (só na compra): 0,38% x R$157.100,00	(6)	R$ 596,98	R$ 596,98
Total de Custos (5+6)		R$ 801,21	R$ 722,66
Percentual com relação à NYSE		**+ 405,81%**	**+ 365,22%**

Fonte: Nóbrega (2000)

Hoje, os papéis brasileiros mais importantes são negociados em proporção cada vez maior no mercado nova iorquino, o que pode ser observado pelo crescimento do número de ADRs lançados no exterior por empresas brasileiras. Assim, Nova Iorque vem se transformando na principal fonte de financiamento direto para as companhias nacionais. Nóbrega (2000) afirma que não se trata de um problema de falta de eficiência intrínseca às bolsas brasileiras, tampouco a evolução dos pregões eletrônicos. O empecilho maior para o pleno desenvolvimento dos mercados de capitais no Brasil vem da CPMF: a elevação dos custos provocados por ela chegam a ser maiores que os emolumentos cobrados em Wall Street para negócios com ações e outros papéis. Entretanto, como será demonstrado mais adiante, existem outros fatores além da CPMF, tão ou mais importantes quanto ela, que também explicam o movimento dos capitais em direção a outros mercados no exterior.

A proposta da SRF de criação do Imposto sobre Movimentação Financeira (IMF) em substituição à CPMF, que poderia ser abatido do imposto de renda não amenizaria os problemas enfrentados pelas bolsas brasileiras. Contribuintes do exterior que não pagam IR, contribuintes nacionais isentos ou empresas com prejuízo sofreriam dificuldades ou simplesmente não conseguiriam obter o ressarcimento do imposto. Os mercados de capitais

brasileiros continuariam a sofrer com os efeitos negativos de tal tributo e a consequente fuga de investidores para outras praças.

Não se pode afirmar, porém, que haja consenso sobre as problemas referentes à cobrança da CPMF. Pelo contrário, muitos são aqueles que rebatem os críticos e defendem a cobrança da contribuição, mesmo que reconhecendo a necessidade de alguns ajustes. Entre os maiores entusiastas a favor do tributo está a SRF, que procura justificar e defender a CPMF demonstrando a incoerência e fraqueza dos argumentos contra a contribuição e enfatizando seus aspectos positivos.

Segundo a própria SRF, as críticas baseiam-se em modelos que simplificam demasiadamente a realidade, adotando hipóteses fortes tais como concorrência e informação perfeitas e a inexistência de evasão fiscal. Há a necessidade de se considerar outras variáveis reais, como a existência da sonegação de impostos por parte dos agentes, para ser possível avaliar a real eficiência da tributação, bem como as distorções que ela provoca. Dessa forma, antes de se afirmar a superioridade dos impostos sobre valor agregado (IVAs), é conveniente avaliar a distorção na eficiência alocativa provocada pela maior sonegação que tributos desta natureza permitem, já que isto afeta a forma como os recursos são aplicados pelo mercado. Se, do ponto de vista teórico, os IVAs provocam pouca distorção no sistema econômico, a realidade pode apontar para uma situação um pouco diferente. O ICMS e o IPI têm legislação complexa, múltiplas alíquotas, elevado custo de administração, erosão da base de arrecadação pelos benefícios fiscais e isenções, ao passo que a CPMF é um tributo de base ampla, baixa alíquota e pequeno custo de cobrança e fiscalização. Estes aspectos devem ser levados em conta para se avaliar a qualidade da tributação.

O sistema tributário sofre atualmente uma pressão muito forte para que o governo consiga atingir suas metas fiscais. É pouco factível imaginar um sistema que vise à máxima eficiência alocativa sem considerar a necessidade do governo em aumentar ou pelo menos manter o nível de arrecadação. A tributação está inserida dentro da política macroeconômica e cabe ao governo tentar conciliar o aspecto arrecadatório com a minimização das distorções provocadas pela tributação. Na visão do atual governo, seguindo uma lógica de política econômica imposta pelo FMI, a CPMF vem ajudando o setor público a manter um superávit primário considerável nas contas públicas e dessa forma melhorar as condições para o enfrentamento das turbulências externas.

Outros efeitos deletérios normalmente relacionados com a CPMF também são passíveis de críticas na visão da SRF. Em primeiro lugar, quanto ao impacto da contribuição sobre a taxa de juros, deve-se ficar claro que são outros os principais componentes do spread bancário. A

taxa de juros reflete uma série de itens como o nível de liquidez na economia, a taxa de inflação e a avaliação dos mercados sobre a credibilidade dos papéis brasileiros (o que está ligado ao equilíbrio fiscal do governo). Supondo-se que a CPMF incida duas vezes sobre cada operação de crédito e que cada operação dure em média 180 dias (dados do Banco Central), então o impacto total aproximado sobre a taxa de juros anual seria de 2 × 2 × 0,38% = 1,52%. Isto representa apenas 4% do spread geral em outubro de 2000, equivalente a 37,1% a.a. Deste valor, mais da metade representa lucro bruto da instituição financeira, deduzidos os custos e impostos indiretos[32]. Assim, o impacto da CPMF sobre o spread bancário é meramente marginal. Para a SRF, a CPMF não é o meio mais adequado para se reduzir o spread, mas sim os instrumentos de política monetária capazes de expandir a oferta de crédito.

Em segundo lugar, o argumento de que a CPMF aumentaria a desintermediação financeira no país tem se revelado sem fundamentos. A população não deixou de utilizar os serviços bancários para a realização de transações financeiras, em decorrência tanto da sofisticação do sistema bancário nacional quanto de medidas como a proibição de múltiplos endossos de cheques. A queda da participação do papel moeda em poder do público no agregado monetário M1 em favor dos depósitos à vista (de 43% em dezembro de 1995 para 36% em maio de 2001) revela que a população continua utilizando normalmente o sistema bancário. O que ocorreu foi um aumento da prazo médio das aplicações financeiras devido não somente à CPMF mas também à redução da inflação e aos altos juros praticados pelo governo que incentivam as pessoas a manterem seus recursos financeiros aplicados por um maior período de tempo. Tampouco se poderia afirmar que o crescimento dos fundos de aplicação financeira em detrimento dos depósitos à prazo decorre unicamente da cobrança da CPMF. Estes fundos apresentam uma série de vantagens para os aplicadores, como o acesso ao mercado de capitais (inclusive ao pequeno poupador), maior rentabilidade, redução dos riscos graças à possibilidade dos fundos distribuírem os recursos entre vários títulos e administração profissional dos fundos. Estas características, além da cobrança da CPFM, levaram ao grande crescimento deste tipo de aplicação durante os últimos anos.

A queda da inflação também teve papel importante no crescimento das aplicações em fundos de renda fixa ao permitirem os aplicadores maior estabilidade para investimentos de médio e longo prazo. Além disso, um estudo realizado pela SRF aponta um forte crescimento do patrimônio dos fundos de investimento desde dezembro de 1997, tendo havido tempo suficiente para os aplicadores terem transferido seus recursos provenientes de outras

[32] SRF (2001 B)

aplicações por causa da CPMF (que entrou em vigor em janeiro daquele ano). Ou seja, o elevado crescimento anual dos fundos de investimento entre o final de 1997 até meados de 2001 não pode ser explicado somente pela cobrança da contribuição. Sob a ótica da SRF, o ônus imposto pela CPMF tem se demonstrado perfeitamente suportável para os contribuintes. A desintermediação financeira só ocorreria em caso de grande elevação da alíquota do tributo, mas a taxa em vigência não justificaria o risco de operação fora do mercado financeiro, nem a criação de instituições paralelas aos bancos.

A queda do número de cheques emitidos no últimos anos em decorrência da CPMF é considerada pelos defensores da contribuição outra crítica superficial ao tributo por não levar em consideração as verdadeiras causas da redução do uso dos cheques: o aumento da utilização dos cartões de débito e de crédito. Os cartões de débito são superiores aos cheques em vários sentidos pois reduzem os custos para os bancos, oferecem menor risco para os estabelecimentos comerciais (redução do número de cheques sem fundos) e tornam desnecessárias consultas prévias sobre a situação financeira dos clientes. Os cartões de crédito possuem outras vantagens: são aceitos em viagens internacionais, podem ser utilizados para pagamentos no comércio eletrônico e oferecem ao cliente uma lista mensal de gastos para auxiliar a administração das despesas.

Quanto aos efeitos da CPMF sobre as bolsas de valores brasileiras, a SRF tenta desqualificar toda a argumentação dos críticos. Em primeiro lugar, as aplicações em bolsas de valores têm horizonte temporal de médio e longo prazo. Portanto, a rentabilidade oferecida pela valorização das ações mais que compensariam os custos com o pagamento de CPMF. Em segundo, há uma tendência mundial de transferência de negócios para mercados de capitais mais desenvolvidos. De fato, outros países da América Latina que não cobram tributos sobre débitos bancários, como Argentina, Chile e México, sofrem com a fuga de capitais para outros mercados e com o consequente esvaziamento das bolsas locais. Isto foi possível graças a liberalização financeira ocorrida nestes países durante os anos 90, que aumentou a mobilidade dos capitais nacionais para mercados estrangeiros. No Brasil, os ADRs (*American Depository Receipts*) são o principal meio de transferência de negócios para a Bolsa de Nova Iorque. Enquanto o investidor estrangeiro pode operar num mercado já conhecido por ele e sem incorrer em risco cambial, as empresas brasileiras têm acesso a um imenso mercado de alta liquidez e baixos custos de operação. Na visão da SRF, os incentivos para o lançamento de papéis no exterior seriam muitos grandes e a CPMF teriam um papel pequeno na diminuição dos negócios nas bolsas nacionais.

No âmbito administrativo, a SRF aponta vários aspectos favoráveis à permanência da CPMF. Em primeiro, trata-se de um tributo de alta produtividade, ou seja, de elevada relação arrecadação/alíquota. É verdade que a CPMF corrói sua própria base de tributação, mas isto também é verdade para qualquer tributo. Justamente por este motivo o governo brasileiro estabeleceu uma alíquota baixa o suficiente para não estimular mecanismos de fuga das operações bancárias. A atual alíquota vêm se demonstrando sustentável ao longo do tempo sem interferir nas transações bancárias realizadas pela população. Em segundo, é um tributo com excelente relação custo-benefício, já que o volume arrecadado é obtido com um esforço de fiscalização mínimo.

Em terceiro, a CPMF é capaz de atingir a economia informal, que em geral depende das operações bancárias para seu funcionamento, e as operações ilegais pois elas normalmente estão associadas com operações de "lavagem de dinheiro", envolvendo transações bancárias neste processo. Mesmo aqueles que realizam planejamento tributário para não pagarem imposto de renda (normalmente os mais ricos) estão sujeitos à cobrança do tributo. Conforme dados da SRF obtidos através do cruzamento das informações geradas pelo pagamento de CPMF com a Declaração de Rendimentos das Pessoas Físicas e Jurídicas, apenas 7080 pessoas físicas ou jurídicas isentas do pagamento do IR movimentaram em suas contas bancárias um total R$172 bilhões de reais em 1998. Dos contribuintes fiscalizados, cerca de 25% deles foram identificados como "laranjas". A incongruência entre o valor total movimentado (sobre o qual incidiu a contribuição) e o IR pago revela a capacidade da CPMF em atingir os setores informais ou mesmo ilegais da economia, ao contrário da afirmação dos críticos de que a CPMF penalizaria mais os pagadores de impostos.

Finalmente, a CPMF incide, mesmo que de forma indireta, sobre operações de difícil tributação e que estão se tornando comuns atualmente, como é o caso do comércio eletrônico. A CPMF adapta-se muito bem a um ambiente de acelerado crescimento das transações eletrônicas e de maior mobilidade dos capitais justamente porque, ao invés de tributar diretamente os a circulação de mercadorias, a renda ou os serviços, tributa-se as transações financeiras, que nada mais são que a síntese das atividades econômicas[33].

A utilização dos dados gerados pelo pagamento de CPMF para fins de fiscalização pela SRF tem se mostrado de grande importância para o combate à sonegação fiscal no país e representa um aspecto relevante do tributo. Para se ter uma idéia dos efeitos destes dados sobre o poder de fiscalização da SRF, no ano de 1998 houve um total de 38,5 milhões de

[33] SRF (2001 B)

pessoas físicas que pagaram CPMF. Deste total, apenas 9,9 milhões eram declarantes do IR. Cerca de 11,7 milhões de pessoas eram omissas e movimentaram R$179,4 bilhões. Porém, apenas 139 omissos movimentaram R$28,9 bilhões, o que representam uma movimentação média nas contas bancárias de R$208 milhões sem que houvesse declaração de imposto de renda. Os que se declararam isentos de imposto de renda (17 milhões) movimentaram R$192,3 bilhões, mas somente 62 isentos movimentaram R$11 bilhões, uma média de R$178 milhões por pessoa. Considerando que entre os declarantes o rendimento total foi de R$314 bilhões e o valor movimentado de R$1,3 trilhão, a relação movimentação/rendimento declarado é igual a 4,2, que serve como parâmetro para a estimativa da renda dos indivíduos que não pagaram IR. Mesmo levando em conta que a quantidade de movimentações influi no total de imposto pago, há fortes indícios de um grande volume de rendimentos não declarados.

A discussão acerca das vantagens e desvantagens da CPMF certamente não acaba aqui. Dada sua elevada participação na arrecadação da SRF e a forte pressão sofrida pelo governo para a geração de grandes superávits primários, provavelmente a CPMF permanecerá em vigência por pelo menos mais alguns anos. Haverá tempo suficiente para se avaliar se os benefícios trazidos pela contribuição são maiores que as distorções provocadas por ele. Argumentos superficiais não serão suficientes para justificar a cobrança do tributo nem para refutá-la pois trata-se de um assunto muito controverso e de grande complexidade.

2.5. A Correção da Tabela do Imposto de Renda Pessoa Física

O último ano em que os valores nominais das faixas de incidência do IRPF (declaração anual) sofreram modificação foi em 1995, passando os novos valores a vigorarem a partir de 1996. As parcelas dedutíves do imposto, por sua vez, foram corrigidas neste ano e posteriormente em 1999, quando a parcela a deduzir referente à faixa mais alta de tributação foi elevada em 14%. A atual tabela progressiva para cálculo anual do imposto de renda é a seguinte:

Base de Cálculo Anual em R$	Alíquota %	Parcela a Deduzir do Imposto em R$
Até 10.800,00	-	-
Acima de 10.800,00 até 21.600,00	15	1.620,00
Acima de 21.600,00	27,5	4.320,00

Fonte: SRF

A questão em debate é que, a partir de 1996, a inflação acumulada chega a quase 30%, segundo o IPC-FIPE. A combinação entre crescimento da renda, seja elevação real ou mera correção monetária, e a fixação dos parâmetros nominais do IRPF provoca crescimento da carga tributária direta sobre a renda e redistribuição da carga tributária pessoal[34]. O problema não existiria se o imposto fosse perfeitamente proporcional pois neste caso o montante de imposto a pagar em relação à renda seria sempre constante. A raiz da questão está na progressividade do IRPF, que utiliza faixas nominais para determinação da alíquota do imposto a incidir sobre a renda.

Suponha que a renda de um indivíduo seja corrigida pela inflação e que todos os parâmetros do IRPF mantenham-se inalterados. A medida que a renda nominal cresce em virtude da variação positiva dos preços, maior é a parcela dos rendimentos comprometida com o pagamento de imposto seja porque a faixa de isenção fica proporcionalmente menor em comparação com a renda nominal total, seja pela possibilidade de parte dos rendimentos auferidos caírem numa faixa de tributação mais alta. Mesmo eliminando a suposição de correção monetária da renda, o efeito da inflação sobre o aumento da carga tributária pessoal continua o mesmo pois, se a parcela da renda retida para pagamento de imposto continua a mesma em termos nominais, em termos reais o indivíduos passa a ter uma renda disponível inferior. Assim, quando o poder de compra dos agentes diminui e se mantém a proporção nominal de imposto a pagar, o resultado é um aumento do peso do imposto nas despesas individuais. O efeito do crescimento real da renda é idêntico ao efeito da elevação nominal da mesma: o aumento do volume de imposto pago é sempre proporcionalmente superior ao crescimento dos rendimentos, desde que permaneçam constantes os parâmetros do imposto de renda.

O aumento automático da receita em virtude de variações nominais ou reais da renda também é conhecido como *draga fiscal* e subdivide-se em *draga fiscal inflacionária*, no caso da elevação nominal dos preços, e *draga fiscal real*, no caso do aumento real dos rendimentos. Sob estas condições (quando a renda tributável cresce mais rapidamente que a renda bruta) a elevação da carga tributária pessoal sobre os rendimentos pode afetar a arrecadação de outros impostos à medida que a diminuição da renda pessoal disponível implica em restrição das despesas de consumo e, consequentemente, da receita obtida com impostos sobre valor agregado. A evasão e a sonegação são estimuladas conforme os contribuintes são movidos para faixas de renda mais altas.

---

[34] Para maiores detalhes, ver Piancastelli et al (1996)

Segundo estudos realizados por Piancastelli (1996), este fenômeno provoca uma redistribuição da carga tributária fazendo com que contribuintes cujos níveis de renda sejam mais baixos e com maior número de dependentes tendam a ter aumentos proporcionalmente maiores da renda tributável em comparação a contribuintes com renda mais alta e sem filhos, dado um mesmo aumento proporcional da renda bruta. Em outras palavras, a elasticidade da renda tributável em relação à renda bruta é maior para os contribuintes com maior número de dependentes.

O Imposto de Renda constitui-se, portanto, numa fonte elástica de receitas para o governo, tanto em relação à variação nominal da renda quanto ao seu crescimento real. Em ambientes inflacionários ou em situações de elevado crescimento econômico, a draga fiscal exige ajustamentos no IR para que ele não se torne um obstáculo ao próprio aumento da renda. Ajustes desta natureza foram feitos na Alemanha e no Japão em seus respectivos períodos de rápido crescimento econômico[35]. No caso brasileiro atual, acumulou-se uma inflação próxima a 30% desde a última alteração dos parâmetros nominais do IR e os contribuintes brasileiros já podem sentir os efeitos da draga fiscal inflacionária sobre seus rendimentos, bem como a redistribuição da carga tributária pessoal.

A SRF, por outro lado, analisa o problema sob um ponto de vista diferente, agrupando seus argumentos em seis tópicos. Em primeiro lugar, o IR é um imposto direto e progressivo com impactos sobre a distribuição de renda da população. Alterações nos parâmetros de cobrança implicariam em perda de arrecadação, o que afetaria programas sociais financiados pela receita do IRPF e diminuiriam as transferências para estados e municípios, prejudicando principalmente as regiões mais pobres por serem elas mais dependentes das transferências intergovernamentais. O resultado é uma piora da capacidade do IRPF em redistribuir renda, tanto pela redução do número de contribuintes e do volume de imposto pago quanto pela diminuição dos financiamentos para programas sociais que atingem parcelas da população isentas do IRPF.

O que a própria SRF não admite é que sua maior preocupação consiste em elevar a arrecadação tributária a qualquer custo, sem se importar com o aumento das distorções do sistema tributário. O argumento dos gastos sociais muitas vezes é utilizado pelos governos para justificar aumento de impostos, mas nem sempre aumentos de arrecadação estão associados a elevações nos gastos sociais. O atual governo parece muito mais preocupado em obter superávits primários altos, principalmente pelo lado da arrecadação, a fim de conter o

[35] Piancastelli et al (1996)

crescimento explosivo do endividamento público em decorrência das elevadas despesas com os encargos da dívida. A insuficiência dos gastos sociais inclusive tem sido fonte de inúmeras críticas ao governo, apesar do enorme crescimento da arrecadação nos últimos anos.

Em segundo lugar, a SRF aponta que o número de contribuintes do IRPF no Brasil é muito pequeno se comparado com a população total. Apenas 7,2% da população brasileira com rendimentos superiores a 5 salários mínimos está sujeita ao pagamento do imposto de renda. Da população economicamente ativa no ano de 1998 apenas 15,8% entregaram a declaração do imposto e somente 6,2% efetivamente pagaram o IR. Como o número de pessoas contribuintes é pequeno, faz-se necessário ampliar a base de arrecadação e a correção da tabela do IR iria justamente em direção oposta ao que seria desejado sob este aspecto.

De fato, é muito mais fácil para a SRF ampliar a base de arrecadação congelando as faixas do IR ao invés de ampliar o número de contribuintes através do combate à sonegação de impostos. A tributação sobre a renda é de fiscalização trabalhosa e exige uma estrutura administrativa por parte do fisco de grande complexidade e amplitude. É mais cômodo, portanto, simplesmente congelar as faixas de incidência do IR para se garantir a arrecadação mínima desejável. Além disso, o elevado grau de informalidade dos trabalhadores brasileiros representa um sério obstáculo ao crescimento do IRRF, um importante componente do IR no país.

Em terceiro lugar, se comparado com outros países, a participação do IR nas receitas tributárias totais é relativamente pequeno (7,4% no Brasil contra 26,6% nos países da OCDE em média, segundo a Tabela 15). O mesmo acontece com a alíquota máxima existente no Brasil (27,5%) se comparada com a média dos países da OCDE (47,8%). Além disso, o valor do limite superior da primeira faixa de isenção do IR é, no Brasil, 1,98 vezes a renda per capita nacional, enquanto em outros países da amostra utilizada pelo estudo da SRF este valor situa-se próximo à unidade. Dentre estes países (quinze ao todo), apenas seis optaram por isentar parte da população do pagamento do imposto, e quando o fizeram o limite de isenção aplicado era muito inferior como proporção da renda per capita se comparado com o caso brasileiro. O Brasil, além de tributar relativamente pouco os altos rendimentos, é o país da amostra que mais isenta rendimentos tributáveis. Na visão da SRF, isto ajudaria a explicar o pequeno número de contribuintes no país e a baixa participação do IR na arrecadação tributária.

Tabela 15 – Comparação Internacional da Tabela do IRPF (1997)

País	Limite Superior Anual da 1ª Faixa	Alíquota da 1ª Faixa	Alíquota Máxima	Renda Per Capita	E = A / D
	(US$ 1,00)	(%)	(%)	(US$ 1,00)	
	A	B	C	D	E
EUA	25.750	15	39,6	33.900	0,76
Reino Unido	2.195	10	40	23.900	0,09
França	3.587	isento	54	23.600	0,15
Alemanha	6.192	isento	51	25.700	0,24
Itália	6.951	19	46	20.100	0,35
Espanha	3.300	isento	48	15.000	0,22
Austrália	11.737	isento	47	20.700	0,57
Canadá	19.181	17	29	20.400	0,94
Japão	26.385	10	37	34.500	0,77
Coréia do Sul	7.509	10	40	8.800	0,85
México	467	3	40	4.900	0,1
Nova Zelândia	15.536	19,5	39	14.100	1,1
Argentina	10.000	9	35	8.037	1,24
Chile	4.860	isento	45	4.457	1,09
Brasil	10.018	isento	27,5	5.060	1,98

Fonte: SRF (2001 A)

Entretanto, deve-se tomar certos cuidados ao se realizar comparações internacionais porque cada país possui uma realidade própria, muitas vezes não reproduzida em nenhum outro lugar. Na amostra utilizada pela SRF, oito dos quinze países possuíam renda per capita superior a US$20.000,00 e quatro apresentam renda acima de US$8.000,00. Enquanto isso, a renda per capita do Brasil em 1997 situava-se próxima a US$5.000,00 apenas. Não isentar parte da população do pagamento do IR ou instituir limites baixos de isenção pode ser difícil de se fazer num país onde o rendimento médio da população é baixo e a concentração de renda muito elevada. Se parte da considerável da população brasileira reconhecidamente tem renda média muito baixa, então é natural que uma parcela maior da população seja isenta do IR. O aumento da tributação sobre os indivíduos que tem rendimento mais baixo certamente não ajudará a solucionar as mazelas sociais que o país enfrenta.

Em quarto lugar, a SRF argumenta que o grande aumento do número de declarantes do IR no Brasil (de 6,3 milhões em 1994 para 13,7 milhões em 2001) é resultado principalmente de

alterações na legislação que obrigaram indivíduos anteriormente dispensados da entrega da declaração do IRPF a fazê-lo. O número de contribuintes com imposto a pagar cresceu numa proporção bem inferior: 13% entre 1996 a 1999, contra uma elevação de 44% do número de declarantes no mesmo período. Considerando-se o crescimento vegetativo dos contribuintes e o desempenho da economia, o estudo da SRF conclui que a manutenção da tabela do imposto de renda teve pouca influência nesta variável. Contudo, isto não justificaria o aumento do IR a ser pago por aqueles contribuintes que estariam em faixas de tributação inferior caso a tabela do IR fosse reajustada.

Em quinto lugar, mais da metade da renúncia fiscal no país está vinculada ao IRPF. A SRF aponta que cerca de 85% desta renúncia refere-se aos rendimentos isentos e não tributáveis, deduções com dependentes e despesas com instrução. Se os parâmetros do imposto de renda sofrerem alteração, estas renúncias seriam ampliadas num contexto de forte pressão sobre o governo para a manutenção do ajuste fiscal e do nível de arrecadação. Como a Lei de Responsabilidade Fiscal determina que qualquer renúncia fiscal deve ser compensada por aumentos em outras fontes de receita, uma eventual elevação do limite de isenção do IRPF implicaria em crescimento da carga tributária sobre outras bases, como por exemplo o consumo, agravando a regressividade do sistema tributário brasileiro.

Este compromisso com a manutenção a qualquer custo do nível de arrecadação deve ser entendido como uma opção de política econômica adotada pelo governo, que segue à risca as metas estabelecidas pelo Fundo Monetário Internacional. Hoje, a necessidade de arrecadação de impostos é muito elevada em decorrência da política econômica em curso no país desde 1994, à qual são numerosas as críticas.

Finalmente, o último argumento da SRF contra a modificação da tabela do IR é a Lei nº 9.249, que proíbe a aplicação da correção monetária para fins fiscais e monetários. Esta lei foi criada com a preocupação maior de acabar com um componente do sistema de indexação existente no país durante o período de inflação elevada. No contexto atual, contudo, o reajuste da tabela do IR não representa um repasse automático da inflação passada, mas apenas a correção de uma distorção que se acumulou nos últimos anos, ou, em outras palavras, o combate aos efeitos da draga fiscal inflacionária.

Estimativas da SRF[36] com base no ano de 1998 indicam que uma correção de 28,4% das faixas de renda líquida tributável e dos limites de dedução implicaria em perda de arrecadação de R$3,3 bilhões, sendo R$2,7 bilhões em decorrência do ajuste da tabela e R$0,5

[36] Ver SRF (2001 A)

bilhão devido ao aumento das deduções com instrução e dependentes. É um volume importante de recursos que, dada a disposição do governo federal em manter ou se possível elevar suas receitas, não será facilmente perdido sem que haja compensações através do aumento da arrecadação proveniente de outras fontes de receita.

Sem nenhum reajuste da tabela do IR, as distorções decorrentes da draga fiscal inflacionária permanecerão, com o aumento desproporcional do imposto a pagar pelos contribuintes de menor renda e com maior número de dependentes. A política tributária do governo não pode ser pautada exclusivamente pelo aumento indiscriminado da arrecadação, sob o risco de se gerar maior iniquidade social e perda de eficiência econômica. Neste sentido, o reajuste das faixas do IR é positivo, mesmo sabendo que haverá alguma perda de receitas, pois não se trata de um gesto populista ou irresponsável mas apenas a correção de uma distorção que se acumulou nos últimos anos.

3. Os Caminhos para a Reforma Tributária

3.1. Considerações Iniciais

Não é possível levar adiante uma reforma tributária consistente sem se levar em consideração as mudanças ocorridas no ambiente econômico nos últimos anos. O surgimento das novas tecnologias de informação, aliadas a uma crescente liberalização dos fluxos de capitais a partir dos ano 70 nos Estados Unidos e Europa (no Brasil este processo se aprofundou somente a partir dos anos 90) aumentaram a facilidade com que os agentes conseguem transferir sua riqueza de um país para outro, permitindo que eles evitem o pagamento de tributos locais enviando recursos para o exterior. Os próprios fluxos de capitais são, em algumas ocasiões, difíceis de serem tributados pois muitas vezes não se conhece ao certo a identidade das empresas ou indivíduos envolvidos nas transações. A base de tributação ganha maior mobilidade e por isso torna-se menos suscetível ao pagamento de tributos. Não se deve ignorar o crescimento do comércio eletrônico, a respeito do qual ainda não há um consenso sobre a maneira mais adequada de tributá-lo.

As empresas multinacionais, cuja participação na produção nacional apresentou forte crescimento no Brasil durante os anos 90 (inclusive com desnacionalização completa de alguns setores da economia) são capazes de reestruturar de reestruturar suas transações de modo a reduzir o volume de impostos a pagar através da atribuição do lucro às unidades instaladas em países com menor carga tributária via modificações convenientes nos preços praticados em transações intrafirma, o que é esta conhecida como *preço de transferência*. Por outro lado, as empresas multinacionais utilizam práticas como o *global sourcing* com o objetivo aproveitar as vantagens de custos que cada região oferece, levando os países a reduzirem os custos locais de produção a fim de atraírem novos investimentos externos ou manterem os já existentes. Considerando também a tendência de formação de blocos econômicos regionais (o que exige algum nível de harmonização dos sistemas tributários entre os países membros), estes fatores limitam a liberdade de cada país em estabelecer o nível de tributação desejado e exigem um esforço de revisão dos sistemas tributários nacionais. O estabelecimento de tarifas externas comuns limita o uso de impostos de importação para compensar a falta de competitividade dos produtos nacionais, embora variações na taxa de câmbio possam cumprir temporariamente este papel. Estes elementos praticamente obrigam os países a desonerarem suas exportações e a oferecerem igualdade de condições de competição no mercado interno entre os produtos nacionais e as importações.

A reforma tributária no Brasil possui alguns limites que devem ser respeitados. A idéia principal é afastar o processo de uma revolução tributária pois é impossível saber ao certo os resultados de uma eventual reforma quanto ao nível de arrecadação e aos efeitos sobre a redistribuição vertical e horizontal das receitas antes de sua implementação. Assim, processos que exijam mudanças radicais nas competências tributárias e na distribuição de receitas têm poucas chances de serem aprovados[37]. O caminho da reforma é evitar uma descontinuidade do sistema, pelo contrário, fazer avançar o presente sistema tributário para que ele evolua no sentido de reduzir as distorções econômicas e elevar a eficiência da tributação.

Dado o atual contexto de crescimento da dívida pública e de grande demanda reprimida por gastos sociais e investimentos públicos em infraestrutura em alguns setores, o primeiro limite é que a receita tributária não pode diminuir após a reforma. O segundo limite é parecido com o primeiro e diz respeito à distribuição das receitas entre a União, Estados e Municípios, que também devem ser mantida estável, caso contrário o descontentamento gerado pelas partes perdedoras pode inviabilizar politicamente a reforma tributária. Considerando-se a tendência à descentralização fiscal e o maior papel dos governos locais no atendimento das demandas da sociedade, o terceiro limite é o respeito à autonomia dos governos subnacionais para legislarem em matéria tributária. Isto leva à quarta limitação: a necessidade de se conjugar interesses locais com os interesses nacionais, coordenando as práticas tributárias para não haver prejuízo à nação como um todo. Finalmente, o nível de tributação deve ser suportável para os contribuintes, o que exige combate à sonegação fiscal e ampliação da base de arrecadação.

Em justificativa de proposta de reforma tributária preparada pelo Ministério da Fazenda, são apontados cinco características clássicas desejáveis num sistema tributário:

- Eficiência Econômica: o sistema tributário deve interferir o mínimo possível na alocação eficiente dos recursos, exceto quando a intervenção for de interesse da sociedade;
- Simplicidade Administrativa: embora algum nível de complexidade seja necessário para o sistema tributário funcionar adequadamente, os custos provocados por esta complexidade não podem atrapalhar a eficiência e justiça do sistema tributário;
- Flexibilidade: o sistema tributário deve ser capaz de adaptar-se às mudanças econômicas;

[37] Resende (2000)

- Responsabilidade Política: os contribuintes devem saber exatamente qual o nível de tributação a que estão expostos;
- Justiça: deve ser entendida como a aceitação, pela maioria, do pacto tributário. Além disso, a tributação precisa ser coerente com a capacidade de pagamento de cada contribuinte e progressiva também (o que não se restringe apenas à tributação, mas estende-se igualmente aos gastos públicos);

A reforma tributária será conduzida num ambiente interno onde existem interesses fortemente consolidados, o que se traduz em enorme dificuldade política para a realização de qualquer alteração relevante no sistema tributário. O compromisso do governo federal com o ajuste fiscal e a determinação com que ele busca cumprir as metas estabelecidas pelo FMI certamente é um dos mais fortes interesses e representa um sério obstáculo às mudanças que se fazem necessárias. O governo, em especial a esfera federal, encontra-se assim pouco receptivo a propostas de mudança que possam por em risco o esforço arrecadatório dos últimos anos.

O processo de mudança do sistema tributário está limitado pela necessidade de se manter a qualquer custo o nível de arrecadação alcançado, não havendo espaço para nenhuma queda de receita tributária. Ademais, o processo de reforma deve abranger não somente a questão da arrecadação como também o problema da repartição dos tributos entre as esferas de governo e a discussão sobre as transferências constitucionais. Este é um tema relevante e que pouco tem sido discutido no meio acadêmico e político. Conforme visto no item 1.3 deste trabalho, cerca de 15,8% da arrecadação tributária nacional é redistribuída em favor dos estados e municípios, representando um importante instrumento de redução das desigualdades regionais. Entretanto, sem desconsiderar a importância do assunto, este trabalho não se propõe a abordar a questão com maior profundidade, preferindo se concentrar na composição da carga tributária propriamente dita, bem como seus principais problemas.

3.2. O IVA Dual

A tributação sobre o consumo é um dos principais dilemas enfrentados pela reforma tributária, tanto pela sua importância em termos de arrecadação (quase 30% do PIB em 2000) quanto pelos problemas que a atual legislação do ICMS e do IPI traz para o sistema econômico, como dificuldades para a desoneração das exportações, guerra fiscal e aumento da complexidade do sistema tributário, entre outros problemas. Existem duas possibilidades para a tributação do consumo: a cobrança em um único estágio nas vendas ao varejo (Imposto sobre

Vendas ao Varejo – IVV) ou a cobrança em múltiplos estágios durante toda a cadeia produtiva (Imposto sobre Valor Agregado – IVA).

O IVV constitui num imposto de qualidade inferior ao IVA, embora não deva ser totalmente desconsiderado nas discussões sobre reforma tributária (Araújo,1999 e Resende, 2000)[38]. Primeiro, seria difícil fiscalizar os empreendimentos de pequeno porte, responsáveis por uma parcela considerável das venda ao varejo. Isto certamente reduziria a base de incidência do imposto. Segundo, existe a possibilidade dos varejistas realizarem transações não destinadas a consumidores finais, adicionando alguma cumulatividade ao sistema. Terceiro, a cobrança em uma única etapa obriga a majoração das alíquotas para patamares elevados e por isso tornaria vantajosa a sonegação por meio da não emissão de notas fiscais. Um imposto como o IVV exigem uma estrutura de fiscalização muito mais desenvolvida que o IVA.

O IVA, por outro lado, ao ser recolhido através do método do crédito, seria a forma preferível de tributação do consumo. Há um importante elemento autofiscalizador pois os contribuintes só podem abater seus débitos com o fisco através dos créditos que acumulou. A sonegação por um elo produtivo fará o contribuinte seguinte da cadeia produtiva pagar um volume maior de imposto pois possuirá menor quantidade de créditos fiscais para abater os débitos. A sonegação só seria interessante a todos os elos se ocorresse um acordo mútuo para evitarem o pagamento do imposto, mas na prática isto representa um desestímulo à evasão fiscal. O IVA também têm a vantagem de permitir a diferenciação de alíquotas nos diferentes estágios da cadeia de produção e distribuição das mercadorias sem acarretar em diminuição da arrecadação (exceto na etapa final) pois o imposto sempre é recuperado no elo seguinte da cadeia. Os investimento e as exportações podem ser desonerados sem a necessidade de procedimentos muito complexos, permitindo o abatimento dos créditos acumulados em compras do ativo fixo e ressarcindo diretamente os exportadores que podem, eventualmente, acumular créditos em excesso frente a uma geração de débitos diminuta, já que sobre as exportações não é recomendável a incidência do IVA.

O desafio do IVA é conseguir simultaneamente a harmonização internacional do sistema tributário (o que não obriga os sistemas tributários a serem idênticos, mas que pelo menos não afetem a competitividade externa e interna dos produtos nacionais) e entre os governos subnacionais, sem prejudicar a autonomia do estados em matéria tributária. Basicamente, isto pode ser alcançado através da adoção do *princípio de destino* na cobrança do IVA. Este princípio garante que as exportações não sejam oneradas por tributos, além de permitir

[38] Ver também Informativo da Secretaria para Assuntos Fiscais – BNDES, nº 5 e nº9

tratamento tributário semelhante entre as importações e os produtos nacionais no mercado interno. A utilização do princípio de destino na cobrança do IVA não provoca qualquer perda de competitividade para produção nacional, pelo contrário, favorece as relações comerciais do Brasil com o exterior.

No âmbito interno, o princípio de destino acabaria com a guerra fiscal entre os estados pois, se o IVA é cobrado no estado para o qual se destinam as mercadorias, qualquer atitude por parte de um governo estadual para reduzir o nível de tributação não teria efeito sobre a arrecadação dos demais estados. Assim, não seria mais possível, sobre este método de cobrança, um estado utilizar o referido imposto para atrair investimentos de outras regiões. Como o imposto incidente nas transações interestaduais é totalmente apropriado pelo estado comprador, então renúncias fiscais não representariam nenhum estímulo para a atração de empresas pois elas continuariam pagando o mesmo montante de impostos se continuarem a vender sua produção para os mesmos estados.

Entretanto, haveria um forte incentivo para os contribuintes sonegarem o imposto emitindo notas fiscais supostamente destinadas para outros estados (operação sobre a qual incidiria alíquota interestadual igual a zero) mas distribuindo o produto no próprio estado onde foi produzido. O esquema de sonegação poderia ser até mais sofisticado se for criada uma empresa de fachada no estado destinatário apenas para validar as notas irregulares emitidas pelo produtor (o chamado "passeio da nota fiscal").

Para Araújo (1999), esta dificuldade deriva da inexistência de fronteiras fiscais entre os governos subnacionais. Por exemplo, a mesma operação descrita acima poderia ser feita se fosse simulada uma exportação de mercadoria pois a alíquota sobre a venda seria nula, da mesma forma que as operações interestaduais. Porém, os controles alfandegários existentes sobre as transações externas, a exigência de uma série de documentos aduaneiros e a melhor documentação das transações internacionais desestimulam a sonegação fiscal. Já nas transações interestaduais, o estímulo à sonegação seria grande pois não existem controles deste tipo para operações internas e a implementação dos mesmos seria muito difícil e custosa.

Tendo em vista as questões levantadas, uma das principais propostas em discussão para a tributação do consumo é o *IVA dual*, que consiste num IVA com uma parcela estadual e outra federal. Haveria plena harmonia entre ambos pois todos os procedimentos e normas relativos aos tributos seriam decididos em conjunto pelo governo federal e os estados e valeriam para todo o território nacional. Os IVAs incidiriam nas transações internas e interestaduais e os créditos e débitos seriam acumulados de forma separada entre a parcela federal e a estadual, ou seja, créditos da parcela federal não poderiam ser abatidos com débitos

da parcela estadual do IVA dual, e vice-versa. As administrações estaduais determinariam livremente as alíquotas internas, dentro de limites pré-estabelecidos para toda a federação.

Para diminuir o estímulo à evasão fiscal que haveria caso o IVA dual fosse implementado, existem duas possibilidades. Primeiro, os contribuintes seriam identificados por um número de registro de acordo com o estado onde estão estabelecidos. O número de identificação seria o mesmo tanto para o IVA federal quanto para o estadual e os contribuintes declarariam sua dívida tributária num único formulário para ambos os impostos[39].

Estes mecanismos limitariam, ainda que parcialmente, a sonegação fiscal pois o número do contribuinte é único para os dois IVAs e o pagamento do imposto federal poderiam ser utilizados para aprovar ou invalidar a transação tanto no estado de origem quanto no de destino. Neste sentido, o IVA federal funcionaria como um elemento fiscalizador das operações interestaduais fornecendo informações para o fisco averiguar a validade das transações interestaduais mas exigiria um grande esforço de cooperação das administrações regionais entre si e entre elas e o governo federal. Paralelamente, haveria também necessidade de verificação de livros contábeis das empresas, o que daria oportunidade para uma série de abusos por parte dos contribuintes.

Uma outra solução para o problema da sonegação fiscal caso o IVA dual fosse adotado seria a utilização do *modelo barquinho*. A União faria o papel de intermediário entre o estado de origem e o de destino da mercadoria, permitindo que o imposto seja arrecadado no estado de origem e sua receita atribuída ao estado de destino. O modelo respeita a autonomia tributária dos estados e possibilita a distribuição da receita obtida na transação interestadual em qualquer proporção que se desejar entre os estados envolvidos. Não há custos administrativos adicionais para o governo nem para os contribuintes.

Suponha que as alíquotas estadual e federal do IVA dual sejam de 15% e 5% respectivamente e que se queira adotar plenamente o princípio de destino nas operações interestaduais. Nestas transações a alíquota federal é acrescida da alíquota estadual (totalizando 20% de IVA federal 0% de IVA estadual). O contribuinte vendedor não acumula débitos de IVA estadual e mantém os créditos acumulados anteriormente. Por isso o estado de origem da mercadoria nada perde com a operação. O contribuinte comprador não acumula créditos de IVA estadual, permitindo que o estado de destino se aproprie de todo o imposto relativo a operação interestadual. Sobre esta operação incide a mesma alíquota total (IVA federal mais estadual) que aquela incidente numa transação intraestadual (20%), não havendo

[39] As informações referentes ao IVA dual foram extraídas de Araújo (1999) e Varsano (1995)

estímulo à sonegação fiscal. A União nada ganha ou perde com o sistema pois o contribuinte vendedor acumula débitos à alíquota de 20% e créditos à alíquota de 5% enquanto o comprador acumula créditos à alíquota de 20% e débitos à alíquota de 5%. O saldo para a União é equivalente ao que se obteria se sobre todas as transações a alíquota federal fosse igual a 5%. Para dividir a receita entre os estados de origem e de destino da mercadoria, bastaria elevar a alíquota interestadual, por exemplo de 0% para 4%. Neste caso a alíquota federal seria elevada para 16% (5% referente à própria alíquota federal e 11% referente à diferença entre a alíquota estadual interna e a interestadual) e o estado de origem da mercadoria receberia uma parcela do IVA arrecadado na transação.

Se na operação seguinte feita pelo contribuinte comprador for isenta do IVA (como exportação de mercadorias e aquisição de bens de capital), o estado de destino não incorre em nenhum tipo de ônus pois não acumula créditos contra ou a favor de si e os produtos encontram-se completamente desonerados do IVA. Se nesta mesma operação o estado destinatário quiser aplicar uma alíquota inferior para um determinado tipo de produto ou para todos os produtos e serviços, os efeitos desta decisão permanecerão restritos ao próprio estado e não haverá redistribuição injusta de recursos, como o que acontece hoje com o ICMS (ver item 2.1 deste trabalho). Também não há forma dos contribuintes se utilizarem do diferencial de alíquotas interna e externa para diminuírem o volume de impostos a pagar nem a possibilidade do "passeio da nota fiscal". É bom ressaltar que estas afirmativas são verdadeiras somente se for adotado plenamente o princípio de destino nas transações interestaduais (alíquota interestadual igual a zero).

O mérito do IVA dual, implementado com o modelo barquinho, é conseguir adotar o princípio de destino nas transações interestaduais sem estimular a sonegação fiscal. Isto é feito mantendo-se a autonomia dos governos subnacionais para, dentro de certos limites, legislarem em matéria tributária sem que isto afete as demais unidades da federação. A União transporta o IVA estadual de um estado para o outro através de seu próprio imposto, evitando a evasão fiscal e permitindo que o estado de destino se aproprie integralmente do IVA relativo às compras interestaduais.

Um dos problemas da proposta do IVA dual é a questão do acúmulo excessivo de créditos tributários, tanto estaduais quanto federais. Atualmente, os exportadores já enfrentam dificuldades desta natureza em virtude da escassez de débitos gerados com os quais possam abater os créditos acumulados. Com a implementação do IVA dual e do princípio de destino no comércio interestadual, este problema se estenderia para os contribuintes que vendem a maior parte da sua produção para outros estados. Se a devolução dos créditos for muito lenta, estes

contribuintes ficariam obrigados e operarem com um capital de giro muito elevado pois uma parte importante de seus recursos estaria comprometida na forma de créditos tributários até que fossem totalmente remonetizados.

Elaborar um sistema de devolução de créditos tributários rápido e eficiente não é tarefa fácil. Entretanto, para os defensores do IVA dual, isto não seria uma barreira suficientemente grande que impedisse a implementação do novo IVA[40]. Uma possibilidade apresentada para contornar o problema é a mudança do conceito de contribuinte, que ao invés de ser definido como um estabelecimento, seria na verdade determinado pelo conjunto de estabelecimentos de uma mesma empresa no estado. Os créditos estaduais poderiam ser transferidos entre os diversos estabelecimentos da empresa, facilitando o abatimento deles. Um processo análogo poderia ser implementado entre estabelecimentos em diferentes estados, amenizando também o problema do acúmulo de créditos federais.

Em resumo, a tributação sobre o consumo através do IVA dual acaba com diversos males que a legislação do ICMS e IPI apresentam atualmente. Elimina-se o estímulo a guerra fiscal ente os estados, as exportações e a compra de bens de capital podem ser desoneradas sem que nenhum estado seja prejudicado ou beneficiado em relação aos demais, as importações passam ter o mesmo tratamento tributário que a produção nacional, a possibilidade de evasão fiscal diminui e é respeitada a autonomia tributária dos governos subnacionais. Não há aumento da complexidade do sistema e os agentes poderão operar com os novos impostos exigindo-se apenas pequenas adaptações em relação ao funcionamento do ICMS e IPI. A harmonização das regras de tributação do consumo entre os governos estaduais e entre eles e a União e a impossibilidade de um estado legislar em detrimento dos demais representa um avanço em relação à legislação atual e um passo importante em direção a um sistema tributário mais moderno e equilibrado.

3.3. Outras Considerações

Se o IVA dual, juntamente com a adoção do modelo barquinho, resolve uma série de problemas referentes ao ICMS e ao IPI, fica pendente a questão do ISS. Trata-se de um tributo de competência municipal com características cumulativas, em alguns casos gerando bitributação resultante de sua interação com o ICMS. A solução mais adequada, apontada por Varsano (1999), é incluir a base de arrecadação do ISS no IVA dual. Vários são os motivos que justificam tal mudança:

---

[40] Ver Araújo (1999), cap. 4

- A distinção entre bens e serviços nem sempre é clara, dificultando a fiscalização e abrindo brechas para a sonegação fiscal;
- Em muitos municípios a base de tributação é muito pequena e, como há liberdade para determinação das alíquotas por parte das administrações municipais, existe competição tributária entre eles para atração de novos contribuintes;
- As famílias de renda mais alta tendem a gastar uma proporção maior de sua renda com serviços. Como a alíquota do imposto sobre serviços é menor que a alíquota sobre bens, então o sistema torna-se mais regressivo;
- O ISS estimula a integração vertical tecnicamente ineficiente de alguns serviços como forma de se reduzir o pagamento do imposto;
- As exportações não são completamente desoneradas.

O maior impecilho para a eliminação do ISS é o fato dele representar de forma geral uma importante fonte de receita para os municípios, que não aceitarão a extinção do tributo sem que as perdas sejam compensadas com outras fontes de arrecadação. Resende (2000) propõe a criação de um IVV, de competência municipal, para substituir as receitas anteriormente obtidas com o ISS. Embora o IVV seja de qualidade inferior ao IVA e permita algum grau de cumulatividade, certamente ele é superior ao ISS. O IVV é adequado para as administrações municipais já que elas dispõem de estrutura de fiscalização do varejo mais desenvolvida e adaptada à cobrança do novo tributo. A legislação do imposto poderia ser determinada por lei nacional para definir características básicas do IVV, de preferência estabelecendo uma mesma alíquota em todo o país.

O IVA dual, ao substituir o ICMS, o IPI e o ISS, estaria incorporando num único imposto as bases de arrecadação dos três tributos. Para a eliminação da cumulatividade do sistema tributário, as propostas iniciais do IVA dual previam que os novos impostos substituiriam também as receitas obtidas com a COFINS, o PIS/PASEP e o salário-educação, permitindo a extinção dos mesmos. Apesar da intenção ser a melhor possível, talvez esta forma de supressão de tais tributos não seja conveniente se exigir uma majoração da alíquota total do IVA demasiadamente alta a ponto de tornar atraente a possibilidade de evasão fiscal. Este ponto deve ser levado em consideração para se determinar as alíquotas estadual e federal do imposto.

Uma proposta alternativa para a eliminação dos tributos cumulativos é apresentada por Pereira (2001). Uma nova contribuição não-cumulativa sobre o faturamento substituiria a

COFINS, o PIS-PASEP e, se for o caso, a CPMF. Ela geraria receita semelhante aos tributos que se estaria eliminando e seria criada com objetivo exclusivo de geração de receita, não devendo ser utilizada como instrumento de política econômica. Sua arrecadação, a exemplo do IVA, seguiria os métodos de crédito fiscal ou de subtração (quando a alíquota incide sobre a diferença entre o faturamento e o valor das aquisições de mercadorias e serviços), conforme a conveniência administrativa de cada um. O autor recomenda que a alíquota seja uniforme para todos os setores, com exceção do setor financeiro, e seu valor seria de 10% caso se deseje substituir os três tributos cumulativos. Os bens de capital seriam totalmente desonerados e o princípio de destino seria adotado para transações comerciais com o exterior. Sugere-se um período de transição gradual, em torno de dois anos. Em consequência da substituição, os recolhimentos dos setores industrial, comercial e de transportes cairiam, na agropecuária e nos serviços industriais de utilidade pública se manteriam e aumentariam nos setores da construção civil, financeiro, de comunicações e de outros serviços.

A CPMF não necessariamente precisaria ser extinta ao ser substituída por uma contribuição não-cumulativa. Existe a possibilidade dela se tornar um imposto somente para fins de fiscalização, sem preocupação com arrecadação, através do estabelecimento de uma alíquota extremamente baixa apenas com o objetivo de se obter informações sobre o contribuinte que possam ser cruzadas com os dados fornecidos pelo IR. Seria eliminado o aspecto cumulativo da CPMF, já que uma alíquota muito pequena não teria efeito algum sobre o sistema econômico, sem a perda dos dados gerados pelo pagamento da contribuição, o que seria muito útil para o combate à evasão fiscal e assim tornar o sistema tributário nacional mais justo e com menos iniquidade. O tema não é tão simples como parece pois envolve a questão da privacidade dos indivíduos quanto sua movimentação financeira já que tal uso da CPMF implica em quebra do sigilo bancário de todos os contribuintes.

Apesar das contribuições sobre a folha de pagamento não terem sido tratadas com maior profundidade neste trabalho, elas também serão fontes de controvérsia no processo de reforma. Estes tributos entram na discussão da reforma do sistema previdenciário e do papel do governo em relação ao assunto. Se, por um lado, o volume excessivo de contribuições favorece a informalidade nas relações de trabalho e diminui a própria base de arrecadação, de outro fica em aberto a questão do financiamento da previdência social, já prejudicado pelo aumento do desemprego e pela precarização das condições de trabalho. Cabe à sociedade decidir as vantagens e desvantagens da redução dos custos sobre os salários e os efeitos disto sobre a capacidade de ação do setor público em favor dos setores sociais mais desamparados.

Segundo Resende (2000), os elementos apontados conduzem a uma necessidade de ampliação da utilização de tributos que incidam sob bases mais fixas de tributação e com menor possibilidade de evasão, como é o caso dos tributos sobre patrimônio não-produtivo (que apesar de não serem de fácil arrecadação, ajudam a compensar a regressividade do sistema tributário), os impostos ambientais (taxas de controle de poluição, pedágios em vias públicas, etc) e taxas para custeio de serviços de iluminação, limpeza pública, coleta de lixo e outros. Certamente a maior ênfase cairá nos impostos sobre consumo local de bens e serviços, que serão o cerne de uma futura reforma tributária.

Por último, uma discussão mais aprofundada sobre as transferências constitucionais certamente se faz necessária e imprescindível. A importância desta questão é muito grande para os governos municipais, em especial para os pequenos municípios já que eles foram os grandes beneficiados pela Constituição de 1988, em detrimento das capitais e dos grandes municípios. Por outro lado, as transferências devem ser vistas como um poderoso instrumento de combate às desigualdades regionais e seu funcionamento poderia ser aperfeiçoado neste sentido. O tema é complexo e merece um estudo detalhado e específico sobre os problemas e relacionados e possíveis soluções.

4. Conclusão

A reforma tributária está inserida num contexto mais amplo de reforma do estado e de redefinição de seu papel no desenvolvimento nacional e no atendimento das demandas da sociedade. A carência de investimentos em setores de infraestrutura, como energia elétrica, e a necessidade de maior volume de recursos voltados para as áreas sociais são um impeditivo para a diminuição da carga tributária a longo prazo. Por isso, se o esforço tributário for grande, ele pode ser compensado pela qualidade do sistema de tributação, ou seja, pela incidência de tributos sobre amplas bases de arrecadação, minimizando as distorções econômicas e promovendo justiça tributária entre o contribuintes.

As mudanças no sistema tributário devem portanto buscar elevar a qualidade da tributação seguindo os preceitos de eficiência econômica, simplicidade administrativa, flexibilidade, responsabilidade política e harmonização internacional. A necessidade de simplificação do sistema tributário sempre é citada nas discussões sobre a reforma, muitas vezes associada ao número supostamente alto de impostos existentes no país. Contudo, o número de tributos não é o fator mais relevante e sim a racionalidade intrínseca em cada tributo. Supor que um pequeno número de tributos é suficiente para cobrir toda a complexidade da economia brasileira não é verdadeiro, como algumas propostas de reforma podem sugerir.

A constituição de um sistema tributário progressivo é dificultado pela crescente mobilidade do capital, principalmente por parte dos contribuintes de maior renda. A expectativa no passado de que os sistemas tributários caminhariam para níveis de progressividade cada vez maiores não se mostrou verdadeira. A tendência é que a falta de um sistema com o nível de progressividade desejável seja compensado por uma estrutura de gastos públicos bastante progressiva. Mas isto não significa que a tributação sobre a renda no Brasil esteja esgotada. Ainda há espaço para o crescimento da participação do IR na arrecadação tributária, elevando a progressividade da tributação nacional. É questionável, porém, a forma como o atual governo vem tentando fazê-lo ao congelar as faixas nominais do Imposto de Renda por quase cinco anos. O ideal seria combater a sonegação, obrigando quem deve pagar imposto de renda a cumprir suas devidas obrigações tributárias. Neste sentido, a CPMF pode contribuir como um importante instrumento de fiscalização ao gerar informações preciosas para o combate à sonegação fiscal.

Dois elementos são imprescindíveis em qualquer proposta séria de reforma tributária. Em primeiro está a eliminação da tributação cumulativa (entenda-se por COFINS, PIS-PASEP e CPMF) através da criação de uma contribuição não-cumulativa em seu lugar, conforme

sugestão de alguns autores. Em segundo, o IVA dual é outra peça fundamental no processo de reforma tributária pois resolve uma série de problemas existentes atualmente, como a dificuldade em desonerar as exportações e os bens de capital e a guerra fiscal entre os estados, preservando a autonomia dos governos subnacionais em matéria tributária e sem exigir novos ou complexos mecanismos por parte de governos e contribuintes para a seu funcionamento. É também um dos itens mais complicados da reforma pois sua implementação envolve a substituição do tributo de maior importância no país e deve ser aceito por 27 administrações tributárias diferentes, mais o governo federal. Para ele se tornar realidade, alguns governos subnacionais devem estar dispostos a obterem receitas aquém do que seria possível até que o processo de reforma esteja consolidado. Com coragem, o Brasil pode, a exemplo da Reforma de 1967, tornar-se referência mundial na tributação sobre valor agregado e servir de exemplo para outros países ou regiões que enfrentem problemas parecidos com aqueles encontrados aqui.

A alteração da distribuição da receita tributária entre as esferas de governo e entre os estados constitui num dos principais motivos de resistência à reforma tributária. Todos querem ganhar ou pelo menos manterem o que já possuem. A partir do momento em que um ou mais governos estaduais percebem que podem ter perdas na arrecadação se a reforma for levada adiante, passam a se opor a qualquer mudança que os prejudique (pressionados inclusive pelos próprios eleitores) sem perceber que os ganhos da reforma só podem ser sentidos apenas no médio e longo prazo, como aumento das exportações e do nível de investimento. Num ambiente democrático, para qualquer mudança mais profunda no sistema tributário obter êxito é importante que o processo ocorra de forma lenta e gradual, de preferência num ambiente de crescimento econômico.

Além de ser complicado a obtenção de um consenso entre os governos estaduais quanto à reforma tributária, a administração federal pouco tem feito para levar o processo adiante. Como pôde ser visto ao longo deste trabalho, a atual administração esteve muito mais preocupada em elevar o nível de arrecadação e garantir os ganhos obtidos, sem se arriscar a perder receita para estados e municípios numa eventual reforma. O governo federal está profundamente absorvido por uma lógica de política econômica que o obriga a gerar recordes de arrecadação ano após ano, sem que isso se traduza em benefícios para a população brasileira. A esperança é que o próximo governo tenha visão e coragem suficiente para apoiar firmemente uma futura reforma tributária que espelhe os anseios da sociedade brasileira.

Bibliografia

ALBUQUERQUE, P. H. (2001) , *Os Impactos Econômicos da CPMF: Teoria e Evidência*, Trabalhos para Discussão nº 21, Banco Central do Brasil, junho

AFONSO, J. R. (2000), *Carga Tributária – Tributação das Vendas: Evolução Histórica (ou involução?)*, Informativo da Secretaria para Assuntos Fiscais – BNDES, nº 7, fevereiro

ARAÚJO, E. (1999), *A Tributação do Consumo pela Sistemática do Valor Adicionado em Contextos Federativos: Problemas e Possíveis Alternativas para Lidar com a Questão*, Dissertação de Mestrado, Instituto de Economia - Universidade Estadual de Campinas, dezembro

ARAÚJO, E. (2001), *Carga Tributária – Evolução Histórica: Uma Tendência Crescente*, Informativo da Secretaria para Assuntos Fiscais – BNDES, nº 29, julho

BORDIN, L. C. V. (2000), *A Polêmica sobre a Lei Kandir*, IPEA in http://www.ipea.gov.br

FERREIRA, S. G. (2000), *Guerra Fiscal: Competição Tributária ou Corrida ao Fundo do Tacho?*, Informativo da Secretaria para Assuntos Fiscais – BNDES, nº 4, janeiro

KOYAMA, S. M. e NAKANE, M. I. (2001), *Os Efeitos da CPMF sobre a Intermediação Financeira*, Trabalhos para Discussão nº 23, Banco Central do Brasil, julho

KUME, H. e PIANI, G. (1997), *O ICMS Sobre as Exportações Brasileiras: uma Estimativa da Perda Fiscal e do Impacto Sobre as Vendas Externas*, Texto para Discussão nº 465, IPEA, março

LEMGRUBER, A. (1999), *A Competição Tributária em Economias Federativas: Aspectos Teóricos, Constatações Empíricas e Uma Análise do Caso Brasileiro*, Dissertação de Mestrado, Instituto de Ciências Humanas - Universidade de Brasília, março

NÓBREGA, M. et al. (2000), *O Mercado de Capitais: sua Importâcia para o Desenvolvimento e os Entraves com que se Defronta no Brasil*, Estudos para o Desenvolvimento do Mercado de Capitais, BOVESPA, maio

PEREIRA, T. et al. (2001), *Substituindo o PIS e a COFINS – e por que não a CPMF? – por uma contribuição não-cumulativa*, Texto para Discussão nº 832, IPEA, Rio de Janeiro, Outubro

PEREIRA, T. e IKEDA, M. (2001), *Mensurando a Cumulatividade das Contribuições: uma Proposta Metodológica*, Informativo da Secretaria para Assuntos Fiscais – BNDES, nº 27, junho

PIANCASTELLI, M. e PEROBELLI, F. (1996), *ICMS – Evolução Recente e Guerra Fiscal*, Texto para Discussão nº 402, IPEA, Brasília

PIANCASTELLI, M. et al. (1996), *Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF) – Redistribuição da Carga Tributária e Elasticidades*, Texto para Discussão nº 451, IPEA, Brasília, dezembro

PRADO, S. (2000), *A Guerra Fiscal no Brasil*, Fundap, São Paulo

RESENDE, F. et al. (2000), *A Tributação Brasileira e o Novo Ambiente Econômico: A Reforma Tributária Inevitável e Urgente*, Revista do BNDES, vol. 7, nº 13, Rio de Janeiro, junho

SRF (1999), *Evolução da Legislação Tributária, Principais Fatos*, in www.receita.fazenda.gov.br

SRF (2001 A), *Considerações Sobre o Imposto de Renda da Pessoa Física no Brasil*, Trabalho apresentado à Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados, maio

SRF (2001 B), *CPFM – Mitos e Verdades sob as Óticas Econômica e Administrativa*, in www.receita.fazenda.gov.br

VARSANO, R. (1995), *A Tributação do Comércio Interestadual: ICMS Atual Versus ICMS Partilhado*, Texto para Discussão nº 382, IPEA, Brasília

VARSANO, R. (1996), *A Guerra Fiscal do ICMS: Quem Ganha e Quem Perde*, Texto para Discussão nº 500, IPEA, Brasília

VARSANO, R., et al. (1998), *Uma Análise da Carga Tributária do Brasil*, Texto para Discussão nº 583, IPEA, Rio de Janeiro, agosto

VARSANO, R. (1999), *Subnational Taxation and Treatment of Interstate Trade in Brazil: Problems and Proposed Solution* in Burki, S. J. e Perry, G. et al., *Decentralization and Accountability of the Public Sector*, Annual World Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean, Valdivia, Chile, Junho

VARSANO, R. (2001), *Tributação Cumulativa, Distorção a Erradicar*, Nota Técnica - Boletim Conjuntural nº 53, IPEA, abril

QUADROS, W. L. (1994), *O ICMS e a Tributação do Valor Adicionado: Uma Análise da Sistemática de Tributação do Consumo no Brasil*, Dissertação de Mestrado, Instituto de Economia - Universidade Estadual de Campinas, março

Índice de Tabelas

TABELA 1 - CARGA TRIBUTÁRIA GLOBAL EM % DO PIB (1990 A 2000) 13
TABELA 2 – ÍNDICE DE PREÇOS E VARIAÇÃO DO PIB (1990 – 2000) 14
TABELA 3 – PARTICIPAÇÃO POR ESFERA DE GOVERNO NA ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA, EM % (1990 – 2000) 15
TABELA 4 - PARTICIPAÇÃO POR ESFERA DE GOVERNO NA CARGA TRIBUTÁRIA APÓS TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS, EM % (1990 – 2000) 18
TABELA 5 – COMPOSIÇÃO DA CARGA TRIBUTÁRIA TOTAL CONFORME BASE DE TRIBUTAÇÃO, EM % (1990 – 2000) 20
TABELA 6 – COMPOSIÇÃO DA TRIBUTAÇÃO SOBRE BENS E SERVIÇOS, EM % (1990 – 2000) 21
TABELA 7 – COMPOSIÇÃO DAS RECEITAS ADMINISTRADAS PELA SRF, EM % (1990 – 2000) 23
TABELA 8 - PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS NO PIB TOTAL E NO PIB INDUSTRIAL, EM % 39
TABELA 9 – SIMULAÇÃO DE COMPETIÇÃO TRIBUTÁRIA ENTRE A E B (REGIME: ORIGEM) 43
TABELA 10 - SIMULAÇÃO DE COMPETIÇÃO TRIBUTÁRIA ENTRE A E B (REGIME: MISTO) 43
TABELA 11 – RESUMO DA SIMULAÇÃO: GANHO OU PERDA DE BEM-ESTAR 44
TABELA 12 – ESTIMATIVA DA INCIDÊNCIA DIRETA E INDIRETA DA COFINS, PIS/PASEP E CPMF SOBRE O VALOR DA PRODUÇÃO NACIONAL 51
TABELA 13 – RANKING DOS SETORES PELO CONSUMO INTERMEDIÁRIO DOMÉSTICO, IMPORTADO E PELA ONERAÇÃO IMPOSTA PELA CUMULATIVIDADE 52
TABELA 14 – CUSTOS DE NEGOCIAÇÃO NA BOVESPA 62
TABELA 15 – COMPARAÇÃO INTERNACIONAL DA TABELA DO IRPF (1997) 70