

FEDERALISMO FISCAL E SISTEMA TRIBUTÁRIO: UMA ANÁLISE DO ENCAMINHAMENTO DAS PROPOSTAS DE REFORMA TRIBUTÁRIA

FISCAL FEDERALISM AND TRIBUTARY SYSTEM: AN ANALYSIS OF THE GUIDING OF THE TAX REFORMS PROPOSITIONS

Marisa ROSSINHOLI*

RESUMO: Desde a Constituição de 1988, muito se discute sobre a necessidade de uma nova reforma tributária; Os principais argumentos levantados destacam a necessidade de desonerar o processo produtivo, estabelecendo tributos que não incidam cumulativamente, rever os critérios de distribuição entre as esferas e, de uma maneira geral, estabelecer um sistema mais eficiente. Este artigo analisa o último substitutivo apresentado pelo Governo Federal à proposta de reforma tributária, discutindo as questões relacionadas à simplificação do sistema e à distribuição vertical e horizontal das receitas.

UNITERMOS: Federalismo; reforma tributária, Proposta de Emenda Constitucional 175.

ABSTRACT: Since the Constitution of 1988, much argues on the necessity of a new reform tax. The main raised arguments detach the necessity to degenerate the productive process, establishing tributes that do not happen cumulatively, to review the criteria of distribution between the spheres and, in a general way, to establish a more efficient system. This article analyzes the last substitute presented for the Federal Government to the reform proposal tax, arguing the questions related to the simplification of the system and the vertical and horizontal distribution of prescriptions.

UNITERMS: Federalism; reform tax; Purposes of Constitutional Emendment 175.

* Mestre em Economia Política pela Pontifícia Universidade Católica - PUC - São Paulo/SP - Brasil.

INTRODUÇÃO

O estudo do federalismo deve obrigatoriamente estar relacionado com o estudo do sistema tributário, no caso brasileiro em específico, também as propostas de reforma tributária que se apresentam como indicadoras das transformações e configurações deste.

A partir da Constituição de 1988, as discussões sobre o sistema tributário concentram-se em dois eixos: simplificação do sistema/desoneração da atividade produtiva e repartição entre as esferas (horizontal e vertical¹). Este artigo enfoca principalmente o segundo eixo, analisando o substitutivo apresentado pela Comissão especial da Câmara dos Deputados destinada a este assunto, entretanto, não se pretende excluir o primeiro eixo da discussão.

1. Princípios do federalismo

O federalismo consiste na relação entre as diferentes esferas de governo de um país, podendo apresentar-se de diferentes maneiras.

Freqüentemente o federalismo é associado a uma simples questão de centralização/descentralização tributária. Apesar de tratar-se deste aspecto, é fundamental não legar para um segundo plano as relações entre as esferas e as coordenações de políticas macroeconômicas.(AFONSO, 1995)

Vários princípios são atribuídos ao federalismo, podemos destacar como de grande relevância os princípios de autonomia, interdependência e subsidiariedade. (ENAP, 1993).

O princípio de autonomia determina o raio de poder e ação dos diferentes níveis de governo, assim analisa-se poder de decisão de gastos e competências tributárias. Quanto maior for a

¹ A repartição horizontal da receita tributária refere-se a distribuição realizada dentro da mesma esfera de governo, por exemplo, entre os municípios e entre os estados, a vertical refere-se a distribuição entre as diferentes esferas, no caso brasileiro, União, estados e municípios.

responsabilidade de uma esfera, maior deve ser sua autonomia fiscal para que assim possa desempenhar suas funções.

No princípio de interdependência analisa-se o grau de cooperação vertical existente em uma federação, a centralização/descentralização e o envolvimento entre as diferentes esferas.

Finalmente, o princípio de subsidiariedade determina a distribuição horizontal, que em casos como o do Brasil, com grande desigualdade regional, é fundamental ser analisado, discutindo como se estabelecer um sistema que auxilie as regiões mais pobres sem um excessivo ônus para as regiões mais ricas.

2. Reforma tributária: uma retrospectiva das principais propostas

A discussão que se instaurou a partir de 1988 sobre o sistema tributário brasileiro é caracterizada pelos argumentos de que houve uma descentralização de recursos sem que houvesse uma descentralização de competências; outros enfatizam que houve uma descentralização de receitas, mas também de competências assumidas por estados e principalmente municípios, instaurando-se o verdadeiro federalismo no Brasil. (ENAP, 1993).

Podemos verificar esta descentralização das receitas analisando a receita tributária disponível dos municípios:

Tabela 1: Receita tributária disponível – participação dos municípios no total arrecadado.(1960-1999).

Ano	Rec. Tributária disponível (% do total)
1960	6,51
1980	9,5
1989	12,9
1992	16,9
1996	14,1
1999	15,2

Fonte: elaboração própria a partir de: AFONSO, J.R.R. *Divisão Nacional dos recursos tributários pelos três níveis de governo*. (mimeo), dez,1993, p.114.

AFONSO, J. R. R., et al. A tributação brasileira e o novo ambiente econômico: a reforma tributária inevitável e urgente. *Revista do BNEDES*, Rio de Janeiro, v.7, n. 13, p. 137-170, junho 2000, p. 150.

Ao nosso ver, um dos principais pontos não estabelecidos na Constituição de 1988 é uma melhor definição da participação de cada esfera, não só na receita mas também no fornecimento de serviços à sociedade.

Em estudo realizado (ROSSINHOLI, 1998) verificou-se a existência de diversas propostas de reforma tributária e de algumas tendências comuns.

Uma primeira característica encontrada nas propostas existentes foi a da convergência para a existência de um ônus imposto pelo atual sistema tributário sobre a atividade produtiva e para a necessidade de simplificação deste e desoneração da produção.

As Propostas de Emendas Constitucionais (PECs) 46-A² e 47-A³ (apensadas à PEC 175) previam a junção do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) ao Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). A PEC 124⁴ (apensada à PEC 195) caminhava na mesma direção ao estabelecer uma elevada preocupação em relação à tributação sobre o consumo como forma de desonerar a atividade produtiva.

A PEC 69⁵, por sua vez, atribui grande importância à preservação do pacto federativo, mantendo elevada autonomia tributária para estados e municípios, assim, praticamente não altera a estrutura tributária estabelecida pela Constituição de 1988, uma vez que reconhece nesta a garantia ao pacto federativo, atribuindo maior autonomia às esferas subnacionais.

As principais mudanças propostas são: implantação de imposto de renda negativo, o estabelecimento de uma maior progressividade no Imposto de Renda Pessoa Física – IRPF, diminuindo a alíquota para as faixas de renda mais baixas (iniciando com alíquota de 5%) e a regulamentação do imposto sobre grandes fortunas.

² A PEC 46-A foi apresentada em 1995 pelo Deputado Federal Luiz Roberto Ponte (PMDB- RJ) e outros.

³ A PEC 47-A foi apresentada em 1995 pelo Deputado Federal Luiz Carlos Haully (PSDB-PR) e outros.

⁴ A PEC 124 foi apresentada em 1995 pelo Deputado Federal Firmo de Castro (PSDB-CE) e outros.

⁵ A PEC 69 foi apresentada em 1995 pelo Senador Eduardo Suplicy (PT-SP).

Em relação às transferências, a proposta apresenta a necessidade de existência de um vínculo ao esforço próprio de arrecadação dos estados e municípios. Não é apresentado na proposta como seriam estes critérios.

Uma outra preocupação identificada em várias propostas era a da criação de instrumentos que coibissem a guerra fiscal.

Como principal discordância entre as propostas apresentava-se a repartição vertical e horizontal das receitas (competências e receitas próprias) entre as esferas.

A PEC 195⁶ foi resultante, em grande parte, dos estudos da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo – FIESP, apresentando uma grande preocupação com o ônus do sistema tributário na atividade produtiva. Para que isto ocorra, a principal mudança proposta era a criação do IVA ou IVV. Também previa mudanças na distribuição vertical dos recursos – os estados transfeririam parte do IVV (ou IVA) para os municípios. Transferências da União para os estados e municípios ocorreriam apenas a título de ajuda temporária. A PEC 195 também foi apensada à PEC 175.

A PEC 175, apresentada pelo Poder Executivo em 1995 (MALAN, 1995), consistiu-se numa das principais propostas, se não a principal, uma vez que a ela foram apensadas várias outras propostas.

Em 1997 o Poder Executivo divulgou um documento norteador dos principais elementos para a nova proposta de reforma tributária (PARENTE, 1997), apresentando mudanças significativas em relação à PEC 175, entretanto, é importante verificar os principais elementos da PEC 175 de 1995 para depois analisar como ela foi modificada.

A principal proposta da PEC 175 é a criação de um ICMS nacional em substituição ao IPI que seria cobrado juntamente com o ICMS estadual. Neste mecanismo já se estabelecia uma alíquota federal que coibiria a guerra fiscal (no caso do estado diminuir a alíquota estadual, a União aumentaria a alíquota fe-

⁶ A PEC 195 foi apresentada em 1995 pelo Deputado Federal Victor Faccioni (PFL) e outros.

deral, e assim a alíquota total apresentaria-se com o mesmo percentual nos diferentes estados).

O documento apresentado em 1997 tinha como objetivo corrigir algumas falhas já identificadas pelo Poder Executivo nesta proposta. O documento foi intitulado “Reforma tributária ou fiscal?”, propondo-se a discutir a reforma fiscal, apesar de prever esta discussão, não encontramos elementos analisando a estrutura de gastos e sim, apenas o aspecto da arrecadação.

Defendeu-se, neste documento, a criação do Imposto sobre Valor Adicionado – IVA federal, incidindo sobre bens e serviços; criação de Imposto sobre Vendas a Varejo – IVV estadual, incidindo sobre mercadorias; criação de “Extase Tax”, de competência estadual, incidindo sobre fumo, energia, combustíveis e bebidas alcóolicas; e extinção do IPI, ICMS, ISS, Cofins e PIS/PASEP.

Neste documento, impostos como o Imposto Territorial Rural – ITR, Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores – IPVA, Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana – IPTU e Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis – ITBI, não foram citados.

2.1. O substituto à PEC n.º 175

O substituto elaborado em 1999 pela comissão especial de reforma tributária da Câmara dos Deputados objetiva a reunião das várias propostas existentes, tentando assim possibilitar sua futura aprovação.

Seus princípios norteadores consistem na manutenção da atual carga tributária e na distribuição vertical da receita disponível (FAZENDA, 2001)⁷. Pretende-se também a manutenção nos três primeiros anos da distribuição horizontal.

A principal modificação é a extinção do IPI e do ICMS, criando-se o IVA federal com alíquota seletiva estadual e criação do IVV municipal, estimulando-se assim a simplificação do sistema e a desoneração da tributação sobre a produção. A tributa-

⁷ Reforma tributária. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/reformatributaria>>. Acesso em 6 fev. 2001.

ção deverá ocorrer no destino (de modo progressivo nos três primeiros anos) e com fiscalização estadual.

Outra modificação prevista é a transformação da Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras – CPMF em Imposto sobre Movimentações Financeiras – IMF.

Com o estabelecimento do IVA federal com alíquota estadual objetiva-se coibir a guerra fiscal, pois a legislação passa a ser federal.

Também estão entre os objetivos: diminuição da sonegação; harmonização do sistema tributário brasileiro com os sistemas internacionais, principalmente do MERCOSUL; redução da tributação sobre a cesta básica (através das alíquotas seletivas); redução do ônus tributário sobre as folhas de pagamento das empresas. (KANDIR, 1999).

A tributação sobre o consumo pode apresentar-se de uma só vez na última etapa da cadeia, constituindo-se em Imposto sobre Vendas a Varejo (IVV), ou diluído ao longo do processo produtivo e de comercialização, constituindo-se no IVA (AFONSO, J., 2000). Para o autor, a cobrança do IVA é mais fácil de ser fiscalizada e mais eficiente para desonerar os investimentos e as exportações.

A tributação sobre o consumo vem sendo defendida como elemento de harmonização internacional. Este tributo possui potencial de arrecadação interna e nas trocas internacionais, satisfaz o princípio de destino, pois são cobrados no local onde as mercadorias são consumidas, as exportadas são desoneradas e o país importador pode tributar no mercado interno da mesma forma que tributa seus produtos (AFONSO, J., 2000).

Verificamos que, nas propostas anteriores, esta forma de tributação já vinha sendo defendida.

2.2 Repartição Horizontal e Vertical das receitas tributárias

Em função da mudança do sistema IPI/ICMS para IVA algumas transferências vinculadas a estes tributos também serão al-

teradas pela proposta:

35% da arrecadação do IVA passa a formar a quota-parte estadual pertencente aos estados e Distrito Federal, 12% da arrecadação do IVA passa a formar o Fundo de Equalização Federativa (FQF) e o Fundo de Participação dos Estados (FPE), hoje formado por 21,5% do Imposto de Renda (IR) e 21,5% do IPI, passa a ser formado por 21,5% do IR e em substituição à participação do IPI, 1,8% do IVA;

Para os municípios destinam-se os recursos correspondentes a 25% da quota-parte estadual do IVA, 25% da arrecadação do imposto seletivo (alíquota estadual do IVA) e 25% do FQF. O Fundo de Participação dos Municípios (FPM), hoje formado por 22,5% do IR e 22,5% do IPI, passa a ser formado por 22,5% do IR e 1,8% do IVA;

Prevê-se ainda, a formação de fundos regionais com 3,5% da arrecadação do Imposto de Renda.

Kandir (1999) ressalta que seria mais simples um IVA com legislação e administração federal, mas como ainda não há uma relação de cooperação e confiança entre União e estados, acredita que o IVA deva apresentar legislação federal, mas ser cobrado com alíquota estadual e federal administrado pelos estados.

Ressalta ainda, que estados que produzem mais do que consomem poderão ter perdas no período de transição como é o caso do estado de São Paulo.

Para garantir a receita, propõem que o período de transição seja de quatro anos (na proposta do poder executivo este período foi estipulado em três anos), além deste, apresenta cinco possibilidades para compensar as perdas: mudanças nos critérios de distribuição do FPE; criação de um fundo de equalização com base em adicional de IVA; adicional de IR no estado que for sofrer perdas; IVV de competência estadual e margem de tributação na alíquota estadual do IVA. Para o autor, a primeira alternativa é a única que não eleva a carga tributária global; a segunda alternativa eleva a carga e faz com que esta seja compartilhada por todos; as outras concentram a elevação da carga tributária

ria no próprio estado que perde arrecadação (KANDIR, 1999).

Segundo Kandir, a criação de um fundo de equalização com a criação de um adicional do IVA (alternativa apresentada na proposta do Ministério da Fazenda) é de difícil aceitação pelos estados que perderam e que passam a depender das transferências federais; também acredita na dificuldade das mudanças dos critérios de distribuição do FPE, pois envolvem disputas regionais.

Assim, é na questão da repartição das receitas que continuamos a encontrar um dos principais pontos de divergência acerca da reforma tributária; Parece-nos que no debate do atual substitutivo apresentado à PEC 175 a preocupação com a distribuição horizontal é muito grande, uma vez que poderá ser alterada na sua atual configuração.

CONCLUSÃO

Verificamos que apesar da existência de um avanço no debate a respeito da reforma tributária brasileira referente à instituição de um imposto sobre consumo que não incida em cascata e desonere a atividade produtiva, ainda há uma grande discussão relacionada aos princípios do federalismo de autonomia, interdependência e subsidiariedade.

A maior parte das propostas e, em especial, o substitutivo apresentado à PEC 175, não deixam claro como será mantida a atual repartição União/estados/municípios ou, no caso de mudança, por que esta é desejável e como estabelecer uma nova estrutura de gastos.

A PEC 175 também não soluciona a questão do FPE e FPM, ao propor a mudança para o sistema IVA/IVV, e a mudança para a tributação no destino não deixa claro qual a nova participação de cada estado/município na receita tributária.

Apesar de acreditarmos na importância da desoneração do sistema produtivo e do fim da guerra fiscal, não concordamos em relegar o pacto federativo a um segundo plano.

É fundamental discutirmos o posicionamento da União/esta-

dos/municípios no novo sistema tributário, como tornarmos o sistema progressivo e como utilizá-lo para a redução das desigualdades regionais. Esta questão deverá passar, obrigatoriamente, pela discussão de qual é o papel que queremos para o Estado brasileiro.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. AFONSO, J. R. R., et al. A tributação brasileira e o novo ambiente econômico: a reforma tributária inevitável e urgente. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v.7, n. 13, p. 137-170, junho 2000.
2. _____. *Divisão nacional dos recursos tributários pelos três níveis de governo*. (mimeo.) dez., 1993.
3. AFFONSO, R. de B.. Federação no Brasil: impasses e perspectivas. In: AFFONSO, R. de B., BARROS SILVA, P. L. *A Federação em Perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: FUNDAP, 1995. p.57-75.
4. CASTRO, F. de, et al. *Proposta de emenda à Constituição n.º 124*. Brasília: Câmara dos Deputados, 1995.
5. ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA- ENAP, *Descentralização e Pacto Federativo*. Brasília: s.n., 1993.(mimeo.)
6. HAULY, L. C. et al. *Proposta de emenda à Constituição n.º 47 - A*. Brasília: Câmara dos Deputados, 1995.
7. KANDIR, A. *Reforma tributária, desenvolvimento e emprego*. [São Paulo]: [s.n.], 1999. 50p.
8. MALAN, P. S., SERRA, J., JOBIM, N.. *Proposta de Emenda Constitucional n.º 175/95. Diário do Congresso Nacional*, Brasília, 18 de Agosto, seção 1, 1995.
9. PARENTE, P. *Reforma tributária ou Reforma fiscal?* Brasília: [s.n.], 1997.
10. PARTIDO DOS TRABALHADORES. *Proposta de reforma tributária do PT. Cadernos*. Brasília: Câmara dos Deputados, v.4, 1995.
11. REFORMA tributária. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/reformatributaria>>. Acesso em: 6 fev. 2001.
12. ROSSINHOLI, M. *Federalismo fiscal e reforma tributária: análise das principais propostas de emenda à Constituição de 1988*. 1998. 153 f. Dissertação (Mestrado em Economia Política) – Pontifícia Universidade Católica – São Paulo - PUC-SP. São Paulo, 1998.

13. PONTE, L. R., et al. *Proposta de emenda à Constituição n.º 46-A*. Brasília: Câmara dos Deputados, 1995.
14. REFORMA tributária: pela produção e pelo emprego. São Paulo: FIESP, 1999, 14p.
15. SUPLICY, E. M. et al. *Proposta de emenda à Constituição n.º 69*. Brasília: Câmara dos Deputados, 1995.