

# Prós e contras na reforma tributária

Ives Gandra da Silva Martins

Li, com bastante atenção, o projeto de reforma tributária, na última versão apresentada por seu relator, o ilustre deputado Mussa Demes. Trata-se, indiscutivelmente, de proposta inovadora em muitos aspectos, com incríveis avanços na escolha de técnica impositiva em alguns pontos, mas também com aspectos preocupantes, sobre haver retrocesso, em diversos dispositivos, em relação às conquistas obtidas pelos contribuintes, nos últimos anos.

Sem sombra de dúvidas, a retirada da cumulatividade de todas as contribuições sociais é extremamente positiva. Não houve retirada da sistemática apenas em relação àquelas que presumivelmente serão exigidas do sistema financeiro. A não-inclusão da CPMF na proposta significa o abandono da mais retrógrada das técnicas de tributação, que é aquela de superpor incidências de operação em operação. É a técnica que cria um "protecionismo às avessas", isto é, incide "n" vezes sobre a indústria e a produção nacionais e uma ou duas vezes, no máximo, sobre o produto importado. Excelente, pois, a proposta, nesses aspectos.

Da mesma forma, é de se elogiar: a constitucionalização do princípio de que, enquanto não terminado o processo administrativo, não há por que se dar início ao processo penal contra o contribuinte; o alargamento do princípio da anterioridade, ou seja, de que uma lei de aumento ou criação de tributos não só deve ser aprovada até o último dia do ano-calendário, mas terá de ter eficácia, apenas, 90 dias após a aprovação, ofertando prazo para que o contribuinte possa se adaptar às novas regras.

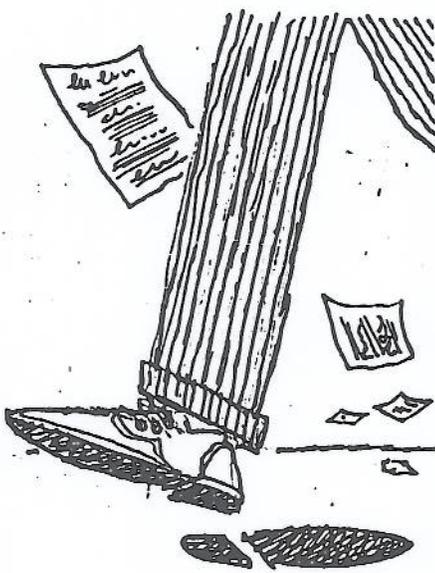
A proibição de medidas provisórias para regular matéria tributária é outro avanço da reforma, assim como o tratamento mais favorecido obrigatório para os gêneros de primeira necessidade.

Como proteção à indústria nacional adota, por outro lado, medidas tributárias no mesmo estilo que os Estados Unidos têm adotado para evitar a invasão de produtos estrangeiros em seus mercados. Se a maior potência do mundo, que se diz favorável ao livre comércio, protege-se com tal postura, não há por que o Brasil não possuir mecanismo idêntico, sendo muito mais fraco economicamente e, portanto, com maior necessidade de proteção que os americanos.

Acrescente-se, ainda, como elemento favorável, a possibilidade de se quitarem débitos tributários com precatórios do próprio contribuinte, em negociação com os poderes tributantes.

Alguns aspectos, todavia, preocupam. O primeiro deles é permitir que qualquer agente fiscal quebre o sigilo bancário dos contribuintes, sem autorização judicial, hoje, necessária. Por ser o sigilo bancário cláusula imodificável da Constituição Federal (artigo 5.º, inciso XII), além de ser inconstitucional, é um retrocesso num país em que as queixas se avolumam sobre a baixa moralidade de parte dos exatores fiscais. E o interessante é lembrar que, se houver indícios, nenhum juiz tem se negado a autorizar a quebra do sigilo, com o que, no sistema atual, não só o Fisco já pode obter as informações que desejar, como o Poder Judiciário assegura ao cidadão que esta quebra não será obtida arbitrariamente.

O mesmo se diga no que concerne a permitir a cobrança de imposto sobre a renda, sobre "uma não renda",



**O projeto de reforma tributária do deputado Mussa Demes é uma proposta inovadora em muitos aspectos, mas contém pontos preocupantes**

antecipando-se, hoje, o pagamento do que possivelmente poderá o contribuinte ganhar amanhã, o que vale dizer, em país com indiscutível fragilidade orçamentária, todos poderão estar pagando, no futuro, tributo sobre o que não ganharam nem teriam chances de ganhar. Darei um exemplo extremo, mas possível. Admita-se que para atingir as metas do FMI, se já estivesse aprovado o projeto, o governo não as completasse no dia 31 de dezembro e decidisse antecipar o imposto que deveria ser pago em todo o ano seguinte para o dia 2 de janeiro, tomando como base de cálculo o imposto pago no ano anterior! Tal absurdo legal seria constitucionalizado, se o relatório do deputado Mussa Demes fosse aprovado neste ponto.

No que diz respeito à principal modificação, que é a do ICMS, há avanços e retrocessos. O ICMS será um tributo federal e estadual, devendo ser cobrado pela União e pelos Estados, embora a regulação jurídica seja da União e a fiscalização dos Estados e do Distrito Federal.

O fato de a regulação ser federal e de se proibir a outorga de incentivos traz como consequência a eliminação da guerra fiscal entre tais unidades federativas, inviabilizando a

**A cobrança do ICMS não no Estado produtor, mas no destinatário, trará distorções na arrecadação dos Estados que vendem mais do que compram**

**multiplicação de sistemas para o mesmo tributo.**

Acresce-se que tal forma é melhor que a atual para o desenvolvimento do Mercosul, pois, nos espaços comunitários, o tributo de integração por excelência é o Imposto sobre o Valor Agregado (IVA), que, no Brasil, continuará com o nome de ICMS, apesar de sua disciplina legal ser mais complexa. É de se lembrar que a União Européia tem o mesmo regime jurídico do IVA para as operações entre as 15 nações, como técnica impositiva para facilitar a circulação de bens e serviços no espaço continental.

Preferiria a proposta do ministro Pedro Parente instituindo um único

imposto da Federação, partilhado entre União, Estados e municípios - portanto, com uma única incidência - e não com duas incidências, como o proposto pelo ilustre parlamentar do Piauí. A proposta do ministro Pedro Parente teria a vantagem da simplificação de controles (um único, e não dois) e não exigiria um complicado sistema de compensações, inclusive com elevação de alíquotas federais quando da redução de alíquotas estaduais. Não se pode esquecer que o sistema de compensações da Lei Complementar n.º 87/96 (Lei Kandir) até hoje sofre críticas - a meu ver infundadas - dos Estados. Tampouco preconizava a criação de um Tribunal "Supra-Estatal" para solucionar controvérsias com aplicação de efeito vinculante às suas decisões, o que, certamente, implicará, no tempo, a quase eliminação do processo administrativo e maior sobrecarga para o Poder Judiciário. Aspecto interessante é que o relatório faz menção à adoção do efeito vinculante nos termos do artigo 102, parágrafo 2.º da Constituição Federal, ou seja, nos mesmos moldes do que seria adotado no Poder Judiciário. Ocorre que, no Poder Judiciário, apenas para as ações declaratórias de constitucionalidade existe o efeito vinculante e até o momento o governo federal apenas propôs quatro ações deste tipo!

Considero que a sistemática, que implica exigir do contribuinte duas escriturações, tornando-o sujeito a duas fiscalizações, poderia ter sido afastada, se o deputado Mussa Demes aceitasse a fórmula sugerida pelo ministro Pedro Parente.

O fato de os processos, após duas fiscalizações, correrem no âmbito estadual, não elimina as dificuldades de interpretação e o recurso constante ao Tribunal "Supra-Estatal".

Creio que o eminente congressista ainda poderá rever suas posições, se o modelo proposto for pressionado pela sociedade no que apresenta de deficiências, ficando com a solução menos onerosa tanto para contribuintes como para o Fisco, sugerida pelo Palácio do Planalto.

Por fim, embora outros aspectos pudessem ser realçados, é de se lembrar que a adoção do regime de destino, nas operações estaduais, isto é, a cobrança do ICMS não no Estado produtor, mas no destinatário, poderá trazer profundas distorções na arrecadação dos Estados "exportadores líquidos", isto é, que vendem mais do que compram de outros Estados, não havendo, na proposta do deputado, mecanismo para compensá-las. Os dados iniciais levantados pela Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo referem-se a uma eventual perda de até 35% de sua receita, se as alíquotas permanecerem as atuais e se adotado o regime de destino. Não é pequena, pois, a perda que se daria num prazo de quatro anos, segundo a nova versão do relatório.

O grande mérito da proposta do deputado Mussa Demes é ter, de uma vez por todas, deslançado o projeto de reforma tributária e, com sua autoridade moral e de conhecedor do sistema tributário, ter aberto, até o dia 15 de agosto seu gabinete para discutir com o povo, a fim de receber sugestões e apresentar, a partir deste debate, o projeto definitivo. Enfim, o primeiro grande passo foi dado.

Ives Gandra da Silva Martins  
é professor emérito da  
Universidade Mackenzie

Mh 51