



Ministério da Fazenda

REFORMA TRIBUTÁRIA

Brasília - DF
28 de fevereiro de 2008

REFORMA TRIBUTÁRIA

1. Importância da Reforma Tributária

Está em curso um processo de crescimento sustentável, caracterizado por um novo ciclo de crescimento econômico: mais vigoroso e equilibrado. Na base deste crescimento está um grande avanço na consolidação da estabilidade macroeconômica, caracterizado por uma política fiscal que garante a redução consistente da dívida pública, pela inflação baixa e estável e pela solidez das contas externas, resultado de um forte crescimento das exportações e de um nível recorde de reservas internacionais.

1. Indicadores Macroeconômicos do Brasil		
	2003	2007
Crescimento do PIB (%)	1,1	5,4
Inflação (IPCA) - (%)	9,3	4,5
Exportações (US\$ bilhões)	73,2	160,7
Saldo Comercial (US\$ bilhões)	24,9	40,0
Reservas Internacionais (US\$ bilhões)	49,3	180,3
Superávit Primário (% do PIB)	3,9	4,0
Déficit Nominal (% do PIB)	(4,7)	(2,3)
Dívida Líquida do Setor Público (% do PIB)	52,4	42,8

Mas a característica mais marcante do atual momento é uma política econômica voltada para a aceleração do crescimento e, principalmente, uma política de inclusão social e redução das desigualdades que está na base de todas as ações do atual governo.

O desafio, neste momento, é não se acomodar com os resultados obtidos, mas sim criar condições para consolidar os avanços e acelerar ainda mais o crescimento econômico e a redução das desigualdades sociais e regionais.

É neste contexto que se insere o projeto de Reforma Tributária enviado ao Congresso, resultado de um amplo debate realizado ao longo do último ano com Estados, Municípios, trabalhadores e empresários, e cujo principal objetivo é racionalizar nosso sistema tributário e ampliar o potencial de crescimento do País.

A necessidade de uma revisão geral no complexo sistema tributário brasileiro é conhecida por todos os segmentos da sociedade. A Reforma Tributária eliminará os obstáculos para uma produção mais eficiente e menos custosa, reduzirá a carga fiscal que incide sobre produtores e consumidores, estimulará a formalização e permitirá o desenvolvimento mais equilibrado de Estados e Municípios.

Há várias razões pelas quais a Reforma Tributária contribui, de forma relevante, para acelerar o potencial de crescimento do País:

- a simplificação e desburocratização do sistema tributário, reduzindo significativamente o número de tributos e o custo de cumprimento das obrigações tributárias acessórias pelas empresas;
- o aumento da formalidade, distribuindo mais eqüitativamente a carga tributária: os que hoje pagam impostos pagarão menos, e aqueles que não cumprem suas obrigações tributárias passarão a contribuir;
- a eliminação das distorções da estrutura tributária, diminuindo o custo dos investimentos e das exportações;
- a eliminação da guerra fiscal, resultando em aumento dos investimentos e da eficiência econômica;
- o avanço importante na política de desoneração, reduzindo o custo tributário para as empresas formais, para os consumidores e ampliando a competitividade do País;
- o aperfeiçoamento da política de desenvolvimento regional, introduzindo mecanismos mais eficientes de desenvolvimento das regiões mais pobres.

O insucesso de tentativas anteriores de implementação de reformas no sistema tributário nacional gerou certo ceticismo por parte de alguns segmentos da sociedade sobre a possibilidade de aprovação de uma proposta. O momento atual é, contudo, mais favorável à tramitação da Reforma Tributária.

A diferença mais importante é que estamos hoje passando por um período de crescimento econômico, que tem impacto positivo sobre a arrecadação. Este ambiente reduz as resistências à Reforma e permite à União reduzir a carga tributária e compensar eventuais prejuízos dos entes federados sem desequilibrar as contas públicas.

Por outro lado, o esgotamento da guerra fiscal como política de atração de investimentos, com o aprofundamento da deterioração do ambiente de negócios e das relações federativas, cria um ambiente mais favorável à superação desta distorção em nosso sistema tributário.

Por fim, a implantação da Nota Fiscal Eletrônica (NF-E) e a integração entre os fiscos, além contribuir para uma redução significativa da sonegação, permitem implementar mudanças técnicas que não eram possíveis em outros momentos, tais como:

- a tributação do ICMS preponderantemente no Estado de destino sem aumentar a evasão;
- a implantação de um sistema de compensação entre as empresas que resolverá o problema do acúmulo de créditos tributários;
- o cálculo preciso dos ganhos e perdas dos Estados com as mudanças decorrentes da Reforma, permitindo uma discussão racional da compensação de eventuais perdas;
- a calibragem mais precisa das novas alíquotas dos impostos tratados na reforma, reduzindo riscos de aumento da carga.

2. Principais problemas do Sistema Tributário

2.1 Complexidade

O Brasil tem uma estrutura tributária muito complexa, com muitos tributos incidentes sobre a mesma base. O problema é especialmente relevante no caso dos tributos indiretos sobre bens e serviços. Enquanto a maior parte dos países tem um ou dois tributos indiretos, o Brasil tem seis, com grande diversidade de legislações, que estão em permanente alteração.

Somente na esfera federal são quatro tributos e três regimes tributários diferentes. O ICMS, de competência estadual, apresenta 27 diferentes legislações, com enorme variedade de alíquotas e critérios de apuração. No caso da tributação do lucro das empresas, há dois tributos distintos: o imposto de renda (IR) e a contribuição social sobre o lucro líquido (CSLL).

2. Tributos Indiretos sobre Bens e Serviços

Tributo	Competência	Regime	Base de Incidência
IPI	Federal	Não cumulativo	Importação e produção de produtos Industrializados
COFINS	Federal	Misto	Importação, produção e comercialização de bens e serviços
PIS	Federal	Misto	Importação, produção e comercialização de bens e serviços
CIDE-Combustíveis	Federal	Cumulativo ¹	Importação e comercialização de petróleo e gás natural e seus derivados
ICMS	Estadual	Não cumulativo	Circulação de mercadorias e prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação
ISS	Municipal	Cumulativo	Prestação de serviços de qualquer natureza, não compreendidos na base do ICMS, definidos em lei complementar

^{1/} A tributação de CIDE gera créditos na cadeia de produção de combustíveis, mas não gera créditos para as empresas que consomem os combustíveis, razão pela qual está se considerando a incidência como cumulativa.

Esse modelo implica altos custos burocráticos para as empresas apurarem e pagarem seus impostos, além de um enorme contencioso com os fiscos. Não é por acaso que um estudo do Banco Mundial aponta o Brasil como recordista mundial em tempo despendido pelas empresas para cumprimento das obrigações tributárias.

2.2. Cumulatividade

As incidências cumulativas, nas quais o imposto pago em uma etapa da cadeia produtiva não gera crédito para as etapas seguintes, resultam em uma série de distorções na economia:

- organização ineficiente da estrutura produtiva;
- aumento do custo dos investimentos e das exportações;
- favorecimento às importações.

Apesar de avanços recentes, ainda há uma série de tributos cumulativos no sistema tributário brasileiro, tais como a Cide-combustíveis e o ISS. Mesmo no caso de tributos não-cumulativos (ICMS, PIS/Cofins), parte dos bens e serviços utilizados pelas empresas não geram créditos, onerando os investimentos e as exportações.

Na Tabela 3 apresenta-se uma estimativa da incidência cumulativa ainda remanescente na economia brasileira, a qual alcança quase 2% do PIB. De fato o problema é ainda maior, pois, para alguns setores e categorias de empresas, a tributação do PIS/Cofins ainda é feita pelo regime cumulativo, mas não é possível calcular o impacto dessa distorção.

3. Incidências Cumulativas	R\$ bilhões de 2006		
	Arrecadação	Impacto*	% do PIB
Tributos Cumulativos			
ISS	15,3	9,9	0,4%
CIDE-Combustíveis	7,8	3,9	0,2%
Créditos não compensados			
ICMS		17,0	0,7%
PIS/COFINS		13,0	0,6%
Total		43,8	1,9%

* / Parte da incidência do ISS e da CIDE afeta apenas consumidores finais, não sendo considerada como incidência cumulativa.

2.3. Aumento do Custo dos Investimentos

Além da cumulatividade, o custo dos investimentos é elevado devido ao longo prazo de recuperação dos créditos dos impostos pagos sobre os bens de capital. Uma empresa leva 48 meses para compensar o ICMS pago na compra de uma máquina (ao ritmo de 1/48 por mês) e 24 meses para compensar o PIS/Cofins.

O custo efetivo deste diferimento depende da situação financeira da empresa. Para uma empresa líquida corresponde ao que deixa de receber por não aplicar os recursos no mercado financeiro. Para uma empresa endividada, corresponde aos juros pagos sobre o crédito que tem de tomar para financiar o longo prazo de recuperação do imposto.

A Tabela 4 apresenta algumas estimativas de como este custo financeiro pode encarecer o preço de uma máquina no caso de uma empresa líquida e duas empresas endividadas. No geral, o problema tende a ser maior para as empresas de menor porte, que são menos líquidas e pagam taxas mais elevadas no mercado financeiro.

4. Custo financeiro do diferimento (% do preço do equipamento)			
Custo do Capital	PIS/COFINS	ICMS	Total
Selic (11,25%)	1,0	1,7	2,6
Capital Giro (27,9%)	2,0	3,3	5,3
Conta Garantida (58,8%)	3,3	4,9	8,2
Memo:			
Alíquota do Tributo	9,25%	8,80%	

2.4. Problemas do ICMS

Um grande número de problemas do ICMS tem a ver com a forma de cobrança desse imposto nas operações interestaduais. Nestas transações, uma parte do ICMS é devido ao Estado de origem da mercadoria (normalmente correspondente a uma alíquota de 12%) e uma parte ao Estado de destino. Nas vendas dos Estados do Sul e Sudeste (exceto Espírito Santo) para os demais Estados, a alíquota no Estado de origem é de 7%.

Um dos problemas que essa estrutura gera é a resistência dos Estados em ressarcir as empresas exportadoras dos créditos acumulados relativos ao ICMS, sob o argumento de que teriam de ressarcir um imposto que foi pago em outra unidade da Federação. Esse acúmulo de créditos é uma das maiores preocupações dos exportadores brasileiros e, em vários casos, tem levado o Brasil a perder investimentos para outros países.

O problema mais grave, no entanto, é a guerra fiscal, através da qual um Estado reduz o ICMS para atrair investimentos para seu território.

No início, a guerra fiscal foi vista como opção dos Estados mais pobres para atrair investimentos, compensando a falta de uma política mais efetiva de desenvolvimento regional. Com o tempo, no entanto, os Estados mais ricos também passaram a praticar a guerra fiscal, a qual perdeu força como instrumento de desenvolvimento regional e passou a gerar uma série de distorções altamente prejudiciais ao crescimento do País.

2.5. Guerra Fiscal

Numa situação em que os Estados vêm concedendo benefícios fiscais mediante negociações caso a caso e sem qualquer coordenação, a guerra fiscal tem produzido uma verdadeira anarquia tributária, gerando uma enorme insegurança para os investidores.

De fato, ao fazer um investimento, uma empresa não sabe se seus concorrentes receberão benefícios que podem comprometer sua capacidade de competir e sobreviver no mercado. Essa insegurança leva os empresários a investir menos ou então a exigir um retorno mais alto dos investimentos, prejudicando os consumidores.

Hoje a insegurança atinge até mesmo as empresas que receberam incentivos e que não sabem se conseguirão mantê-los:

- por conta de decisões judiciais reconhecendo a inconstitucionalidade dos benefícios concedidos, inclusive obrigando a cobrança retroativa dos impostos que deixaram de ser pagos;
- porque vários Estados não estão aceitando o crédito de ICMS de produtos que receberam incentivos em outras unidades da Federação.

Mas há outros problemas que resultam da guerra fiscal, como a concessão de benefícios que favorecem as importações em detrimento da produção nacional. Quando uma empresa importa um produto, todo o ICMS é devido ao Estado onde está a empresa, e o benefício pode alcançar 100% do imposto, mas quando o mesmo produto é comprado de outro Estado, parcela do ICMS fica no Estado de origem, e o benefício só reduz parte do imposto.

Por fim, a guerra fiscal leva à ineficiência econômica e ao deslocamento improdutivo de mercadorias entre Estados. Em muitos casos – principalmente em modalidades predatórias como a guerra fiscal no comércio atacadista – o benefício depende apenas do trânsito da mercadoria pelo Estado que concede o incentivo, contribuindo para o congestionamento de nossa malha de transportes.

2.6. Tributação Excessiva da Folha de Salários

Uma das características do sistema tributário brasileiro é a elevadíssima tributação da folha de salários, que resulta não apenas da contribuição previdenciária e do FGTS, mas também do financiamento de programas que não tem qualquer relação com o salário dos trabalhadores, como as ações do Sistema “S” e a educação básica (financiada pela contribuição para o salário educação).

Esta elevada tributação da folha de pagamentos traz uma série de impactos negativos para a economia brasileira:

- piora das condições de competitividade das empresas nacionais;
- estímulo à informalidade;
- baixa cobertura da previdência social (hoje 51% dos ocupados no Brasil não contribuem para a previdência).

Essa situação leva a um círculo vicioso no qual a elevada tributação provoca a informalidade e, por conta da alta informalidade, a tributação exigida das empresas formais acaba sendo mais elevada.

5. Tributos incidentes sobre a folha de pagamentos (% do salário)

	Mínimo	Máximo
Empregador		
Contribuição Previdenciária		20,0%
Seguro de acidentes de Trabalho ¹	0,5%	6,0%
Sistema "S"/SEBRAE		3,1%
Salário Educação		2,5%
Outros (INCRA)		0,2%
Total sem FGTS	26,3%	31,8%
FGTS		8,0%
Total com FGTS	34,3%	39,8%
Empregado (contribuição previdenciária)	8,0%	11,0%
Total	42,3%	50,8%

Obs. Situação correspondente à vigente para uma empresa comercial ou industrial que não recolhe tributos pelo SIMPLES Nacional. 1/ Valores que vigorarão a partir de jan/2009.

3. O Projeto de Reforma Tributária - Principais Medidas Propostas

A proposta de emenda constitucional (PEC) encaminhada ao Congresso Nacional tem seis objetivos principais:

- 1) **simplificar** o sistema tanto no âmbito dos tributos federais quanto do ICMS, eliminando tributos e reduzindo e desburocratizando a legislação tributária;
- 2) **acabar com a guerra fiscal** entre os Estados, com impactos positivos para o investimento e a eficiência econômica;
- 3) implementar medidas de **desoneração tributária**, principalmente nas incidências mais prejudiciais ao desenvolvimento;
- 4) **corrigir as distorções** dos tributos sobre bens e serviços que prejudicam o investimento, a competitividade das empresas nacionais e o crescimento;
- 5) aperfeiçoar a **política de desenvolvimento regional**, medida que isoladamente já é importante, mas que ganha destaque no contexto da reforma tributária como condição para o fim da guerra fiscal;
- 6) **melhorar a qualidade das relações federativas**, ampliando a solidariedade fiscal entre a União e os entes federados, corrigindo distorções e dando início a um processo de aprimoramento do federalismo fiscal no Brasil.

3.1. Simplificação dos Tributos Federais

A principal mudança proposta no âmbito dos tributos federais é a extinção, no segundo ano após a aprovação da Reforma, de cinco tributos e a criação de um novo imposto sobre o valor adicionado (IVA-F), mantendo neutra a arrecadação. Neste sentido, seriam extintas a Cofins, a Contribuição para o PIS, a CIDE-Combustíveis e a Contribuição sobre folha para o Salário Educação, cuja receita seria suprida pelo IVA-F. Adicionalmente, propõe-se a extinção da CSLL, que seria incorporada pelo imposto de renda das pessoas jurídicas.

Ao longo das discussões, considerou-se a possibilidade de incorporar também o IPI ao IVA-F, mas optou-se por manter o IPI, pois isso permite simplificar e reduzir o número de alíquotas do IVA-F. Ainda assim, a perspectiva é de uma simplificação expressiva do IPI, que seria mantido apenas por suas funções regulatórias:

- tributação seletiva, com alíquotas elevadas, de fumo e bebidas;
- utilização como instrumento de política industrial, como é o caso da Lei de Informática;
- utilização como instrumento de política regional, através da manutenção dos benefícios existentes para a Zona Franca de Manaus.

3.2. Simplificação do ICMS

A principal medida de simplificação proposta no projeto de Reforma Tributária é a unificação das 27 legislações estaduais do ICMS em uma única legislação. A mudança será feita com a extinção do atual ICMS e a criação de um “Novo ICMS”, que tem a mesma abrangência em termos de mercadorias e serviços do atual.

No novo imposto, que continuará sendo cobrado pelos Estados, as alíquotas serão nacionalmente uniformes e fixadas na seguinte seqüência:

- a) o Senado define quais serão as alíquotas aplicáveis (provavelmente 4 ou 5 alíquotas);
- b) o Confaz propõe o enquadramento dos bens e serviços entre as diversas alíquotas;
- c) o Senado aprova ou rejeita a proposta do Confaz.

Com o modelo proposto estabelece-se um sistema de pesos e contrapesos entre a preocupação do Confaz com a preservação da receita e a preocupação do Senado em não aumentar a carga tributária.

Adicionalmente, para evitar o nivelamento das alíquotas pelo topo – e o conseqüente aumento da carga tributária –, a proposta prevê que para um número limitado de bens e serviços – definidos em lei complementar –, os Estados poderão fixar alíquotas diferenciadas, ajustando sua receita para baixo ou para

cima. Este mecanismo permitirá equacionar o problema de produtos com elevada participação nas receitas estaduais e alíquotas muito diferenciadas entre os Estados, como é o caso do óleo diesel, cuja alíquota varia de 12% a 25%.

3.3. Fim da Guerra Fiscal

Um dos principais objetivos da proposta de Reforma Tributária é acabar com a guerra fiscal entre os Estados, que hoje tem um impacto negativo sobre o crescimento.

A forma mais segura de eliminar a guerra fiscal é modificando a cobrança do ICMS nas transações interestaduais, fazendo com que o imposto seja devido ao Estado de destino.

Uma mudança imediata no sistema de transações interestaduais não é, no entanto, viável, por pelo menos duas razões:

- a adoção da cobrança no destino tem forte impacto na distribuição de receitas entre os Estados, e uma transição brusca dificulta muito a montagem de um sistema confiável de compensação;
- a desativação imediata dos benefícios já concedidos no âmbito da guerra fiscal é quase impossível de ser implementada, em função da dificuldade de extinguir abruptamente os compromissos assumidos por diversos Estados com as empresas.

Neste contexto, propõe-se uma transição gradual para a tributação do ICMS no destino, reduzindo-se a alíquota na origem progressivamente e completando-se o processo no oitavo ano após a aprovação da Reforma, com a criação do Novo ICMS. O motivo de fazer a transição no atual ICMS e unificar a legislação apenas no final do processo é que se o Novo ICMS fosse criado de imediato, a proposta teria de prever como os benefícios já concedidos seriam recepcionados no novo imposto, o que abriria um enorme contencioso entre os Estados, levando, no limite, a um impasse sobre a Reforma.

Em decorrência da discussão levada a cabo com os governos estaduais e da preocupação com a manutenção de alguma cobrança no Estado de origem como estímulo à fiscalização, a proposta é que no Novo ICMS seja mantida uma alíquota de 2% no Estado de origem nas transações interestaduais. Esta cobrança na origem a uma alíquota reduzida não é suficiente para induzir a guerra fiscal, sendo absolutamente compatível com o objetivo de acabar com a competição predatória entre os Estados.

6. Alíquota do ICMS no Estado de Origem

Alíquota atual	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
12%	11%	10%	8%	6%	4%	2%	2%
7%	6,5%	6%	5%	4%	3%	2%	2%

Para evitar um mecanismo de sonegação muito comum hoje em dia – que é a permanência no próprio Estado de uma mercadoria cuja nota fiscal foi emitida como se fosse uma operação interestadual (com alíquota mais baixa) –, o projeto prevê a possibilidade de que o ICMS seja integralmente cobrado no Estado de origem, transferindo-se o montante arrecadado ao Estado de destino através de uma câmara de compensação.

3.4. Garantia de Receita – Fundo de Equalização de Receitas

Para compensar os Estados por eventuais perdas de receitas decorrentes da Reforma Tributária, a proposta prevê a criação de um Fundo de Equalização de Receitas (FER). Com o FER, que será regulamentado por lei complementar, cria-se a garantia de que nenhum Estado será prejudicado pela Reforma.

Propõe-se que os recursos do FER sejam utilizados de forma decrescente para a compensação dos Estados pela desoneração das exportações e de forma crescente para a equalização dos efeitos da Reforma Tributária. O objetivo desta proposta é permitir que os Estados que ganham com a mudança possam contribuir parcialmente para a compensação dos eventuais perdedores.

Se a reforma contempla um prazo de transição para a progressiva desativação dos benefícios já concedidos na guerra fiscal, há uma preocupação em impedir que novos incentivos venham a ser concedidos irregularmente. Para alcançar este objetivo, propõe-se a suspensão das transferências do Fundo de Participação dos Estados (FPE), do FER e dos recursos da política de desenvolvimento regional aos Estados que concederem novos benefícios em desacordo com as normas constitucionais.

3.5. Desoneração

a) Desoneração da Folha Salarial

A principal medida de desoneração proposta é a redução de 20% para 14% da contribuição dos empregadores para a previdência, a qual seria implementada ao ritmo de um ponto percentual por ano, a partir do segundo ano após a aprovação da Reforma. Pela PEC, o Poder Executivo deverá encaminhar ao Congresso, no prazo de 90 dias após a aprovação da Reforma, projeto de lei implementando a redução. Para evitar que a mudança se reflita em um aumento do déficit da previdência, serão adotadas medidas – ainda em estudo – para compensar este impacto.

Complementarmente à redução da contribuição patronal para a previdência, a extinção da Contribuição para o Salário Educação, compensada pela criação do IVA-F, implicará na desoneração da folha em mais 2,5%.

No agregado, as duas medidas implicam numa desoneração equivalente a 8,5% do valor da folha de salários das empresas, contribuindo de forma relevante não apenas para reduzir a informalidade no mercado de trabalho, mas também para aumentar a competitividade das empresas nacionais e estimular o crescimento de setores intensivos em trabalho.

b) Desoneração dos Investimentos

Um dos objetivos da Reforma Tributária é a desoneração completa dos investimentos, principalmente pela redução gradual do prazo requerido para a apropriação dos créditos de impostos pagos na aquisição de máquinas e equipamentos.

Para o ICMS, a redução do prazo de 48 meses será feita de forma progressiva, simultaneamente à transição para a tributação no destino, iniciando-se no segundo ano após a aprovação da Reforma e terminando no oitavo ano. Este prazo é necessário para que a mudança seja suportável para as finanças estaduais.

7. Prazo para Apropriação dos Créditos de ICMS sobre Bens de Capital (meses)

Prazo Atual	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
48	44	40	32	24	16	8	0

No caso do PIS/Cofins – cujos créditos sobre bens de capital são hoje apropriados em 24 meses –, a proposta é implementar a mudança no menor prazo possível. Originalmente pretendia-se fazer toda a transição em 2008 e 2009, de modo a que estivesse completa quando da criação do IVA-F. Em decorrência da extinção da CPMF, no entanto, foi necessário postergar o ajuste, que talvez só seja completado após a criação do IVA-F.

c) Desoneração da Cesta Básica

Com a criação do IVA-F e do Novo ICMS abre-se a oportunidade de rever a estrutura de alíquotas atualmente existente e, principalmente, de ampliar a desoneração da cesta básica, tornando o sistema tributário mais justo e menos oneroso para a parcela mais pobre da população.

O objetivo da Reforma é aproveitar a oportunidade e avançar de forma significativa na desoneração de itens essenciais de consumo das classes de menor renda, como, por exemplo, o pão, o açúcar e o óleo de soja, sobre os quais hoje ainda incidem tributos federais.

A desoneração dos bens de consumo essenciais é um dos instrumentos mais eficientes de distribuição de renda disponíveis, e contribui para reduzir a regressividade do sistema tributário brasileiro, tornando-o mais justo e mais condizente com as necessidades do País.

d) Garantia de Manutenção da Carga Tributária na Transição

Para garantir que as mudanças na estrutura tributária decorrentes da Reforma não prejudicarão os contribuintes, a proposta traz um dispositivo, a ser regulamentado por lei complementar, que assegura que não haverá aumento da carga tributária em decorrência da criação do IVA-F e do Novo ICMS. Não se trata de um limite absoluto à carga tributária – que é incompatível com uma gestão responsável das finanças públicas –, mas sim de uma garantia de que, na fixação das alíquotas iniciais do IVA-F e do Novo ICMS não haverá um aumento da carga.

3.6. Correção de Distorções no Sistema Tributário

Com a Reforma Tributária pretende-se modernizar o sistema tributário brasileiro, através da adoção, tanto para o IVA-F quanto para o Novo ICMS, de um modelo mais simples e neutro, compatível com as melhores práticas internacionais. Tais mudanças, complementadas pela introdução da Nota Fiscal Eletrônica, não apenas simplificam o trabalho das empresas como permitem, através de uma série de medidas – a serem introduzidas na regulamentação dos novos tributos – a correção das principais distorções ainda existentes em nossos tributos indiretos:

- **desoneração completa das exportações**, viabilizada não apenas pela eliminação da resistência dos Estados a ressarcirem créditos de ICMS por conta da transição para o destino, mas também pela implementação de um sistema de compensação de débitos e créditos tributários entre empresas;
- forte **redução da cumulatividade** do sistema tributário brasileiro, resultante da extinção da CIDE-Combustíveis e, principalmente, da eliminação de restrições à apropriação de créditos de bens e serviços adquiridos pelas empresas, a ser regulamentada quando da criação do IVA-F e do Novo ICMS;
- **fim do favorecimento às importações** com a extinção da guerra fiscal.

Com a desoneração dos investimentos e das exportações e a tributação do ICMS preponderantemente no Estado de destino nas transações interestaduais, o sistema brasileiro de tributos sobre bens e serviços aproxima-se daquilo que deveria ser: um sistema transparente de tributação do consumo, no qual a alíquota dos tributos corresponde ao que o consumidor está efetivamente pagando. A principal exceção continua sendo a incidência cumulativa do ISS, mas cujo impacto é muito menor que as distorções que estão sendo corrigidas.

3.7. Aperfeiçoamento da Política de Desenvolvimento Regional

O Brasil possui uma política de desenvolvimento regional cujo principal instrumento são financiamentos em condições favorecidas através de dois mecanismos:

- créditos dos fundos constitucionais de financiamento do Nordeste (FNE), Norte (FNO) e Centro-Oeste (FCO), cujos recursos provêm da vinculação de 3% da receita do IR e IPI;

- aquisição de debêntures de empresas, através da alocação de recursos orçamentários destinados aos fundos e desenvolvimento do Nordeste (FDNE) e da Amazônia (FDA).

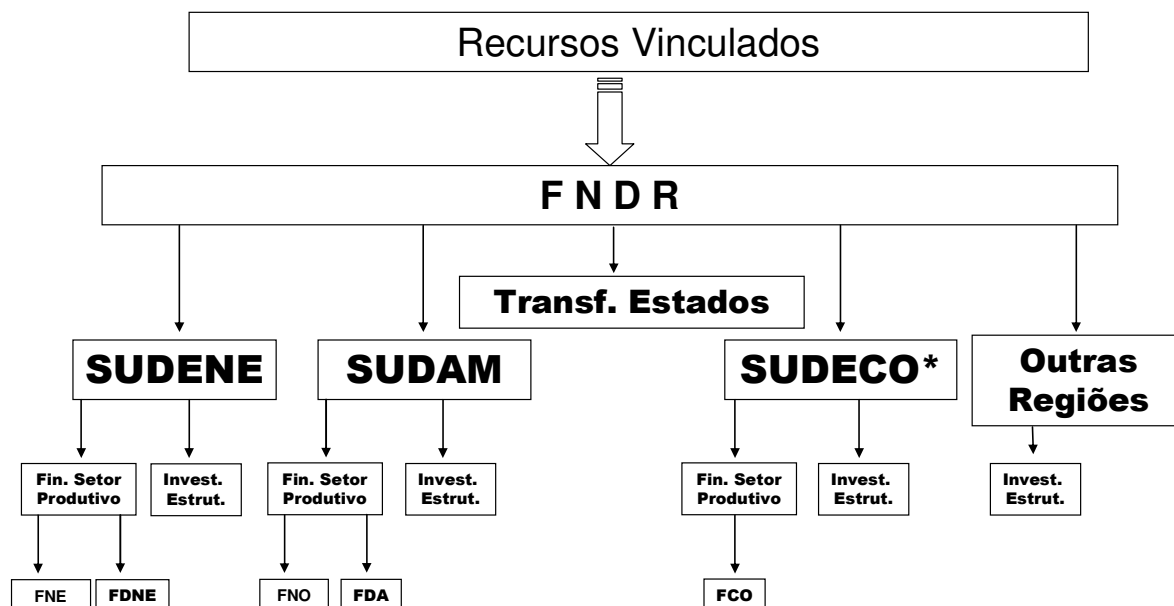
Embora os instrumentos atualmente disponíveis sejam importantes, eles são insuficientes para cumprir com todos os objetivos da política de desenvolvimento regional. Muitas vezes o que uma região necessita não é de crédito, mas de investimentos estruturantes em infra-estrutura local – como estradas vicinais, um armazém refrigerado para guardar frutas ou até mesmo infra-estrutura turística –, bem como em qualificação de mão de obra, permitindo aumentar a produtividade e explorar vocações locais.

Neste contexto, o projeto de Reforma Tributária inclui uma importante mudança na estrutura da política de desenvolvimento regional (PDR), cujas principais características são as seguintes:

- criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR), que permitirá a coordenação da aplicação dos recursos da PDR;
- ampliação do montante de recursos destinados à PDR, através da destinação ao FNDR de montante equivalente a 4,8% da receita de IR e IPI (hoje, considerando os fundos constitucionais, o FDNE e o FDA este montante equivale a 4,1% do IR e IPI);
- ampliação do escopo da PDR através da possibilidade de aplicação de até 5% dos recursos nas áreas menos desenvolvidas das regiões Sul e Sudeste, garantindo-se assim a ampliação do montante de recursos da PDR para todas as regiões;
- garantia de que pelo menos 60% dos recursos do FNDR serão aplicados em financiamentos, através dos instrumentos atualmente existentes, visando evitar a descontinuidade do modelo já implementado;
- criação de novos instrumentos para a alocação dos recursos do FNDR:
 - investimentos estruturantes, segundo diretrizes estabelecidas pelas superintendências regionais e pelo Ministério da Integração;
 - transferências para fundos de desenvolvimento estaduais, para alocação em investimentos ou apoio ao setor produtivo.

O modelo proposto avança no sentido da descentralização na aplicação dos recursos da PDR, seja através das transferências aos fundos de desenvolvimento estaduais, seja na própria gestão dos investimentos geridos pela União. A proposta é que as superintendências regionais (SUDENE, SUDAM e, eventualmente, SUDECO, cuja recriação está sendo discutida no Congresso Nacional) definam diretrizes gerais para a aplicação dos recursos, e que os projetos – cuja seleção será feita por critérios técnicos – sejam executados e geridos de forma descentralizada por Estados, Municípios, associações de Municípios ou entidades locais.

8. Modelo da Nova PDR



Para evitar mudanças bruscas, diluir o custo fiscal da ampliação da PDR e permitir o amadurecimento do novo modelo, propõe-se uma implementação progressiva. Na tabela 9, apresenta-se a transição proposta, bem como seu impacto sobre o montante de recursos da PDR.

9. Transição da Política de Desenvolvimento Regional

(R\$ bilhões 2008)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
% base partilha destinada ao FNDR	4,2%	4,3%	4,4%	4,5%	4,6%	4,7%	4,8%
% FNDR destinado a financiamento	80%	76%	72%	68%	64%	62%	60%
% mínimo destinado ao N/NE/CO	99%	98%	97%	96%	95%	95%	95%
Valor	9,5	10,3	11,0	11,8	12,7	13,6	14,6
Financiamento	7,6	7,8	7,9	8,1	8,1	8,5	8,8
Invest. Estrutur./Transferências	1,9	2,5	3,1	3,8	4,6	5,2	5,8

Projeções realizadas com base na hipótese de crescimento do PIB de 5% ao ano.

O aprimoramento proposto para a política de desenvolvimento regional tomou como referências as melhores práticas internacionais, que demonstram que investimentos estruturantes e um modelo que estimula a concorrência entre projetos são o mecanismo mais eficiente para o desenvolvimento de áreas mais atrasadas. Estas mudanças – que isoladamente já são de grande importância – ganham relevância no bojo da Reforma Tributária, ao criar uma alternativa de desenvolvimento mais eficaz que a guerra fiscal para as regiões mais pobres, contribuindo para viabilizar o fim da disputa tributária predatória entre os Estados.

3.8. Mudanças no Sistema de Partilhas

Para evitar que a extinção e a unificação de tributos resultantes da Reforma Tributária afetem o financiamento de programas públicos que hoje contam com receitas próprias, bem como a partilha de recursos com Estados e Municípios, a proposta prevê ajustes no sistema de vinculações e partilhas. O objetivo destes ajustes é fazer com que a Reforma seja absolutamente neutra, não implicando em qualquer alteração no montante de recursos atualmente destinado aos Estados, aos Municípios e a áreas específicas de atuação do setor público.

Para explicar as mudanças propostas, é importante entender a destinação atual das receitas dos tributos que são afetados pela Reforma. No âmbito das partilhas federativas, 21,5% das receitas do IR e do IPI são destinados ao Fundo de Participação dos Estados (FPE), 23,5% ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e 3% aos fundos constitucionais de financiamento. Adicionalmente, 10% da receita do IPI é destinada aos Estados, proporcionalmente às exportações de produtos industrializados (FPEX).

Já os tributos extintos na Reforma são vinculados ao financiamento da seguridade social (Cofins e CSLL), ao Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e ao BNDES (PIS), à educação básica (Salário Educação) e à infra-estrutura de transportes e outras finalidades (CIDE-Combustíveis). A Tabela 10 reproduz a situação vigente em 2006, ano que foi tomado como base para a calibragem do modelo.

10. Situação Atual (base: 2006) (R\$ bilhões)

Arrecadação		Destinações	Sem DRU	Com DRU
IR	125,8	Seguridade Social (Cofins+CSLL)	119,5	95,6
CSLL	28,0	FAT/BNDES (PIS)	20,6	16,5
Cofins	91,5	I.E. de transportes, etc. (CIDE)	7,8	6,3
PIS	20,6	Educação Básica (Sal.-Educação)	6,9	6,9
CIDE	7,8	FPE (21,5% IR + IPI)	32,9	32,9
Salário-Educação	6,9	FPM (23,5% IR + IPI)	36,0	36,0
IPI	27,4	Fundos Constitucionais (3% IR + IPI)	4,6	4,6
Total	308,0	FPEX (10% IPI)	2,7	2,7

Com a Reforma Tributária, os sete tributos discriminados na Tabela 10 serão substituídos por apenas três: IR, IPI e IVA-F. Para garantir que a mudança não afetará o financiamento atual dos programas, a PEC estabelece que uma porcentagem da receita destes três tributos seja destinada a cada uma das áreas cujas fontes de financiamento estão sendo extintas.

Assim, à seguridade social passa a ser destinada 38,8% desta base, porcentagem que equivale exatamente à proporção entre a receita da Cofins e da CSLL e a receita total dos sete tributos em 2006. Cálculo semelhante foi feito para as

demais vinculações: ao FAT/BNDES (6,7%), à educação básica (2,3%) e à infraestrutura de transportes (2,5%).

A metodologia adotada garante que não há perda de recursos para nenhuma das finalidades, apenas altera-se a base tributária sobre a qual estes recursos são definidos. As porcentagens relativas à seguridade e ao FAT/BNDES são fixadas na Constituição, enquanto as porcentagens relativas à educação básica e à infraestrutura de transportes poderão ser alteradas por lei complementar. Para a educação básica há uma garantia adicional de que, em nenhuma hipótese, a porcentagem definida na lei complementar será inferior à calculada com base na receita do Salário Educação em seu último ano de vigência.

No caso das partilhas estaduais, para evitar a alteração das porcentagens do FPE e FPM já consagradas na Constituição, optou-se por definir-se uma base de partilha cujo valor corresponde exatamente à receita atual do IR e IPI. Esta base de partilha corresponde à receita do IR, IPI e IVA-F, deduzidas as porcentagens destinadas à seguridade, ao FAT/BNDES, à educação básica e à infraestrutura de transportes.

Indo além, a proposta cria condições para que a base de partilha federativa possa ser ampliada no futuro, na medida em que incorpora o Imposto sobre Grandes Fortunas (previsto na Constituição, mas nunca regulamentado) e a competência residual (novos impostos que eventualmente vierem a ser criados pela União).

Sobre esta base de partilha federativa são calculadas as destinações ao FPE e ao FPM, mantendo as porcentagens já definidas na Constituição, bem como ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (4,8%) e ao Fundo de Equalização de Receitas (1,8%). Neste último caso, a porcentagem definida corresponde aos 10% do IPI hoje destinados ao FPEX.

Os resultados da metodologia utilizada são apresentados na Tabela 11. Como se nota, os valores resultantes da nova metodologia são iguais aos que resultam do sistema atual (apresentados na Tabela 10), inclusive no que diz respeito aos efeitos da Desvinculação de Receitas da União (DRU). As diferenças residuais nos valores são resultantes do arredondamento na fixação das porcentagens,

11. Novo Modelo (base: 2006)	(R\$ bilhões)	
	<i>Sem DRU</i>	<i>Com DRU</i>
(A) Base I: IR + IPI + IVA-F⁽¹⁾	308,0	246,4
(B) Vinculações (% de A)	154,9	125,4
Seguridade Social (38,8%)	119,5	95,6
FAT/BNDES (6,7%)	20,6	16,5
I.E. de transportes, etc. (2,5%) ⁽²⁾	7,7	6,2
Educação Básica (2,3%) ⁽²⁾⁽³⁾	7,1	7,1
(C) Base II: (A) - (B)⁽³⁾	153,1	153,1
(D) Partilha Federativa (% de C)		
FPE (21,5%)	32,9	32,9
FPM (23,5%)	36,0	36,0
FNDR (4,8%)	7,3	7,3
FER (1,8%)	2,8	2,8
(1) A arrecadação do novo IR corresponde à do IR atual + CSLL e do IVA-F à soma das arrecadações do PIS, Cofins, CIDE e Salário-educação.		
(2) São preservadas as atuais partilhas da CIDE-combustíveis e do salário-educação com Estados e Municípios.		
(3) A vinculação à educação básica e a base sobre a qual é calculada a partilha federativa não se alteram por força da DRU (art. 76, § 1º do ADCT).		

Em suma, todas as mudanças propostas no sistema de vinculações e partilhas foram feitas de modo a manter absoluta neutralidade com relação aos valores atuais, inclusive no que diz respeito à destinação de 18% dos impostos para a educação. Há, de fato, um avanço, na medida em que todas as vinculações e partilhas passam a ser calculadas sobre uma base ampla de tributos, menos volátil que cada um dos tributos tomado isoladamente.

3.9. Aprimoramento das Relações Federativas

Um dos objetivos da reforma tributária é contribuir para melhorar o modelo federativo brasileiro, dando o primeiro passo de um processo mais amplo, a ser aprofundado ao longo dos próximos anos.

Uma mudança importante, introduzida a partir de demanda das principais entidades municipalistas, diz respeito ao critério de partilha da parcela de 25% do ICMS destinada aos Municípios. Atualmente ¾ desses recursos são distribuídos proporcionalmente ao valor adicionado em cada Município. Por conta desse critério gera-se um grande desequilíbrio na distribuição dos recursos entre os Municípios, beneficiando desproporcionalmente aqueles onde estão localizadas grandes unidades industriais, em detrimento dos demais.

Como se mostra na Tabela 12, por conta dessas distorções, em um mesmo Estado, um Município chega a receber 130 vezes mais que outro em transferências de ICMS por habitante. A consequência é uma situação em que sobram receitas em alguns Municípios, ao mesmo tempo em que outros enfrentam uma enorme carência de recursos.

12. Transferências de ICMS para os Municípios (R\$/ano, dados de 2006)

	Transferências de ICMS per capita				Maior/Menor
	Média	Mediana	Maior	Menor	
Pará	133,04	81,03	826,56	21,83	37,9
Bahia	137,48	79,01	4.620,02	43,45	106,3
Goiás	274,37	215,62	1.488,85	10,94	136,1
São Paulo	446,87	358,30	8.492,43	61,44	138,2
Rio Grande do Sul	405,51	336,09	3.369,15	49,03	68,7

Para solucionar esse problema, propõe-se que o critério de partilha municipal da parcela de ICMS atualmente transferida com base no valor adicionado passe a ser definido por lei complementar. Obviamente a mudança exigirá uma transição longa, para não comprometer a estabilidade das finanças municipais, mas o resultado final será um modelo federativo mais justo que o atual.

Outro avanço introduzido pela Reforma é a mudança da base de partilha federativa, sobre a qual são calculados os valores dos Fundos de Participação dos Estados (FPE) e dos Municípios (FPM).

Embora seja neutra no curto prazo – mantendo os valores atuais do FPE e FPM –, a alteração proposta no regime de partilha corrige uma séria distorção de nosso sistema federativo, que é a existência de contribuições federais que não são partilhadas com Estados e Municípios. De fato, nas últimas duas décadas, o aumento de receitas da União baseou-se essencialmente em contribuições sociais não partilhadas, como a Cofins, a CSLL e a CPMF, o que levou a um esgarçamento da solidariedade federativa e a um profundo descontentamento dos governos subnacionais.

No modelo proposto na Reforma Tributária, a partilha federativa passa a ser definida como proporção de uma base ampla de tributos, que inclui o IR, o IVA-F e o IPI, excluindo apenas a contribuição previdenciária sobre folha, o ITR e os impostos de natureza regulatória – de importação (II), exportação (IE), e sobre operações financeiras (IOF) –, que têm pouca relevância do ponto de vista da arrecadação e que exigem flexibilidade na fixação de alíquotas em função das necessidades da política econômica. Com a mudança, elimina-se uma das principais fontes de atrito das relações entre a União e os entes federados.

Embora a Reforma Tributária procure contribuir para o aprimoramento das relações federativas, ainda permanece um grande desafio para que o Brasil tenha modelo federativo justo, equilibrado e eficaz. Neste sentido, ao enviar o projeto de

Reforma Tributária para o Congresso, o governo federal está propondo aos Estados e Municípios a abertura de um amplo debate sobre competências dos entes federados e seu financiamento, e sobre um regime de partilhas que não apenas seja justo, mas que também seja um instrumento de indução de melhora da qualidade dos serviços prestados à população.

A partir desta discussão, que certamente exigirá um longo período de amadurecimento, será possível elaborar uma proposta abrangente de aperfeiçoamento do modelo federativo brasileiro, complementando as mudanças iniciadas com a Reforma Tributária.

4. Impactos da Reforma Tributária

O projeto de Reforma Tributária foi elaborado tendo em vista a melhor equação possível entre a correção de distorções de nosso sistema tributário e a minimização de resistências políticas à proposta, procurando tornar mais fácil sua tramitação no Congresso Nacional – onde será amplamente discutido e, provavelmente, aperfeiçoado.

Com a proposta apresentada beneficiam-se as empresas, os trabalhadores e os Estados e Municípios. Os custos decorrentes da mudança – desoneração, aumento dos recursos da política de desenvolvimento regional e compensação dos Estados – são integralmente assumidos pela União, não porque hoje sobrem recursos, mas porque o atual ciclo de expansão da economia torna possível absorver estes custos e, principalmente, porque o impacto positivo da Reforma sobre o crescimento mais do que compensa o esforço fiscal da União.

Apenas para consolidar os argumentos já apresentados, procuramos resumir como a Reforma afeta as empresas, os trabalhadores e os entes federados.

Impactos para as Empresas:

- grande simplificação das obrigações tributárias, com redução expressiva de custos de apuração e recolhimento de impostos;
- aumento da competitividade, através da desoneração das exportações e, principalmente, da redução da tributação sobre a folha de pagamentos, contribuindo para o fortalecimento da posição do Brasil no ambiente de concorrência internacional;
- melhora das condições de investimento, através da desoneração completa dos bens de capital e da eliminação do componente de incerteza resultante da guerra fiscal;
- redução da informalidade e da concorrência predatória de empresas que sonegam tributos;
- aumento da eficiência econômica e da produtividade, através da redução da incidência cumulativa de tributos, da correção das distorções resultantes da guerra fiscal e da implementação de uma política mais racional de desenvolvimento regional.

Impactos para os Trabalhadores:

- desoneração abrangente da cesta básica, reduzindo de forma expressiva o custo tributário incidente sobre as famílias de menor renda e diminuindo a regressividade do sistema tributário brasileiro;
- formalização do mercado de trabalho e ampliação da cobertura previdenciária, através da desoneração da folha de pagamentos e do fechamento de brechas de sonegação que viabilizam a informalidade;
- estrutura tributária mais favorável ao desenvolvimento de setores intensivos em mão de obra, em decorrência da desoneração da folha salarial;
- maior transparência do custo dos tributos incidentes sobre o consumo de bens e serviços, resultante da implantação do IVA-F e do novo ICMS;
- instrumentos de desenvolvimento regional mais eficientes que a guerra fiscal como mecanismos de geração de emprego e de aumento da renda do trabalho nas regiões mais pobres do País.

Impactos para os Estados e Municípios:

- aumento da arrecadação, por conta da redução da sonegação e do fim da guerra fiscal;
- adoção de mecanismos eficazes de desenvolvimento das regiões menos desenvolvidas do País, através do aprimoramento da política de desenvolvimento regional;
- garantia de ressarcimento de eventuais perdas pelo Fundo de Equalização de Receitas, de modo a que nenhum Estado seja prejudicado pela Reforma;
- criação de um ambiente federativo mais solidário e justo, através do fim da guerra fiscal, da modificação do critério de partilha municipal do ICMS e da ampliação da base de partilha de tributos federais.

Por fim, o impacto mais relevante da Reforma Tributária, é o maior crescimento da economia brasileira. Para algumas modificações introduzidas pela Reforma – desoneração da folha salarial, desoneração do investimento e redução da cumulatividade da estrutura tributária – é possível fazer uma estimativa deste impacto. Para outras, como a redução da incerteza e o aumento da eficiência decorrentes do fim da guerra fiscal, bem como o aumento da produtividade resultante da simplificação da estrutura tributária e da formalização da economia, não foi possível estimar o efeito sobre o crescimento.

Na Tabela 13 são apresentados os resultados dos cálculos realizados. Para a apuração do efeito decorrente da desoneração dos investimentos (redução do prazo de apropriação dos créditos de ICMS, PIS e Cofins) foram consideradas duas hipóteses sobre o custo de capital das empresas: a) todas as empresas estão líquidas e seu custo de capital equivale à taxa Selic (11,25% a.a.); e b) metade das empresas está líquida e metade se financia a uma taxa equivalente ao custo médio do crédito para capital de giro (27,9% a.a.).

13. Aumento do PIB Resultante da Reforma Tributária

(%)

Mudanças Implementadas	Custo do Capital	
	Hipótese A	Hipótese B
Desoneração dos investimentos	2,5	3,7
Redução da cumulatividade		2,6
Extinção do Salário Educação (compensada no IVA-F)		1,3
Redução em 6% da contribuição patronal para a previdência		4,1
Total	10,9	12,2

Cálculos realizados com base no modelo desenvolvido em Fernandes, Gremaud e Narita (2004).

Os resultados indicam que a Reforma Tributária pode levar, após o ajuste da economia às mudanças, a um PIB de 10,9% a 12,2% superior àquele que seria observado na ausência da Reforma. Os modelos econômicos utilizados não definem o prazo de transição, mas é razoável supor que o grosso das mudanças faça efeito ao longo dos primeiros vinte anos.

Isto significa que, partindo de hipóteses conservadoras, a Reforma Tributária cria condições para que, nos próximos vinte anos, o PIB cresça cerca de 0,5 pontos percentuais ao ano a mais do que cresceria na ausência da Reforma. Ou seja, se sem a Reforma a tendência fosse de crescimento de 5% ao ano, com a Reforma esta taxa subiria para 5,5% ao ano.

Com o aumento do crescimento ganham todos: trabalhadores, empresas, Estados e Municípios e a própria União, que, mesmo assumindo o custo da Reforma, no final da transição estará com uma situação fiscal mais sólida que no início.