

Política Tributária, Autonomia Estadual e Crescimento Econômico

Ricardo Varsano

Seminário Desafios do Federalismo Brasileiro
Senado Federal 18 e 19 de outubro de
2012

Sumário

- A reforma tributária dos anos 60
- A tributação na Constituição de 88
- A Política tributária pós-Constituição
- O ICMS atual
- Institucionalização da política tributária

E os municípios?

A Reforma Tributária dos Anos 60

Objetivos

- Ter arrecadação federal potencialmente alta ...
 - ... para ceder parte dela via incentivos e transferências
- Favorecer o crescimento econômico
 - ICM e IPI muito melhores que IVC e IC
 - IR favorável à poupança e investimento (em detrimento da equidade)
 - Estados praticamente impedidos de influir no processo de crescimento: níveis de receita estadual na medida do possível compatíveis com atribuições; baixo grau de autonomia fiscal
- Centralizar, sem impor, as decisões de investimento
 - Poder de decisão privado “comprado” com incentivos
 - Poder de decisão de unidades subnacionais “comprado”, se necessário, com transferências negociadas

A Reforma Tributária dos Anos 60

O ICM

- Proposta audaciosa
 - Brasil um dos pioneiros do IVA
 - Brasil pioneiro do IVA estadual e poucos existem ainda hoje: Quebec (1992) e estados da Índia (2005)
 - Mas IVA = “*money machine*”
- ICM = IVA modelo francês de 1948/55 + tributação interestadual conforme proposta do Relatório Neumark para a Comunidade Econômica Européia (1963) = imposto melhor que IVC mas um IVA ruim
 - IVA francês reformado em 1968
 - Proposta do Relatório Neumark não foi adotada na Europa até hoje

A Tributação na Constituição de 88

Principais Objetivos e Obstáculos

- Principais objetivos (reação ao status quo)
 - Descentralização de recursos e fortalecimento da autonomia das unidades da federação
 - Equidade
- Principais Obstáculos Criados
 - Sistemas tributários paralelos, um deles exclusivo da seguridade social sem transferências a estados e municípios
 - Conflito distributivo na federação que resultou em aumento possivelmente excessivo dos percentuais dos fundos de participação

A Tributação na Constituição de 88

Do ICM ao ICMS

- Base ampliada: incorporação à base de combustíveis, energia elétrica, minerais e serviços de transporte e de comunicações
- Mas:
 - Serviços em geral não foram incluídos na base: tributação favorecida em relação a mercadorias
 - Exportações (exceto de produtos elaborados) tributadas
 - Bens de capital não foram exonerados
 - Chamados bens de uso e consumo, que são insumos, não dão direito a crédito do imposto (critério de crédito físico)
 - Tributação do comércio interestadual não foi alterada

A Política Tributária Pós-Constituição

Ninguém Faz...

- Carga tributária maior que um terço do PIB
- “Na média, cada residente do país teve que trabalhar [em 2010] aproximadamente 125 dias do ano apenas para pagar [imposto]” (José Roberto Afonso)
- Apesar da importância da tributação, não existe
 - um órgão especializado em política tributária nem no Governo Federal nem nos estaduais
 - Uma entidade que coordene as políticas fiscais, inclusive tributárias, dos entes da federação

A Política Tributária Pós-Constituição

...Mas Ela Existe

- Se não há um órgão que faça explicitamente a política tributária ela é feita implicitamente pelas administrações tributárias.
- A função precípua de:
 - Um órgão de política tributária é definir os impostos e utilizá-los como instrumentos da política econômica à luz dos princípios de tributação: equidade, neutralidade e afabilidade ao investimento e ao ambiente de negócios
 - Uma administração tributária é arrecadar impostos
- Fatalmente, a política tributária feita por quem tem a obrigação de arrecadar seguirá o que Fernando Rezende denominou o “princípio da comodidade”

A Política Tributária Pós-Constituição

Tentativas de Reformas Abrangentes

Anteriores à Constituição de 88

- Comissão FGV (preparação da reforma dos anos 60)
- CRETAD (apoio à elaboração da Constituição)

Após 1988

- 1992 - Resultado: só IPMF
- 1995 - Abandonada pelo próprio governo
- 2000 – Rejeitada pelo Governo Federal
- 2002 – Enviada ao Congresso, nada aconteceu
- 2007 – Bom projeto inicial destruído pelas negociações

A Política Tributária Pós-Constituição

Alguns Eventos

- Congelamento dos percentuais do FPE
- Reconcentração dos recursos tributários via contribuições sociais e DRU
- IPMF e CPMF
- Invenção do imposto “semi-cumulativo”
- Simples Nacional com limite de receita bruta anual mais elevado do mundo (R\$ 3.600.000)
- Substituição de contribuição sobre a folha de salários por uma sobre faturamento

A Política Tributária Pós-Constituição

A Desastrosa Política Tributária do ICMS

- Acirramento da guerra fiscal
- Espreadimento da guerra dos portos
- Número de alíquotas absurdamente alto
- Enormes alíquotas sobre combustíveis, energia elétrica e comunicações + não dedução de parte do (ou todo o) imposto pago quando são insumos
- Lei Kandir: alguns avanços e um retrocesso
- LCs que alteraram a Lei Kandir: só retrocessos
- Abuso da substituição tributária

O ICMS atual

Canção para Ninar Gigante Adormecido

- Simples Nacional + substituição tributária + critério de crédito físico: ICMS é quase um IVC
- Não restituição de créditos acumulados
- 35 a 40% da receita proveniente de combustíveis, energia elétrica e serviços de comunicação
- Grande número de regras especiais
- Enorme número de isenções
- Crédito para bens de capital em 4 anos
- Tributação do comércio interestadual distorciva
- Guerra fiscal: incerteza para investidor
- Guerra dos portos: desproteção aos produtos nacionais
- Estados com mais de 10 alíquotas, algumas delas as mais elevadas do mundo
- Em suma, ICMS é inimigo da competitividade, do crescimento, do balanço de pagamentos e de si mesmo

Institucionalização da Política Tributária

- Criar uma secretaria de política tributária (na Presidência ou no Ministério da Fazenda?)
- Estimular os estados a criarem assessorias de política tributária
- Instituir um “Conselho Nacional de Política Tributária e Coordenação Federativa”
- Primeira tarefa: definir uma proposta e estratégia para reforma da tributação do consumo (IPI, PIS, COFINS, CIDE, ICMS, ISS)

Se o ICMS for transformado em um verdadeiro IVA sobre o consumo ...

- Cada estado poderá ter autonomia para fazer a política tributária que bem entender, inclusive conceder incentivos, desde que ela não altere a natureza do imposto
- As arrecadações estaduais crescerão
- As ações de cada estado pouco afetarão os demais estados e a competitividade do sistema produtivo brasileiro

OBRIGADO