

TRANSPARÊNCIA E OUTROS TEMAS TRIBUTÁRIOS

SENADO FEDERAL
SUBCOMISSÃO DE AVALIAÇÃO
PERMANENTE DO SISTEMA
TRIBUTÁRIO

Brasília, 9 de agosto de 2011

Everardo Maciel

TRANSPARÊNCIA NO SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO: DOIS CASOS

- ▶ A incidência por dentro como uma possível prática ultrafiscalista
 - ICMS: alíquota de 18% por fora equivale a uma alíquota de 21,95% por dentro
 - O ICMS como base de cálculo do PIS e da Cofins e o STF
 - A eliminação da incidência por dentro no caso da CSLL
 - O IPI e a cobrança por fora
 - Efeitos perversos: falta de transparência e efeito cumulativo entre os tributos
 - Custo da mudança: redimensionamento de todas as alíquotas
- ▶ Art. 150, § 5º da CF: “A lei determinará medidas para que os consumidores sejam esclarecidos acerca dos impostos que incidam sobre mercadorias e serviços”
 - Limitação da norma: não inclui contribuições
 - Situações já alcançadas pela norma: IPI, incidência sobre energia elétrica e telecomunicações
 - Dificuldades de implementação: custos para os contribuintes

ALGUMAS INDAGAÇÕES SOBRE O SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO

► Sobre a complexidade

- “Em todas as democracias parlamentarias de occidente se denuncia el *tax chaos* e se exige *tax simplification*” Klaus Tipke , “Moral Tributaria del Estado y del Contribuyentes”

► Sobre a iniquidade

- As controvérsias sobre progressividade e regressividade
- A tributação brasileira sobre a renda como paradigma internacional

► Sobre o tamanho da carga tributária

- A carga tributária é explicada pela despesa
- A opção da Constituição é um por um estado de bem-estar social

REFORMA TRIBUTÁRIA: A CONFLUÊNCIA DE VÁRIAS LÓGICAS

- ▶ O fascínio das reformas: a lógica das expectativas
- ▶ A imperfeição das reformas: a lógicas das tensões políticas
- ▶ A obsolescência das reformas e a demanda por evolução permanente: a lógica dos processos

REFORMA TRIBUTÁRIA: AS QUESTÕES BÁSICAS

- ▶ O embate entre os *realos* e os *fundis*
- ▶ A abrangência das reformas: o risco de maximização das tensões
- ▶ Os perigos da via constitucional
- ▶ O servilismo intelectual: a transposição acrítica de modelos estrangeiros
- ▶ O medo à mudança: os receios do erário, dos agentes econômicos e das corporações
- ▶ Um método de reforma: soluções focalizadas e implantadas gradualmente (“O direito civil é o campo das aquisições lentas, das transformações aluvionais” – San Tiago Dantas)
- ▶ Focos da reforma: competitividade, desburocratização, simplificação e efetivação dos direitos do contribuinte

REFORMA TRIBUTÁRIA: DOIS CAMINHOS PERIGOSOS

- ▶ Princípio do destino no ICMS
 - Propensão à sonegação
 - Necessidade de compensação de perdas fiscais dos estados exportadores líquidos
 - Acumulação de créditos nas operações interestaduais
 - Fiscalização extraterritorial
- ▶ Pretensão de sacralizar o modelo do IVA europeu
 - As vulnerabilidades e a falsa abrangência do IVA
 - Federalização do ICMS: refundação do sistema tributário brasileiro e construção de um novo pacto federativo

TRÊS (OU QUATRO) PROBLEMAS FISCAIS CONFLITUOSOS E INADIÁVEIS

- ▶ Critérios de rateio do FPE e.... do FPM
- ▶ Critérios de rateio dos royalties do petróleo
- ▶ Guerra fiscal do ICMS
- ▶ Revisão do indexador das dívidas estaduais com a União

CRITÉRIOS DE RATEIO DO FPE

- ▶ Regra do Código Tributário Nacional (art. 88): população e inverso da renda *per capita*, observadas faixas; e área territorial (5%)
- ▶ Regra da Lei Complementar nº 62, de 1989 (art. 2º): coeficientes fixos com vigência para o período de 1990 - 1991
- ▶ Princípio constitucional (art. 161, II): critérios de rateio visando o equilíbrio socioeconômico entre Estados e entre Municípios
- ▶ Decisão do STF em ADI por omissão, em 2010
 - Inconstitucionalidade dos critérios fixados na LC nº 62, de 1989
 - Modulação dos efeitos: final do exercício de 2012
 - Sanção: suspensão das transferências, caso não sejam estabelecidos critérios constitucionais

PARÂMETROS PARA FIXAÇÃO DE NOVOS CRITÉRIOS DE RATEIO DO FPE

- ▶ Nenhuma entidade pode ter perda nominal de recursos em virtude dos novos critérios, em virtude da inflexibilidade das despesas geradas sob a égide dos critérios anteriores
- ▶ As mudanças devem ser operadas na margem de aumentos nominais na arrecadação do fundo
- ▶ Devem ser evitadas alterações na partilha, constituição de fundos compensatórios de qualquer natureza, bem como critérios instáveis ou sujeitos a questionamentos
- ▶ Dilema básico: equalização da receita fiscal ou inverso da renda *per capita*

CRITÉRIOS DE RATEIO DOS ROYALTIES DO PETRÓLEO

- ▶ Lei nº 2004, de 1953: criação da Petrobras
- ▶ Lei nº 7.525, de 1986: extensão dos critérios à plataforma continental
- ▶ As possibilidades de expansão das transferências à conta de royalties e participações especiais, em virtude das perspectivas de exploração do pré-sal
- ▶ Adoção dos mesmos parâmetros para fixação de novos critérios do FPE

A GUERRA FISCAL DO ICMS

- ▶ A batalha do STF (1º de junho de 2011)
 - ✓ 14 ações de constitucionalidade, 23 leis, 7 unidades da Federação (RJ, MS, SP, PR, PA, ES, DF)
 - ✓ Decisão unânime: guerra fiscal ofende à LC nº 24/75 (art. 155, XII, g da CF e art. 34, § 8º do ADCT)
- ▶ Causas da guerra fiscal
 - ✓ Desigualdades inter-regionais de renda
 - ✓ Excessiva autonomia dos Estados na administração do ICMS
- ▶ Efeitos perversos da guerra fiscal
 - ✓ Distorções espaciais na alocação de recursos
 - ✓ Competição desleal entre empresas nacionais e com empresas estrangeiras
 - ✓ Estímulo ao planejamento fiscal abusivo

UMA AGENDA PARA O PÓS-GUERRA FISCAL DO ICMS

- ▶ Uniformização, em 7% ou 9%, das alíquotas interestaduais
- ▶ Vedação à redução de base de cálculo
- ▶ Faculdade da fixação de alíquotas internas inferiores à interestadual
- ▶ Remissão de débitos fiscais e responsabilidades administrativas
- ▶ Construção de critérios para prática da competição fiscal lícita

INDEXAÇÃO DA DÍVIDA DOS ESTADOS COM A UNIÃO

- ▶ A impropriedade do vigente indexador ($IGP-DI + 6\%$ de juros)
- ▶ Risco: possibilidade de rediscussão dos contratos celebrados
- ▶ A adoção da regra aplicável à restituição do IR

UM CAMINHO PARA SOLUÇÃO DOS PROBLEMAS INADIÁVEIS

- ▶ Uma guerra não se encerra com outra guerra, mas com um armistício, em que todos ganham e perdem um pouco, em nome do interesse coletivo
- ▶ Deve ser evitada a imposição de soluções prontas e acabadas ou de dogmatismos tributários
- ▶ A negociação faz parte da solução
- ▶ O Poder Executivo Federal e o Congresso Nacional devem exercer um papel fundamental na condução das negociações