

FEDERALISMO TRIBUTÁRIO EM CRISE: A  
REFORMA EM DEBATE<sup>1</sup>Vilmar Antônio Boff<sup>2</sup>

## Resumo

O presente artigo analisa as questões que envolvem os conflitos tributários entre as esferas de governo na federação brasileira. Estas discórdias caracterizam-se pelo complexo jogo de forças entre o centralismo e o regionalismo fiscal. De um lado, estão os interesses defensores da ampliação da base tributária da União (Governo Federal). De outro lado, está a proposta de cunho descentralizador de tributos em favor dos governos subnacionais (Estados-Membros e Municípios). Na tentativa de equacionar um modelo mais harmônico, várias propostas de reforma tributária tramitam no Congresso Nacional. Entre elas, as duas de maior relevância, pela abrangência em termos estruturais propostos, são objeto deste estudo visando conhecer os impactos decorrentes de mudanças.

Palavras-chave: Federalismo tributário, Guerra-fiscal, Imposto de valor adicionado (IVA), Tributos indiretos, Reforma tributária.

## Abstract

This article analyses the subjects that are related to the tributary conflicts among the levels of the Brazilian Government. These disagreements are characterised by the complex power struggle game between central and regional fiscal policies. In one side there are those who defend to widen the Union (Federal Government) tributary basis. On the other side, are the tributary decentralisation proposal pro member states and counties. Trying to equalise a more harmonic model, many proposals for tributary reform are being analysed through the National Congress. Among them, the two more relevant for their wide range in proposed structural terms are object of this study, which seeks to find out the impacts caused these changes.

Keywords: Tributary Federalism, Fiscal-War, Added Value Tax (IVA), Indirect tax, Tributary reform.

<sup>1</sup> Artigo elaborado como parte das atividades da Disciplina de Processo de Desenvolvimento, ministrada pelo Professor Dr. Dinizar Fermiano Becker.

<sup>2</sup> Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional na UNISC. Especialista em Contabilidade Gerencial pela UNIJUI. E-mail: boff@main.unijui.tche.br

## INTRODUÇÃO

Segundo a Constituição Federal, a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil garante autonomia e interdependência entre os membros que compõem a Federação - União, Estados-Membros e Municípios. Assim sendo, cada ente federativo dispõe de instrumentos legítimos para legislar sobre matéria tributária de sua competência, observada a estruturação estabelecida no Sistema Tributário Nacional.

Os constantes conflitos fiscais entre os membros federados, como por exemplo a "guerra fiscal" e a superposição de impostos para tributar o consumo final dos produtos, têm origem no complexo modelo tributário em vigor. Em vista disso, é ponto acordado entre todos os setores do País, quanto à necessidade de modernização e simplificação do atual modelo tributário brasileiro.

Diversas propostas de reforma tributária tramitam no Congresso Nacional com propósitos de alterar este perfil desarmônico e conflituoso que afronta o pacto federativo. Com objetivo de conhecer os efeitos de mudança das duas propostas mais representativas, em vista dos conteúdos tratados e da representatividade passível de aprovação, o presente trabalho aponta e analisa os assuntos nelas consolidados. De um lado, está a proposta da União (Governo Federal), sob n. 175-A. De outro lado, está a Emenda Substitutiva Global 04/99, elaborada pela Bancada do PT (Partido dos Trabalhadores).

Embora não haja dúvida quanto à necessidade de modificar a atual legislação, a tão aguardada reforma tributária caminha a passos lentos. Enquanto isso, cresce a competição fiscal entre Estados-Membros e, da mesma forma, entre os Municípios maiores para atrair investimentos, condicionando a esfera pública como refém do setor privado. Outros agravantes também se evidenciam diante da perda de mercado dos produtos nacionais frente os importados, em vista da elevada carga tributária a que são submetidas as empresas nacionais.

Este trabalho tem como ponto de partida a contextualização da estrutura tributária em vigência, especialmente no tocante aos impostos que as propostas pretendem extinguir, pela criação de outros mais abrangentes e tidos como mais justos. Nesta especificidade, um dos pontos centrais de divergência é a idéia de criação de um imposto federal, o Imposto de Valor Agregado (IVA), em substituição ao ICMS estadual. Governos estaduais estão preocupados com a tentativa de invasão da União em atrair receita do mais representativo imposto do Sistema Tributário Nacional.

Em seguida, analisa as propostas em questão apontando vantagens ou desvantagens, diante dos desafios a que se propõem em equacionar um capítulo tributário mais harmônico na inter-relação dos membros federados. Por fim, visa conhecer os impactos, em termos da receita, decorrentes da opção a ser implementada.

## CRISE NO PACTO FEDERATIVO: os conflitos de ordem fiscal-tributários

O Federalismo brasileiro, em sua forma organizacional, caracteriza-se pela isonomia dos poderes entre as esferas de governo - Federal, dos Estados-Membros e dos Municípios, vinculados à estrutura estabelecida pela Constituição Federal.

Os temas de ordem tributária que envolvem a inter-relação das legislações dos membros federados, convivem com graves problemas de relacionamento funcional que impossibilitam o bom desempenho dos encargos de governo de forma harmônica e eficiente dos entes federados.

Esta crise intensificou-se a partir do questionamento do poder de pressão da União sobre os demais entes federados, pelas imposições dos acordos de refinanciamento das dívidas dos Estados-Membros e dos Municípios e nos instrumentos utilizados para aumentar tributos de sua competência sem o devido enquadramento de partilha nas receitas.

Diante deste quadro, as discussões sobre reforma tributária ganham destaque em todos os setores do país, especialmente após o discurso de posse do atual Ministro do Desenvolvimento Nacional, Sr. Alcides Tápias, ao eleger esta reforma como prioridade em seu mandato.

Em entrevista ao Jornal da Manhã - Ijuí/RS, em 27/05/99, o atual Governador do RS, ao ser interrogado sobre a guerra fiscal, assim se reportou:

Vamos combatê-la no âmbito do CONFAZ, por onde devem passar todas as propostas de incentivos e privilégios fiscais. Mas exigimos, por parte do Governo Federal, posicionamentos sérios no sentido de coibir os abusos e impedir posturas irresponsáveis. É fundamental que a proposta de Reforma Tributária em discussão no Congresso enterre de uma vez por todas esta farra com dinheiro público que está liquidando as finanças públicas. (DUTRA, Olivio. Tendências & Debates - Basta à guerra fiscal!. *Jornal da Manhã*, Ijuí/RS, 27 maio 1999, p. 2).<sup>3</sup>

Em uma primeira aproximação, pode-se dizer que o processo de gestão pública se realiza pela utilização de recursos e meios distintos para que se possa alcançar um fim coletivo. Do ponto de vista econômico, as organizações públicas devem se comportar "eficientemente", buscando maximizar a diferença entre benefícios e custos. Trata dos mecanismos de decisão para a captação e a distribuição de recursos públicos. Contudo, não é possível analisar adequadamente a atividade pública sem vinculá-la às relações de

<sup>3</sup>DUTRA, Olivio. Tendências e Debates - Caderno Economia. *Jornal da Manhã* Ijuí/RS, 27/05/1999, p.2.

poder que estabelecem e aos grupos sociais que atuam de distintas formas nas instituições.

Em 1988, na época da Assembléia Constituinte, a nova Carta foi vista por muitos como a panacéia para os inúmeros e graves problemas estruturais do País. Muitos esperavam, por exemplo, que o novo "capítulo tributário" fosse capaz de redistribuir receitas entre os membros federados eficientemente, e ainda suprir recursos necessários para ampliar e equacionar todos os nós da ação governamental nas mais diferentes áreas - sobretudo, na social. A realidade foi outra. A frustração que sucedeu aos mitos e milagres esperados, acredita-se, contribuiu para que avanços possíveis e concretos não sejam, hoje, devidamente reconhecidos. O caso do Sistema Tributário é exemplar.

Não se pode negar que a Constituição de 88 promoveu de fato mudanças verdadeiramente estruturais no Sistema Tributário/Fiscal. A reforma atendeu ao possível. Foram descentralizadas receitas e, sobretudo, o poder de tributar e a autonomia para gastar. Cortou-se, no orçamento da União, as transferências voluntárias e as despesas diretas em favor ou de interesse dos governos subnacionais, bem como foi iniciada a cobrança de suas dívidas presentes no Setor Público Federal.

Estas alterações tributárias-fiscais citadas, dentre muitas outras, simplesmente refletiram as decisões maiores dos Constituintes - como as de fortalecer o papel dos Estados-Membros e dos Municípios na federação e, no caso específico da União, de ampliar suas ações nas áreas sociais.

A propósito, Eugênio Lagemann<sup>4</sup> assim se reporta:

A maior descentralização fiscal ocorrida com a Constituição de 1988, não conseguiu levá-la a um sistema federativo eficiente. As distorções apresentadas (elevado endividamento dos Estados; transferências de recursos não acompanhada de repasses de encargos; presença de competências concorrentes) tornaram a União incapaz de financiar adequadamente as políticas públicas nos diversos setores e não fizeram surgir na maioria dos Estados e Municípios capacidade técnica, administrativa e financeira suficiente para geri-las.

Com vistas aos aspectos positivos, estas modificações levaram o Brasil a uma boa posição no contexto internacional quanto ao grau de descentralização. Apresenta hoje níveis de descentralização fiscal melhores que os da maioria dos países em desenvolvimento e muito próximos aos dos Países ricos. Segundo dados do FMI, em 1991, a participação dos Estados-Membros brasileiros no "bolo tributário nacional" (da ordem de 30%) é inferior apenas à do Canadá (40%), superando Países como a Alemanha (22%) e Estados

<sup>4</sup> LAGEMANN, Eugênio. Federalismo Fiscal no Mercosul. Escola Comunicação & Marketing. POA, Ed. Palotti, 06/93 p. 29.

Unidos (20%). Em referência aos Municípios, entretanto, verifica-se uma baixa participação em termos de competência própria.

Convém destacar que, esta participação privilegiada dos Estados-Membros coloca-os numa posição praticamente de autogestão. Isto só está sendo possível, graças ao ICMS (Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços) - o maior imposto do Sistema Tributário brasileiro - ser de competência da esfera estadual. Esta prática, portanto, apresenta o principal ponto conflitante das discussões para a reforma tributária. Visto que o projeto da União apresenta sua proposta incorporando este tributo na competência federal, sem deixar clara a forma de partilha com os governos subnacionais.

Osires Lopes Filho, atual professor de direito tributário na Universidade de Brasília e ex-secretário da Fazenda durante 14 meses, no Governo Federal de Itamar Franco, assim se pronunciou em entrevista ao Jornal Zero Hora.

A proposta Federal, que nunca foi redigida ou apresentada adequadamente, é de destruir o federalismo do Brasil, ao criar o Imposto Sobre o Valor Agregado (IVA) Federal. É típico do federalismo haver tributos poderosos a cada um dos entes que compõem a federação - União, Estados e Municípios. E não tirar dos Estados o imposto mais poderoso, que é o ICMS, passando para o plano Federal o poder de legislar a respeito. O mais sadio é que o Estado decida, de acordo com suas conveniências, o destino de seu imposto principal, não a União, numa alucinação de poder, querer todos os tributos importantes na mão. (FILHO, Osires Lopes. Imposto alto derruba receita. *Zero Hora*, POA, 25 de Out. 1998).<sup>5</sup>

Há de se considerar que este tratamento descentralizado do imposto mais representativo em termos de receita estar em poder dos Estados-Membros e não da União, tem sua origem ainda na Constituição de 1967, quando este modelo foi transplantado para o solo brasileiro e, de forma pioneira, ficou estabelecido que cada nível de Governo ficaria com um imposto poderoso para arrecadar tributos do consumo (aqueles destinados ao consumidor final e arrecadados através das empresas). À União coube o IPI (Imposto de Produtos Industrializados), aos Estados o ICM(s) (Imposto de Circulação de Mercadorias), e aos Municípios o ISS (Impostos Sobre Serviços). Assim, os impostos do consumo ficaram com três bases de arrecadação (serviços, produção e circulação), uma para cada membro federado. Estes tributos, possuem características da não comutatividade, isto é, que transportam o crédito do imposto pago na etapa anterior, gerando imposto apenas no valor acrescentado para a revenda. Desta forma, incorporando a maior virtude

<sup>5</sup> FILHO, Osires Lopes. Imposto alto derruba receita. *Zero Hora* Porto Alegre, 10/98.

dos impostos cobrados sobre o valor adicionado-IVA (sistema universalmente conhecido).

Em que pese ter sido ainda na Constituição de 1967 esta inovadora forma de partilhar em três esferas (federal, estadual e municipal) a base dos impostos do consumo final, esta tendência à descentralização tributária ficou ainda mais reforçada na Constituição de 1988, principalmente em favor dos Estados-Membros ao incorporarem a base dos impostos do consumo de energia, minerais, transportes e comunicação. Daí porque a crítica dos defensores das propostas à centralização argumentam que a União descentralizou receitas e não funções de governo.

Ao remetermo-nos a comparações com outros países, como por exemplo, os integrantes da CEE (Comunidade Comum Européia), em todos eles os impostos do consumo (IVA) têm sua legislação somente em poder do governo central, e posteriormente partilham a receita.

Outra característica diferenciadora é o fato que a receita deste imposto, no caso brasileiro, fica para o Estado onde a mercadoria foi produzida, ou seja, adota o princípio da ORIGEM. Enquanto que na CEE, a receita fica para o governo onde as mercadorias são consumidas, utilizando o princípio do DESTINO, como prêmio ao governo onde os produtos são consumidos, e não de onde as mercadorias são originárias, como no caso brasileiro. Este modelo europeu faz desaparecer a disputa por instalação de indústrias neste ou naquele local, pois em termos de receita, o beneficiado é o governo onde os produtos são consumidos sem importar onde foi fabricado.

Apoiados nestas idéias, a proposta de reforma da União visa atrair o ICMS para a esfera Federal, colocando como solução única para acabar com a guerra fiscal entre os Estados-Membros. Entretanto, cabe questionar: por que o CONFAZ (Conselho de Política Fazendária), que tem atribuições legais para coibir questões desta natureza, não funciona? Não fosse o ICMS de competência estadual, como estariam os repasses para o RS e MG, depois do livre questionamento de suas dívidas, ou do modelo neoliberal?

Pela proposta da União, encaminhada em setembro de 1995, sob n. 175/A<sup>6</sup> com algumas alterações recentes que prevê, entre outras mudanças menos questionáveis, a pretensão maior é pela centralização dos impostos destinados ao consumo. Para isso, propõe a fusão do IPI (federal), ICMS (estadual) e do ISS (municipal) em um único e grande imposto de competência federal - o IVA-Consumo (Imposto de Valor Agregado). De outro lado, está a proposta formulada pelo PT (Partido dos Trabalhadores)<sup>7</sup>, apresentada ao Congresso em 15 de abril de 1999 que, em linhas gerais, propõe a eliminação de tributos de consumo cobrados de forma cumulativa (COFINS, PIS, CPMF e CSLL). Em substituição, será criada a Contribuição Social sobre o Lucro Bruto das

<sup>6</sup> BRASIL, Congresso Nacional. Projeto de Reforma Tributária n. 175<sup>A</sup>, 1995. Brasília/DF.

<sup>7</sup> Emenda Substitutiva Global da Bancada do PT, Congresso Nacional Brasília/DF, 04/1999.

Empresas, com objetivos de desonerar a produção e a folha de salários. Com relação aos tributos indiretos (aqueles pagos pelo consumidor final e repassados ao governo através das empresas, atualmente representando cerca de 32% do PIB), a proposta é pela cobrança somente daqueles com características de valor adicionado (modelo mundialmente conhecido) sem alteração das competências para arrecadação e aplicação. Adota, ainda, um programa de baixa renda e regulamenta o Imposto das Grandes Fortunas criado na Constituição de 1988, que nunca vigorou devido a interesses corporativos.

No tratamento da questão para acabar com a guerra fiscal entre os Estados-Membros, percebe-se que o direcionamento das propostas acima citadas seguem caminhos opostos: a União tenta centralizar a cobrança e regulação do principal imposto (ICMS), argumentando que uma única legislação federal acabaria com as disputas de ofertas por benefícios fiscais, uma vez que o poder decisório dependerá de uma única instância de governo. Por sua vez, a proposta do PT visa assegurar os avanços conseguidos na Constituição de 1988, principalmente da descentralização tributária, sem alteração das competências para tributos indiretos (IPI, ICMS, ISS), incluindo um dispositivo no texto Constitucional que proíbe a concessão de benefícios de caráter fiscal e crédito ao arripio das deliberações do CONFAZ. Também adota a progressividade das alíquotas dos tributos sobre a renda e o patrimônio. A propósito, convém destacar que o atual Sistema Tributário brasileiro recebe as maiores críticas por ser regressivo e concentrador de renda. Tributa-se mais o trabalho que o capital; mais o consumo que a renda. Isso em um País que tem uma das mais elevadas concentrações de renda do mundo, onde 10% dos mais ricos detêm 48% da renda nacional.

Segundo dados do boletim Sindaf<sup>8</sup>, em 1997 o Brasil bateu recorde na captação de investimentos externos. A maior parte, recursos com origem em grandes montadoras multinacionais. Para captar esses investimentos, vários Estados-Membros assumiram uma conduta ofensiva, que gerou uma disputa generalizada. Ressalta ainda que um dos estudos mais completos sobre a guerra fiscal americana foi desenvolvido pelo economista e professor da Universidade de Nova Iorque, Sr. Robert Lynch<sup>9</sup>, que há 12 anos acompanha as políticas de incentivos fiscais nos EUA. As conclusões do professor dão conta que as políticas de incentivos fiscais não são o fator mais importante para a localização dos investimentos. Outros fatores são mais vitais, como a proximidade com o mercado consumidor, a qualidade da mão-de-obra, a qualidade dos serviços públicos, as condições de infra-estrutura (principalmente de transportes e comunicação) e a qualidade de vida das regiões (as com menores índices de criminalidade tendem ser atrativas para investimentos).

<sup>8</sup> Fonte: <http://www.sindaf.com.br/fina-n10/pg04.html>.

<sup>9</sup> op. cit.

O presidente da FIERGS, Sr. Dagoberto Lima Godoy<sup>10</sup>, defende que os investimentos externos são indispensáveis para impulsionar a economia dos Estados-Membros. Entretanto, reconhece que a guerra fiscal pode gerar seqüelas para as finanças dos que não souberem "guerrear".

Tereza Campello<sup>11</sup>, economista e coordenadora da bancada do PT na Assembléia Legislativa, discorda da avaliação de Godoy. Chama a atenção para o fato de que a guerra fiscal é resultado de uma crise no pacto federativo.

Devido à ausência de uma política industrial abrangente com vocação para as regiões do país, criou-se uma situação em que o setor público torna-se refém do capital privado. Ainda mais, diante da impossibilidade de mensuração dos benefícios alcançados com a concessão de vantagens fiscais.

Com muita propriedade o Professor da UNICAMP, Fabrício de Oliveira<sup>12</sup>, presente no seminário "Imposto e Democracia", promovido pelo Sindaf, o que está ocorrendo no País deve ser caracterizado como um "leilão fiscal". Este fenômeno acirrou-se a partir de 1993 quando o processo de globalização ampliou a desarmonia federativa. Oliveira diz que a idéia que incentivos fiscais atraem investimentos é um mito, visto que as grandes corporações têm planejamento de longo prazo e as decisões são tomadas considerando-se um conjunto de fatores. Conforme dados apresentados pelo professor, os incentivos têm servido, até agora, para debilitar as finanças públicas, captando investimentos, em geral, poupadores de mão-de-obra e importadores de componentes, como as montadoras.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

É necessário muita cautela para análise da reforma tributária, visto que o Sistema Tributário brasileiro é demasiadamente complexo. Com isso, não está conseguindo conciliar as normas tributárias com as crescentes disparidades regionais do País. Ao remetermos-nos à interpretação deste tema, devemos ter presente que os governos necessitam aumentar a arrecadação e seu poder tributário; a população, quando ouve, pensa em menos imposto; e o empresariado pensa em redução de custos tributários nos produtos, racionalização e simplificação da legislação e que, em matéria de tributos, não se pode dar saltos, tem de seguir a possibilidade de evolução.

<sup>10</sup> op.cit

<sup>11</sup> <http://www.sindaf.com.br/fina-n10/fl10pg04.html>

<sup>12</sup> op.cit.

É ponto pacífico que com a Constituição de 1988 a União perdeu fontes tributárias, até como reação ao regime autoritário de 1967/69 e principalmente em favor dos Estados-Membros (os impostos sobre minerais, energia elétrica, transportes e comunicações) que engordaram o ICM(ICMS). Por seu turno, os Municípios aumentaram sua participação sobre a arrecadação dos impostos federais (IR e IPI) e tiveram um forte incremento da arrecadação própria.

Com efeito, a União reagiu à descentralização de receitas e partiu para o ataque: diminuiu sensivelmente as transferências voluntárias, cortou convênios, dificultou as regras para acesso de Estados-Membros e Municípios ao crédito junto às agências financiadoras oficiais e passou a exigir o cumprimento das dívidas do setor público estadual e municipal. Demais, utilizando-se de instrumentos autoritários de Governo, como a Lei Complementar e a Medida provisória, providenciou automaticamente os ajustes de caixa, como por exemplo, aumento do imposto de renda e das contribuições sociais, a CPMF, criação e majoração das contribuições previdenciárias de funcionários públicos ativos e inativos. Evidentemente, a pretexto de conseguir recursos para enfrentar a crise financeira mundial, que acabaram por se refletir na estrutura do federalismo, eis que, aumentando o desemprego e retirando mais recursos da sociedade, vão prejudicar as fontes de arrecadação dos poderes menores.

Neste momento em que o País coloca na ordem do dia a discussão da reforma tributária, as atenções devem nortear para a rediscussão do pacto federativo. Entendemos que a condição viável de um pacto federativo equilibrado consiste na superação do particularismo regionalista, mas sem submeter as partes a um centralismo excessivo.

Finalmente, necessário se faz conceber que na esfera nacional o poder central não tem instrumentalidade direta para a prestação eficiente dos encargos de governo (saúde, educação,...), cabendo aos níveis menores, sem dúvida, promover a justiça local, exercendo as trágicas opções orçamentárias apoiadas em tributação própria ou dos repasses.

## BIBLIOGRAFIA

- AFFONSO, R. Silva, P. L. B. (Orgs.). *A Federação em Perspectiva - ensaios selecionados*. São Paulo: Fundap/Unesp, 1995.
- AFFONSO, Rui de Brito Alves, SILVA, Pedro Luiz Barros. *Desigualdades Regionais e Desenvolvimento*. São Paulo: Fundap/Unesp, 1995.
- AFFONSO, José Roberto Rodrigues. *Federalismo Fiscal & Reforma Institucional: Falácias, Conquistas e Descentralização*. Centro de Estudos de Políticas Públicas (CEPP), Rio de Janeiro/RJ.

BRASIL. Congresso Nacional. *Projeto de Reforma Tributária n.175 A, 1995*. Brasília/DF.

DUTRA, Olívio. Tendências & Debates. *Caderno Economia*, Jornal da Manhã, Ijuí/RS, 27/05/1999, p.2.

EMENDA SUBSTITUTIVA GLOBAL, Bancada do PT (Partido dos Trabalhadores), Congresso Nacional. Brasília/DF, 04/99.

[Http://www.sindaf.com.br/fina-n10/fl10pg04.html](http://www.sindaf.com.br/fina-n10/fl10pg04.html).

LOPES FILHO, Osires. Imposto Alto Derruba Receita. *Caderno Economia*. Zero Hora, Porto Alegre, 10/98.

LAGEMANN, Eugênio. Federalismo Fiscal no Mercosul. *Escola de Comunicação Marketing*. Porto Alegre: Ed. PALOTTI, 06/93.