

027/03  
05/04/03

# REFORMA TRIBUTÁRIA

Ives Gandra da Silva Martins\*

## RESUMO

*O Autor discute um dos problemas mais complexos das reformas brasileiras, o da reforma tributária. Em especial, discute as propostas de reformulação da arrecadação do ICMS, focalizando a questão da cobrança na origem ou no destino e a guerra fiscal travada entre os Estados brasileiros. Registra, também, a proposta pessoal sobre a questão.*

**Palavras-chave:** Reforma tributária; Reformas brasileiras; Tributos

## ABSTRACT

### *Tax policy reform*

*The author discusses one of the most complex issues of Brazilian reforms, the tax system reform. Special attention is given to the proposals to redesign ICMS (turn over tax on goods and services) collection, discussing the question of its collection at the source or at the destination of goods and services sold, as well as the existing fiscal battle among Brazilian States. The article also states the author's personal proposal on the matter.*

**Keywords:** Tax reform; Brazilian reforms; Taxes

\* Professor Emérito da Universidade Mackenzie e da Escola de Comando e Estado Maior do Exército; Presidente do Conselho de Estudos Jurídicos da Federação do Comércio do Estado de São Paulo e do Centro de Extensão Universitária - CEU; Advogado da Advocacia Gandra Martins.

**A** recente Carta de Brasília, que resultou de um trabalho intenso do Presidente da República para obter a concordância de 27 governadores, tem um mérito indiscutível, que é o reconhecimento de que, sem uma legislação federalizada para o ICMS, não há solução possível para este tributo mal concebido na Reforma de 1966.

Todos os países que adotam o IVA têm-no como um tributo centralizado ou federalizado, não se admitindo sua regionalização, como ocorre no Brasil, em que 27 Estados legislam sobre um imposto de vocação nacional.

Dois tributos, em nosso país, adotam a mesma técnica: o IPI e o ICMS. São, na sua não-cumulatividade, bastante semelhantes.

O ICMS gera problemas de toda a natureza. A Federação Brasileira é transformada em uma Federação de Estados inimigos. Estados em guerra. A guerra fiscal é uma guerra real, em que cada Estado procura progredir à custa de outro. Quando ofertam incentivos fiscais, retornando o ICMS pago, em verdade, o Estado receptor da mercadoria termina sendo obrigado a permitir uma compensação do imposto efetivamente não pago no Estado de origem. Em outras palavras, a regionalização do ICMS gera uma guerra fratricida, em que cada Estado procura dar incentivos à custa dos outros, ofertando isenção tributária a ser suportada pelo Estado receptor dos bens, que é obrigado a aceitar com-

pensação de imposto “formalmente” pago, mas efetivamente não pago.

No IPI, por outro lado, idêntica técnica de cobrança não oferta qualquer espécie de problemas, pois é um tributo federal.

Como está, o ICMS, sobre instaurar uma Federação de unidades adversárias – e, nada obstante a permanente intervenção do STF, sempre que solicitado, declarando a inconstitucionalidade de incentivos

***“Para mim, Estado que não é auto-suficiente deveria ser território federal, com o que o custo político e administrativo seria incomensuravelmente menor para o país.”***

ofertados em manifesta e aética violação à lei suprema —, permite que quase todos os Estados estuprem o texto constitucional e continuem a guerra fratricida.

Os outros países, que adotam o IVA centralizado — mesmo as Federações como a Argentina e a Alemanha — não têm problemas. Nós, os gênios, não criamos senão problemas.

Por outro lado, o mito de que a incidência no destino é a solução, na verdade, é sustentado pelos Estados de menor densidade econômica, alguns criados por interesses políticos e que só existem porque bra-

sileiros de todas as regiões enviam recursos, que são utilizados para sustentar os detentores do poder, nestas unidades federativas.

Para mim, Estado que não é auto-suficiente deveria ser território federal, com o que o custo político e administrativo seria incomensuravelmente menor para o país. Não se teria que sustentar privilégios dos burocratas, legisladores e servidores em geral dessas unidades, algumas com populações inferiores a bairros de cidades como São Paulo e Rio de Janeiro.

Como, entretanto, o brasileiro que vive em Estado auto-suficiente vale, democraticamente, menos que os brasileiros desses Estados — visto que os votos destes têm peso maior do que os votos de paulistas, mineiros, gaúchos ou cariocas — o Legislativo Nacional tem uma representação majoritária formada pela minoria da nação e a minoritária formada pela maioria da população do país.

Em outras palavras, quem manda no país é a minoria, que detém a maioria do Congresso, sendo impossível fazer passar qualquer reforma de interesse nacional que desagrade a minoria majoritária do Congresso.

Por esta razão, inventaram a questão do regime de destino, que só existe na Comunidade Européia, pois lá, o IVA vale para 15 países, e não, como o ICMS, para um só país.

Esta questão, como já disse Everardo Maciel, é um falso pro-

blema, só suscitado pelo interesse daqueles Estados consumidores, que pretendem engordar sua receita tributária com a tributação do imposto sobre a renda, para gerar tal tributo, seja decorrente da produção ocorrida no Estado de origem.

Tenho para mim que, se for adotado o regime de destino, o povo brasileiro, mais uma vez, terá a carga tributária aumentada, visto que os Estados "importadores líquidos" ganharão um reforço considerável de caixa e os Estados "exportadores líquidos" terão que suprir de alguma maneira o custo da produção, em face da perda de receita.

O pior, entretanto, é que não há técnica válida para contornar a questão. A operação "barquinho", idealizada pelo eminente deputado Mussa Demes, é inviável, visto que geraria um tributo indispensável no plano federal, pois à redução do ICMS a sua expressão nenhuma, na origem, corresponderia, na mesma proporção, a um aumento do "estoque" do ICMS federal, a ser compensado com o ICMS federal no destino. Sempre haveria um imposto a compensar maior do que o devido, no destino. O que vale dizer, o contribuinte perderia sempre.

A solução da Câmara de Compensações, idealizada pelo atual Governador Germano Rigotto, é sistema até hoje contestado na União Européia, apesar de ter sido adotado "no papel", desde o início

da década de 90. É que a receita do Estado produtor fica a depender do esforço arrecadatório do Estado consumidor, que não teria estímulo para isso. O Estado produtor teria jus à arrecadação, devendo enviar o montante arrecadado para o Estado produtor. Em outras palavras, um "Estado exportador líquido" poderia perder duas vezes: primeiro, se fizesse bem sua lição de casa, suportando os custos administrativos da fiscalização e da máquina arrecadatória, e, segundo, se não contasse com a mesma eficiência da

***“No meu projeto, todos os tributos seriam da Federação, cabendo apenas a arrecadação à unidade federativa com melhor máquina arrecadatória.”***

parte dos Estados "importadores líquidos", na tarefa de arrecadar a receita a lhe ser destinada.

Estou convencido de que não há solução possível para o ICMS, senão uma legislação federal e a partilha, nos níveis atuais de arrecadação, entre os Estados, passando o imposto a ser, portanto, um tributo da Federação e não de cada Estado.

Aliás, no meu projeto, todos os tributos seriam da Federação, cabendo apenas a arrecadação à unidade federativa com melhor máquina arrecadatória. No meu projeto de 4 impostos – apenas as contribuições teriam regime separado –, o impos-

to sobre a renda seria arrecadado pela União e partilhado com Estados e Municípios: o imposto circulatório (IVA), pelos Estados e partilhado com União e Municípios; e o imposto patrimonial, pelos Municípios, partilhando-o com União e Estados. E a partilha seria "na boca" de cofre, ou seja, quando da arrecadação, através do sistema financeiro.

Se for impossível tal solução, prefiro uma legislação federal mais clara e a partilha do ICMS entre os Estados de origem e de destino, com o que se faria justiça para aqueles Estados que produzem e para os Estados que consomem, cada um ficando com parcela do tributo.

Se, por acaso, os percentuais da legislação atual não são os mais adequados que sejam definidos novos percentuais de partilha com maior rigor, para que se faça o equilíbrio entre os que gastam mais por produzir e os que gastam menos para consumir.

Estou convencido, também, de que é mais fácil realizar-se um bom trabalho de arrecadação no sistema em que os Estados têm interesse em fiscalizar por serem beneficiários da arrecadação, do que aquele em que os Estados terão que gastar para fiscalizar a arrecadação de um tributo cujo único beneficiário será outro Estado.

Outros problemas concernentes à reforma tributária ficarão para outra oportunidade, pois voltarei ao tema, nesta excelente revista de flexão sobre os grandes problemas nacionais. ■

# revista de cultura

ano 4 - número 9 - janeiro / junho - 2003 - São Paulo - Brasil



Qualidade  
**Uni FMU**

*Atch 60/2003*

Ministro Márcio Thomaz Bastos  
**COMBATE AO NARCOTRÁFICO**

Luiz Toledo Machado  
**MODERNISMO E REVOLUÇÃO**

Ivaney Cayres de Souza  
**DROGAS NAS ESCOLAS**

Mary Rosane Ceroni Monezi  
**INTERDISCIPLINARIDADE NA DOCÊNCIA**

Gal. Paulo Roberto Yog de Miranda Uchôa  
**SISTEMA NACIONAL ANTIDROGAS**

José Aristodemo Pinotti  
**REFORMA NA PREVIDÊNCIA**

Arthur Guerra de Andrade  
**DROGAS NAS UNIVERSIDADES**

Rubens A. Barbosa  
**O BRASIL E A AMÉRICA DO SUL**

Ives Gandra da Silva Martins  
**REFORMA TRIBUTÁRIA**

Arnaldo Niskier  
**EDUCAÇÃO PARA A MUDANÇA**

José Marques de Melo  
**COMUNICAÇÃO E DEMOCRACIA**

Rubens de Oliveira Martins  
**FORMAÇÃO DE PROFESSORES**

Edevaldo Alves da Silva  
**ALFABETIZAR É DEVER DE TODOS**

Antonio Rulli Junior  
**MESTRADO PROFISSIONALIZANTE**

Francisco José de Toledo  
**PUBLICIDADE EM CRISE**

Rodolfo Konder  
**UMA EDUCAÇÃO PROFÉTICA**