

# IDEIAS PARA UMA REFORMA TRIBUTÁRIA

Ives Gandra da Silva Martins  
Jurista

A primeira revolução tributária no Brasil deu-se com a edição da E.C. n. 18/65, do Código Tributário Nacional em 1966 e da Constituição de 1967. Sistematizou-se o novo ramo do direito, com normas hierarquizadas. Assim é que à maior explicitação do sistema pela Constituição (E.C. 18/65, CF 67 e EC n. 1/69) correspondeu a criação de uma lei – com eficácia de lei complementar – destinada a ordenar a legislação dos diversos entes federativos.

Em 1988, a Constituição Federal, promulgada em 5 de outubro, conformou de vez uma ordem tributária – dividida em seis partes, cinco no sistema tributário propriamente dito (arts. 145 a 156) e uma na ordem social (art. 195) – com princípios gerais (145 a 149), limitações constitucionais ao poder de tributar (arts. 150/152), impostos federais (153 e 154), estaduais (155), municipais (156) e contribuições sociais (195).

Tão logo promulgada a lei suprema, já começaram as críticas, não à parte principiológica, mas à dos tributos em espécie, diversos projetos tendo sido apresentados pelos governos Collor, Itamar, FHC e Lula, mas nenhum deles logrou êxito.

Atribuo esses fracassos ao fato de tais projetos trazerem conformações globais do sistema, gerando uma “cadeia de anticorpos”, no Parlamento, contrária à sua aprovação, visto que os grupos de parlamentares opositores se autoapoiavam e se revezavam no torpedeamento destas reformas.

Os principais problemas, então, detectados, disseram respeito ao princípio da não cumulatividade, complexidade fiscal, guerra fiscal entre Estados e Municípios (ICMS e ISS), a superposição de incidências (IPI, ICMS, ISS, Cofins, Pis e CIDE), além de outros de menor magnitude.

O fracasso de todos os presidentes em reformar em profundidade a ordem tributária está levando a presidente Dilma Rousseff a pretender promover uma reforma segmentada, no que faz bem, pois evitará a formação de blocos contrários, que se autoestimulam e autoapoiam para não deixar nenhuma delas avançar.

Tenho para mim que o maior problema reside na guerra fiscal entre os Estados. Um imposto de vocação nacional, como é o caso do ICMS, não poderia ter sido regionalizado, como foi, desde o antigo IVC, eis que, pelo princípio da não cumulatividade, incentivos dados em um Estado terminam refletindo, nas operações interestaduais, em outros.

Como consequência, o Estado que os concede, oferta melhores condições de competitividade às empresas estabelecidas em seu território, em detrimento das que se encontram sediadas em outros Estados. Imagine-se uma empresa que não pague ICMS em sua unidade federativa, mas gere direito a crédito no outro. O ICMS incidente sobre o produto será apenas aquele do acréscimo cobrado pelo outro Estado, com o que seus produtos ficarão mais baratos do que os produzidos na unidade não incentivada.

Propus, em audiência pública no Congresso Nacional, para terminar de vez com a guerra fiscal de ICMS, a introdução de apenas dois dispositivos: uma alíquota única para todo o Brasil, com o que se evitaria o “turismo de notas fiscais”; e a proibição absoluta de incentivos fiscais no âmbito do ICMS, o que eliminaria a descompetitividade empresarial, por força da concessão de incentivos em um Estado, sem correspondência em outro. Como os Estados NÃO DESEJAVAM ACABAR COM A GUERRA FISCAL, a proposta foi rejeitada.

Outro problema é a acumulação de incidências. A União Europeia adota um único tributo circulatório sobre bens e serviços para todos os Estados que a compõem, ou seja, o IVA (imposto sobre o valor agregado). No Brasil, temos, sobre a circulação de bens e serviços, a incidência de variados tributos (IPI, ICMS, ISS, COFINS, PIS, CIDE) além dos impostos regulatórios de importação e exportação.

Uma simplificação neste sentido seria interessante. Talvez a criação de um IVA nacional pertencente à Federação, com a incorporação do IPI, ICMS e ISS – como propus ao tempo da revisão constitucional de 1993 – e partilhado entre União, Estados e Municípios pudesse ser a solução.

Alemanha e Portugal têm no IVA, no Imposto de Renda e no tributo das corporações, mais de 90% de sua receita. Nada justifica no Brasil tal complexidade, com 12 impostos, no sistema, com esferas de tributação autônomas (União, Estados e Municípios) e, muitas vezes, superposição de incidências, como no IPI, ICMS, COFINS, PIS, estes últimos tributos incidentes também sobre operações sujeitas ao ISS.

Desoneração da folha de pagamentos é, além disso, outro caminho relevante, visto que o Brasil, em encargos sociais, bate todos os emergentes e a maior parte dos países desenvolvidos.

Não é possível concorrer com a China, Rússia ou Índia, onde os encargos sociais e a carga tributária são quase a metade do Brasil, se considerarmos a média dos três países em conjunto (visto que é maior na Rússia e menor na China e na Índia).

Por fim, descomplicar a legislação e simplificar o sistema é fundamental, para que não se perca tanto tempo para cumprir obrigações tributárias. Basta dizer que a média do tempo perdido pelo empresário brasileiro por ano para cumpri-las é de 2.600 horas, sendo pouco mais de 100 horas na Alemanha, 300 horas nos Estados Unidos e, no mundo, em torno de 400 horas. Enfim, são estes alguns dos pontos que, a meu ver, devem merecer reflexão, para uma futura reforma.