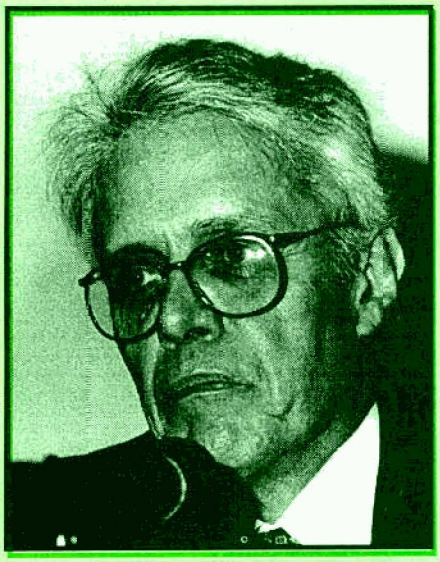
Em busca da reforma possível



Fernando Rezende

Apontado como o principal formulador da proposta de emenda à Constituição, encaminhada pelo governo no ano passado para mudar a estrutura tributária do país, o economista e professor de finanças públicas e política fiscal da FGV Fernando Rezende aprendeu que não adianta sonhar alto nem elaborar projetos de gabinete. Essa talvez tenha sido, como ele próprio reconhece, a principal lição que extraiu dos oito anos que separam o atual projeto de modificação nos impostos da reforma realizada na Constituição de 1988. Também naquela época Rezende estava no epicentro das mudanças. Ele era o secretário executivo da Comissão de Reforma Tributária e Descentralização Administrativa da Secretaria de Planejamento da Presidência da República, encarregada de propor aos constituintes um novo modelo tributário.

Da reforma de 1988 nasceu o ICMS, que substituiu o velho ICM. Mas a proposta da Comissão da Seplan de um amplo imposto sobre valor agregado ficou adiada. Ainda não era a hora certa. No país das injustiças fiscais, onde quem ganha menos paga mais, deixar de ter pressa em alcançar a eqüidade no peso dos tributos e se angustiar com a letargia da sociedade brasileira nessa área foi para Rezende um grande aprendizado. Aos 55 anos, 25 deles dedicados ao estudo do sistema tributário brasileiro, esse carioca de fala pausada costuma esclarecer, pacientemente, aos que o procuram: a proposta atual é a reforma possível e não a ideal.

Desta vez, o projeto do Executivo dividiu a reforma em duas etapas. A primeira, com trânsito mais fácil entre os parlamentares, reúne propostas sobre as quais praticamente já existe consenso: deixar de exportar imposto e reduzir a carga tributária sobre os alimentos e os investimentos. A segunda funde os dois impostos que incidem sobre valor agregado, o ICMS e o IPI, mas só a partir de 1998. E introduz algo que se discute há 30 anos no país: o princípio do destino, que significa "cobrar imposto no estado onde o produto é consumido e não onde é produzido".

Um dos efeitos perseguidos pela reforma é eliminar as brechas legais que estimulam a sonegação fiscal. Pelos cálculos de Rezende, o novo ICMS, tal como está concebido, poderá trazer um ganho de receita de 30%. Isso elevaria a atual participação no PIB de 9,4%, da soma do ICMS e do IPI, para 12,2%. O que significaria um aumento substancial de arrecadação tributária e o caminho para avançar nas mudanças: por exemplo, a eliminação das contribuições sobre faturamento, como a Cofins. Mesmo sendo uma proposta realista, Rezende acha difícil avaliar até que ponto será preservada no Congresso, onde já foram apresentadas mais de cem emendas ao projeto. Em entrevista à jornalista Cíntia Sasse, colaboradora da Agroanalysis, *Rezende, que dirige atualmente o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Ipea, falou sobre a reforma e o que espera dela.*

■ *As várias tentativas de aperfeiçoar o sistema tributário brasileiro, após a Constituição de 1988, não conseguiram sair dos escaninhos do Congresso Nacional. A atual proposta de emenda constitucional pode ter melhor sorte?*

— O clima hoje é mais favorável à reforma tributária, ainda que a conjuntura complique um pouco a sua aprovação. Ela teria uma tramitação mais fácil no final de 1994 do que agora. Naquela ocasião, na esteira da URV e no início do real, as receitas estaduais estavam em franco crescimento. Agora, todos concor-

dam sobre a necessidade da reforma, ninguém discute a sua conveniência e o seu conteúdo na essência. Mas o foco central dos debates é como evitar que alguns estados, que enfrentam enorme dificuldade financeira e precisam equilibrar seus orçamentos, venham a perder arrecadação.

■ *A proposta do Executivo impõe uma redução de receita realmente significativa para os estados?*

— Em valores globais, essas perdas não são muito expressivas. No caso do fim do ICMS sobre as exportações, o próprio Confaz estima que elas alcancem de R$5 a R$6 bilhões, aproximadamente. O que representa entre 4 e 5% de toda a arrecadação do ICMS no país. O problema é a concentração dessas perdas em alguns estados. O Pará, por exemplo, que basicamente exporta minérios, terá uma redução de receita significativa. O mesmo ocorrerá com o Espírito Santo, nas exportações de celulose. No caso das vendas de produtos agropecuários ao exterior, o ônus maior recairá sobre seis estados, entre eles Paraná, Rio Grande do Sul e Mato Grosso. Em relação à desoneração dos investimentos, a estimativa é muito precária para avaliar qual a diminuição efetiva de receita. Alguns estados andaram fazendo as suas contas e chegaram a um total de R$1,1 a R$1,2 bilhão. O estado de São Paulo, por exemplo, acha que perde 5% da sua atual receita de ICMS com esse crédito para bens de capital. Como se vê, são problemas localizados.

■ *Nas reuniões que manteve com os governadores, o presidente Fernando Henrique Cardoso assumiu o compromisso de compensar inteiramente essas perdas de receita dos estados. Como isso vai ser feito?*

— O projeto apresentado ao Congresso prevê uma compensação, por um prazo de cinco anos, com recursos vindos de um fundo a ser constituído com 10% do que o governo federal arrecada de IPI. A partir de 1998, quando ocorrer a fusão do ICMS com o IPI proposta na reforma, a parcela federal do novo ICMS continuará bancando essa compensação até o ano 2000. O ressarcimento nas exportações é uma medida mais simples de ser vislumbrada. Todas as exportações realizadas por qualquer estado têm o registro da operação cambial no Banco Central. É um número, portanto, que ninguém discute. Já a compensação para os investimentos é mais difícil. Não existe uma estatística centralizada. E falta às administrações tributárias estaduais um controle que discrimine quanto foi arrecadado de imposto de bens de capital e de outros bens, para separar nitidamente essas contas. Se fosse apenas para as importações de máquinas e de equipamentos, não haveria problema. A dificuldade é ter algum mecanismo de controle confiável para a produção doméstica de bens de capital, que é significativa. Por isso estamos discutindo com os estados qual o valor e como operacionalizar essa compensação. Há várias alternativas; uma delas seria um programa especial patrocinado pelo governo federal para solucionar os casos isolados.

Algumas entidades, como a Funcex, estimam uma defasagem cambial entre 15 e 16%. Se isso estiver correto, a eliminação do ICMS de 13% nas exportações compensa essa diferença cambial.

■ *Quais as outras medidas contidas no projeto de emenda constitucional?*

— Em primeiro lugar, é importante esclarecer que a proposta de reforma tributária tem dois momentos diferentes no tempo. Há uma série de medidas para as quais se defende uma aplicação imediata. Outras implicam mudanças mais profundas na atual estrutura do sistema tributário, como a fusão de ICMS e IPI em um único imposto sobre o valor agregado, que só deve entrar em vigência em 1998. De imediato, são três as questões a ser atacadas: a tributação das exportações, a desoneração das atividades agropecuárias e a questão dos investimentos. E não por acaso foram escolhidas como prioritárias. São questões que precisam ser resolvidas para dar continuidade e sustentabilidade ao plano de estabilização. No caso das exportações, trata-se de remover obstáculos que já estão comprometendo o objetivo de abertura da economia brasileira e sua inserção no cenário internacional. Ainda existe uma grande incidência de ICMS na exportação, principalmente de produtos agropecuários. Os industrializados já não sofrem essa mesma tributação.

■ *Há outras medidas que vão ajudar a reduzir a carga tributária e melhorar a competitividade da agricultura brasileira?*

— Ainda na linha de desonerar os produtos agropecuários, o projeto garante no texto constitucional a eliminação do ICMS nos insumos e implementos agrícolas. A legislação atual prevê a tributação desses insumos. Mas há um convênio do Confaz que assegura a não-incidência do imposto. Como qualquer convênio, pode ser alterado a qualquer momento. Outra medida importante é o crédito de ICMS para a aquisição de bens de capital. Hoje, se o produtor compra uma máquina para melhorar sua produtividade, não tem direito a esse crédito tributário. Só dá crédito de ICMS o que entra diretamente no produto, como matérias-primas e outros insumos. Mas as máquinas, os equipamentos, as instalações, nada disso representa crédito. A proposta assegura o crédito integral, com tudo que for adquirido pelas empresas e que integre o seu ativo permanente. O objetivo é reduzir o custo do investimento.

■ *Esse crédito vai favorecer principalmente as agroindústrias brasileiras. Isso já existe para essas empresas no exterior?*

— A regra básica é dar crédito integral sobre todos os bens adquiridos, sejam eles bens que vão compor o produto sejam bens de investimento. Isso já ocorre em boa parte dos países que adotam o imposto sobre valor agregado na sua concepção plena, como na Europa e em alguns países asiáticos e da América Latina,

como Argentina e Chile. É bom lembrar que os EUA não adotam o imposto sobre valor agregado.

■ *Nós estamos correndo atrás do prejuízo em relação aos parceiros do Mercosul?*

— Estamos alguns anos atrás no que diz respeito à modernização do sistema tributário com relação a parceiros como Argentina, Uruguai, Chile e até mesmo Paraguai. As diferenças de carga tributária para alguns produtos agrícolas, comparando Brasil e Argentina, são enormes. Antes do real, quando a situação cambial nos favorecia, as diferenças fiscais não ficavam visíveis. Agora se tornaram evidentes. A proposta do governo resolve parcialmente, no caso da tributação sobre o valor agregado. Ainda ficaríamos com alguma diferença, desfavorável ao Brasil, quanto às contribuições sociais.

■ *Mas a Argentina já conseguiu eliminar toda a tributação sobre as exportações?*

— Ainda não. Eles cobram imposto na exportação de alguns produtos primários. Mas aplicam, com muita freqüência e dependendo do mercado internacional, o que chamam de Reintegro. Ou seja, o contribuinte paga e o governo devolve. É difícil saber o quanto isso significa, porque depende das oscilações no cenário internacional. Se ele está mais favorável para o trigo, por exemplo, os argentinos reduzem o Reintegro. Se piora o preço internacional, aumentam. É uma administração mais casuística. De qualquer modo, já avançaram o IVA e estão tentando resolver um problema semelhante ao que temos nas contribuições sociais, o imposto das províncias, que incide em cascata como a Cofins.

■ *A reforma tributária vai garantir competitividade para a agricultura brasileira?*

— Sem dúvida é uma grande aliada. Mas sozinha não resolve. Há os elevados custos portuários, problemas de armazenagem, transporte e tecnologia. Para os setores já em posição privilegiada, como a avicultura e os que estão conquistando bons aumentos de produtividade como os derivados de suínos, o fim do ICMS nas exportações garante um ganho substancial. Algumas entidades como a Funcex estimam uma defasagem cambial entre 15 e 16%. Se esse montante estiver correto, a eliminação do ICMS de 13% nas exportações praticamente compensa essa diferença cambial. Mas para um grande número de setores, como laticínios e os de produção de vinhos, maçãs e trigo, a reforma tributária vai dar, no curto prazo, uma sobrevida. Acho que é necessário maior empenho governamental, com outros programas de apoio à reestruturação, como crédito, tecnologia etc.

O valor recolhido do ITR é absolutamente inexpressivo: cerca de R$220 milhões, o que representa uns 10% do total lançado pela Receita Federal. Esse imposto nunca foi efetivamente cobrado.

■ *A reforma trará alguma medida para barrar as importações danosas ao país?*

— Há um ponto importante na emenda constitucional que não foi destacado no noticiário: é a previsão da aplicação de direitos compensatórios quando constatadas práticas desleais de comércio, mesmo após o desembaraço da mercadoria. A atual legislação prevê a aplicação de direitos compensatórios. Mas como não se permite a sobretaxa após o desembaraço, ela se torna inócua. Porque várias vezes só se constata uma importação subsidiada depois que o produto já entrou no país. Essa medida é uma das principais reivindicações de boa parte das entidades do setor agropecuário. Esse dispositivo terá de ser regulamentado para se dizer como vai funcionar.

■ *Se a emenda constitucional for aprovada como o governo encaminhou, qual será a nova estrutura tributária do país?*

— A principal mudança será a junção dos dois impostos sobre valor agregado: o ICMS e o IPI. O resto será praticamente mantido. O governo federal continuará com o imposto de renda e o IOF, além dos impostos sobre o comércio exterior (importação e exportação). Os estados ficarão com sua parcela no novo ICMS e com o que já têm hoje (o imposto sobre transmissão *causa mortis* e o IPVA). E os municípios manteriam a tributação atual (IPTU, ISS).

■ *E o imposto territorial rural?*

— A proposta é transferi-lo para os estados. Mas é uma questão a ser reaberta no Congresso. Há uma demanda muito forte por parte dos municípios para absorver esse imposto. Uma das dúvidas é se os municípios teriam efetivamente condições para arrecadar esse tributo devido às dificuldades de administração do imposto, mais complexo e que exige avaliações cadastrais. A opção pelos estados também levou em conta que ele pode representar pouco para o Nordeste (não se vai cobrar ITR no semi-árido), mas muito para o Sul, como no caso do Paraná. A proposta é realizar uma partilha semelhante à existente no ICMS atual: 25% da receita para os municípios e 75% para os estados. Hoje o ITR é um imposto federal, mas metade da arrecadação vai para os municípios. O valor recolhido é absolutamente inexpressivo: cerca de R$220 milhões, o que representa uns 10% do total lançado pela Receita Federal. Esse imposto nunca foi efetivamente cobrado. Mas o que se imagina é que, atribuindo-o aos estados, alguns possam ter interesse em cobrá-lo.

■ *Uma das queixas amargas em relação à Constituição de 1988 foi a transferência de receitas da União sem as respectivas despesas. A União ficou com os encargos e menos dinheiro.*

— Esse diagnóstico é muito controvertido. Inúmeros estudos feitos depois de 1988 mostram que não foi isso o que aconteceu. Os estados e principalmente os municípios absorveram novas responsabilidades no campo da educação, da saúde e dos problemas urbanos, exatamente à medida que o governo federal reduzia sua disponibilidade financeira. Também o impacto sobre a receita estadual não foi tão grande quanto

se esperava, em função da crise que se abateu sobre o Brasil pós-Constituinte até os anos recentes. Foi um período de crescimento econômico muito baixo ou muito instável com inflação muito alta. As receitas estaduais só apresentaram crescimento expressivo no primeiro ano após a implantação do real. É bom lembrar que existe uma resistência corporativa a toda essa idéia da descentralização, na saúde e na educação, por exemplo, que não parte necessariamente dos estados. Esse movimento também existe no governo federal.

■ *O Brasil está listado entre os países que praticam uma enorme injustiça fiscal. Qual a contribuição da reforma para evitar que as classes mais baixas acabem pagando mais imposto?*

— Sem sombra de dúvida, o sistema tributário atual é altamente regressivo. O único estudo feito com detalhe e rigor técnico sobre esse assunto foi realizado em 1975. Na época, o dado que se tinha levantado é que uma família com renda na faixa de um salário mínimo pagava uns 30% de sua renda na forma de impostos. E, na faixa de cem salários mínimos, essa proporção baixava para 15%. Exatamente pelo fato de que se tem uma tributação elevada sobre alimentos, remédios, combustíveis e transporte. A única maneira de corrigir esse problema é fazer com que o sistema tributário evolua ao longo do tempo para tributar o consumo e não a produção, aplicando alíquotas seletivas. A emenda que está no Congresso é um primeiro passo para reverter essa injustiça fiscal. Ela prevê que as alíquotas do novo imposto sobre valor adicionado serão seletivas em função da essencialidade do produto. Hoje a Constituição diz que o ICMS poderá ser seletivo. Como diz *poderá*, significa que nunca *é*. Agora o verbo será colocado taxativamente: as alíquotas *serão* seletivas.

■ *Já existe alguma proposta para essas alíquotas?*

— O que se imagina é caminhar desde logo para instituir três ou quatro faixas: uma reduzida, para os produtos essenciais da cesta básica (o ideal no meu ponto de vista seria algo em torno de 5%); uma alíquota básica, que atualmente é de 17 e 18%; uma alíquota ampliada, hoje na faixa de 25% para alguns produtos eletrônicos, por exemplo; e talvez uma alíquota especial que deve ser aplicada a fumos e bebidas.

■ *Existe alguma outra grande injustiça fiscal que deve ser corrigida com a reforma?*

— Na agricultura paga-se imposto sobre a intenção de produzir. Na compra de sementes, fertilizantes, defensivos, entre outros insumos, o agricultor está sendo tributado sobre algo incerto, que não sabe ainda se vai dar resultado. Se houver uma frustração de safra, o agricultor pagou imposto sobre a intenção de produzir e não sobre a produção que não se materializou, ou que pelo menos não se materializou na mesma dimensão. Essa incidência de ICMS não existia antes da Constituição de 1988. Havia uma lei complementar que dava isenção aos insumos agrícolas, exatamente por reconhecer o fato que mencionei. Atualmente, há um convênio do Confaz que isenta esses insumos. A emenda proposta vai reinstituir na Constituição essa isenção, evitando cobrar imposto sobre a intenção de produzir.

Em 1975 um estudo indicava que uma família com renda de um salário mínimo pagava uns 30% dela na forma de impostos. Na faixa de cem salários, essa proporção baixava para 15%.

■ *Alguns estados adotaram a redução do ICMS na cesta básica. Quais os resultados dessa decisão?*

— Esse movimento começou há quatro anos, na esteira do debate sobre a tributação na agricultura. Significou um rompimento com uma regra que vinha sendo observada historicamente pelos governos estaduais, que era a unanimidade de decisões em relação ao ICMS. Uma regra que ainda persiste. São Paulo foi, salvo engano, o primeiro estado a reduzir a tributação dos alimentos de 12 para 7%. Seguiu-se a iniciativa de outros estados, como Rio de Janeiro, Paraná, Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Distrito Federal e mais recentemente Maranhão e Bahia. Isso criou uma situação de certo modo injusta, porque exatamente os estados mais ricos, mais desenvolvidos, que dependem menos da tributação na agricultura para financiar os seus orçamentos, puderam sair na frente. O que é o caso de São Paulo e outros do Sudeste. Já os estados do Norte, Nordeste e alguns do Centro-Oeste ainda não adotaram essa medida, exatamente pela forte dependência da receita tributária que vem da agricultura. A reforma pretende mudar essa situação.

■ *Mas o Brasil não é um dos países onde mais se cobra imposto sobre alimento?*

— Se não é o campeão, deve ser o vice. As últimas estimativas que fiz mostram que, na cesta básica de alimentos, 1/3 é imposto. Significa que o cidadão está comendo 30% de impostos não-nutritivos. Na maior parte dos países da União Européia, a tributação sobre alimentos situa-se na faixa de 5 a 7%. Na Inglaterra é zero. O que tem sido insistentemente proposto nos últimos anos é reduzir a tributação da cesta básica a um nível da ordem de 5 a 6%. É uma medida necessária não só do ponto de vista social como para ajustar o sistema tributário a um mínimo de eqüidade: tributar menos os produtos mais essenciais e, em compensação, aumentar o imposto sobre os produtos supérfluos.

■ *A redução dos impostos pode ter impacto direto sobre a oferta de alimentos básicos e sobre os preços?*

— Creio que sim. O atual sistema tributário provoca uma grande desorganização na comercialização de alimentos. Por quê? Porque induz o trânsito clandestino de mercadorias e impede a expansão do sistema cooperativo, que não consegue competir com essa comercialização que

trafega informalmente. As cooperativas praticamente não entram no feijão, no arroz e em outros alimentos básicos por esse motivo. À medida que se reduz a tributação e se permite um comércio mais legalizado, o resultado é uma diminuição no custo do alimento na ponta e, obviamente, elimina-se o chamado atravessador, que é uma das figuras historicamente conhecidas como prejudiciais a todo esse processo.

■ *Quer dizer, então, que a reforma vai ajudar na reorganização do abastecimento de alimentos básicos e no desenvolvimento do cooperativismo?*

— Exatamente. A Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB) tem sustentado que, se a redução dos tributos na agricultura for viabilizada, o sistema cooperativo deve experimentar enorme expansão. Isso trará grande benefício para a comercialização de alimentos, uma área onde as cooperativas têm mostrado muito mais eficiência. Outro lado importante, às vezes pouco lembrado, é o aspecto sanitário, que tem a ver com a comercialização mas tem ainda mais a ver com a saúde do consumidor. No caso das carnes, por exemplo, há denúncias freqüentes de aumento do abate clandestino e fechamento de frigoríficos. Isso significa que parte da carne consumida não passa pela vigilância sanitária. Como a reforma deve reduzir a sonegação fiscal, um dos seus impactos positivos será contribuir para brecar os abates clandestinos e, conseqüentemente, melhorar o controle sanitário.

■ *E como a reforma vai reduzir a sonegação fiscal?*

— A proposta é unificar a alíquota interna e a interestadual. Isso fecha uma enorme brecha à sonegação. O atual sistema, com diferenças de alíquotas nas fronteiras, criou como que vários territórios fiscais dentro do Brasil. O que sai de São Paulo para o Norte paga 7% em São Paulo e a diferença no Norte. E no sentido contrário, paga 12% no Norte e a diferença no Sul. Essa foi uma tentativa dos estados menos desenvolvidos de corrigir através de um diferencial de alíquotas o problema da concentração de receita tributária, já que a produção é muito concentrada. Mas isso chegou a tal ponto que incentivou uma brutal sonegação de impostos.

■ *Qual seria a saída para administrar as desigualdades regionais?*

— A fusão dos dois impostos, ICMS e IPI, abre espaço para se adotar o que no jargão tributário se convencionou chamar princípio do destino. Isso é simplesmente fazer com que o imposto seja cobrado no estado onde o produto é consumido e não onde ele é produzido. Essa mudança assegura um ganho substancial de arrecadação para os estados menos desenvolvidos. Em resumo: ganham os estados que forem importadores líquidos, perdem os que forem exportadores líquidos. É o caso de São Paulo. A Fazenda paulista calcula que essa mudança possa trazer uma perda de 16% no valor da arrecadação atual. Mas eles sabem que podem ganhar muito com a redução da sonegação fiscal, o que compensaria parte dessas perdas.

■ *Existe alguma estimativa confiável sobre o tamanho da sonegação fiscal nos estados?*

— Todos aqueles que trabalham nas administrações fiscais dos estados sabem que o índice de sonegação é enorme. Mas ninguém se arrisca a dar um número, tal o valor que se supõe. A Receita Federal encaminhou à CPI da Evasão Fiscal um dado assustador sobre o que acontece com os impostos federais: para cada real arrecadado, R$1,20 é sonegado. Se isso ocorre na esfera federal, também ocorre na esfera estadual. Porque o mínimo que se exige do sonegador é que ele seja coerente.

■ *A unificação termina com o que se convencionou chamar de passeio da nota fiscal?*

— Exatamente. Hoje, o sujeito emite uma nota fiscal em São Paulo dizendo que vai vender em Manaus e a mercadoria não sai da esquina. Trata-se de uma escrituração falsa. Manaus é um caso extremo, porque as saídas para a Zona Franca têm alíquota zero. Mas até vendendo alguma coisa para o Recife, por exemplo, a diferença é de tal ordem que estimula a sonegação. Se vender internamente em São Paulo, paga 18% de imposto. Se for para Recife, recolhe 7% em São Paulo e os 11% restantes na capital pernambucana. Como a administração tributária está muito despreparada para fazer qualquer fiscalização eficiente, o que continua acontecendo com muita freqüência são as vendas estaduais fictícias. Paga-se apenas a alíquota interestadual e o produto não sai da esquina.

■ *O fim das alíquotas diferenciadas não deve trazer também uma diminuição no custo do transporte?*

— Sem dúvida. Hoje, além do passeio da nota fiscal tem-se uma espécie de engenharia operacional, na qual é mais conveniente, para um distribuidor de bebidas para São Paulo, apenas para citar um exemplo, se instalar na fronteira com Minas Gerais. Ou vice-versa: instalar-se em São Paulo para vender em Minas. A razão é a diferença de alíquotas. Da fronteira de Minas para São Paulo, a bebida é vendida com um imposto de 12%, que é a alíquota interestadual de Minas. Se estivesse dentro do território paulista, o distribuidor estaria vendendo para o varejista com 25% de imposto. Portanto, o sistema atual induz um aumento de transporte por conta dessas armações.

■ *Não se pensa em eliminar a incidência do ICMS sobre transporte?*

— A reforma não prevê essa isenção. Antes de 1988, quando não existia o ICMS, mas o ICM, não havia a cobrança desse imposto estadual sobre transportes, comunicações, energia etc. Esses setores recolhiam impostos federais e a alíquota para o de transportes era relativamente baixa. Depois da mudança na Constituição, passou-se a tributar os transportes com a mesma alíquota do ICMS em geral. Isso significou mais uma incidência ao longo da cadeia produtiva. E no caso de alguns produtos alimentares acarretou um grande aumento no custo do transporte, devido às várias cobranças: desde o transporte da matéria-prima para o beneficiamento ou a transformação até a chegada do produto à gôndola do supermercado.

■ *Já que a União e os estados vão cobrar impostos sobre a mesma base, o novo ICMS pode facilitar uma ação integrada dos fiscais estaduais e federais?*

— Essa é uma conseqüência importante do novo sistema. Hoje esse é um problema seríssimo. Não se consegue uma ação conjunta, até porque em alguns casos há certa animosidade. Mas à medida que constitucionalmente se unifique a base tributária, é natural que tenha uma administração integrada. E acho que é o único caminho para resolver o problema da deficiência na fiscalização. Não há como se colocar, em um país com as dimensões do Brasil, uma fiscalização federal eficiente em todos os estados. Agora, o modelo está construído de tal forma a criar quase um mecanismo de cumplicidade entre o contribuinte e a Fazenda. Com a unificação da alíquota, o contribuinte paga a mesma coisa vendendo para dentro ou para fora do estado. Suponha que a alíquota estadual do novo ICMS seja mantida em 18% e a federal em 5%, totalizando 23%. Se na saída para outro estado a alíquota for mais baixa, de 7% como é atualmente, o contribuinte terá que escriturar um débito nesse valor para o estado e a diferença para o governo federal, lançando sempre no total um débito de 23%. Com isso, não há estímulo para falsificar uma venda interestadual. E mais ainda: se o contribuinte não registrar a operação no estado seguinte, será tributado duas vezes: pagou no estado de origem e vai pagar novamente no de destino. Ou seja, quase que se obriga o contribuinte a correr atrás do fiscal.

■ *E a simplificação do sistema tributário, tão reivindicada pela sociedade brasileira?*

— É também outra conseqüência importante do novo ICMS. Claro que não é a simplificação desejada, mas a possível, dentro dos limites da situação financeira e política que o país atravessa. A grande contribuição da unificação do imposto, nessa direção, é que se passa a ter uma só legislação, uma só escrituração. Imagine um grande atacadista que opere em todo o Brasil. Ele tem que acompanhar a legislação de 27 estados e mais a legislação federal. O que significa um exército de advogados e contabilistas para destrinchar o cipoal de leis e normas. Com a mudança, haverá uma única legislação e uma única escrituração: uma com guia federal e outra, estadual.

■ *O custo elevado da administração tributária para as empresas não decorre também do excessivo número de tributos?*

— Essa é uma visão equivocada. Criou-se no Brasil uma idéia falsa de que o problema é o número de impostos. O Ives Gandra chegou a identificar 58 tributos. Mas nesses foram incluídas taxas sem expressão, de expedição de passaporte, fiscalização sanitária, criação de cavalos e várias outras . Não é esse o problema. O número de tributos no Brasil não é muito maior do que nos demais países. Temos uns 12 tributos no país, entre impostos e as principais contribuições. O que não é muito mais do que se tem na Europa e nos EUA. O problema da complexidade e do excessivo custo que isso impõe ao contribuinte é a freqüência com que as regras do jogo mudaram nesses últimos anos. Além do tradicional pacote de final de ano, havia as inúmeras alterações ao longo do exercício. Isso exige um exército de especialistas decifrando as mudanças para um determinado contribuinte. O regulamento do imposto de renda norte-americano é um calhamaço respeitável. Só que deve estar imutável há anos. O contribuinte aprende uma vez e pronto. Como não muda, não é complicado.

■ *Todo esse modelo tributário foi concebido para que tamanho de estado?*

— Essa é uma questão impossível de responder quantitativamente. Muita gente faz o discurso de que antes de discutir o modelo tributário é preciso definir o tamanho de estado que se quer. E como ele se reparte entre as parcelas federal, estadual e municipal. Acho que algumas diretrizes podem ser estabelecidas e a própria Constituição já definiu algumas delas. Dizer se essa reforma tributária se ajusta ou não a um perfil de estado não é uma resposta que possa ser dada de maneira estática. O capítulo constitucional é perfeitamente compatível com a idéia de um estado mais enxuto, principalmente de um governo federal mais enxuto e de maior fortalecimento estadual e municipal.

■ *Como assim?*

— Ao fazer essa junção do ICMS com o IPI, deixamos em aberto a possibilidade de reduzir progressivamente a parcela federal e aumentar em contrapartida a parcela estadual, à medida que a descentralização for acontecendo. A Constituição permite que esse ajuste seja feito. Basta reduzir a alíquota federal a zero e se transfere toda essa parcela para os estados. Isso pode ser feito na legislação complementar. Se esse sistema de cobrança sobre o valor agregado for mostrando os seus resultados, fechando as brechas da sonegação, abre-se espaço para rediscutir, por exemplo, as contribuições sociais. A possibilidade de uma assistência médica estadualizada e municipalizada, como aspira a sociedade brasileira, só é viável se forem dadas condições para isso. Se houver um crescimento substantivo da arrecadação estadual, com a transferência progressiva para os estados da base integral da tributação sobre o valor agregado, essas responsabilidades poderão ser transferidas e, conseqüentemente, reduzidas as contribuições sociais. Por isso, a reforma tributária tem que ser entendida como um processo, não um ato isolado.

Entrevista realizada por Cíntia Sasse

Tributos incidentes em alimentos industrializados

	%
Inglaterra	0
França	5,5
Espanha	6
Holanda	6
Alemanha	7
Portugal	8
Brasil*	7, 12 e 17

* Alíquotas de ICMS incidentes sobre alimentos em geral.