

Por que a reforma tributária pode finalmente sair

O projeto que está na Câmara unifica tributos, acaba com os benefícios fiscais, determina a tributação no destino, e contém uma série de outros mecanismos para melhorar a qualidade da tributação

Fala-se de reforma tributária no Brasil pelo menos desde a eleição presidencial de 1989. Mas o que se costuma ver são apenas altas de impostos. Não é que os governos não tenham mexido na estrutura da tributação nos últimos anos. Porém chamar essas mudanças de “reforma” seria um imerecido elogio. Só que dessa vez pode ser diferente.

As deficiências estruturais do sistema tributário são conhecidas. Uma das mais sérias é a insegurança jurídica. Ninguém – nem mesmo o Fisco – sabe bem como aplicar nossas leis tributárias. Por exemplo, software é serviço ou produto?

Como nem o governo tem clareza sobre a classificação correta, um procedimento comum é aplicar um auto de infração para depois discutir em juízo e ver no que dá. O atual sistema tributário é também excessivamente complicado. Um conhecido estudo do Banco Mundial pôs o Brasil na nada honrosa posição de campeão mundial em tempo despendido pelas empresas para o cumprimento das obrigações tributárias acessórias. A descomunal litigância tributária é o resultado mais visível dessas perversas dinâmicas.

Além disso, o atual sistema é muito permissivo à guerra tributária. Que os estados e municípios compitam por negócios nas suas jurisdições não é em si ruim. O problema está nas distorções geradas pela maneira como essa competição fiscal acontece.

Hoje, quando há comércio interestadual, o estado de origem acaba frequentemente transferindo o custo dos incentivos fiscais para os estados importadores. O estado que se sente prejudicado, então, muitas vezes tenta punir (através de restrições ao direito de crédito do ICMS) o destinatário da mercadoria. Tudo termina em uma disputa judicial.

O projeto que está na Câmara unifica tributos, acaba com os benefícios fiscais, determina a tributação no destino, e contém uma série de outros mecanismos para melhorar a qualidade da tributação.

A ideia é boa, mas dirão os céticos: muita coisa joga contra sua aprovação. Com a abolição dos incentivos, a carga tributária sobre algumas empresas e setores pode aumentar; a arrecadação tributária de alguns estados e municípios deve diminuir; e para piorar, o Presidente Bolsonaro não tem maioria no Congresso, e a Secretaria da Receita Federal demonstrou certa ambiguidade com relação ao projeto. Por que, então, esta boa proposta pode dar certo, quando tantas outras falharam?

Primeiro, porque o atual projeto de reforma foi calibrado para driblar resistências. A substituição do ICMS, ISS, IPI e PIS/Cofins pelo IBS (Imposto sobre Valor e Serviços) ocorrerá progressivamente. A ideia é criar um prazo de transição para que boa parte dos incentivos

fiscais atualmente em vigor possa expirar. Nos demais casos, os créditos fiscais terão que ser transformados em títulos de dívida pública.

O projeto contém também mecanismos para compensação de estados e municípios “perdedores” – porque, para o bem e para o mal, o pressuposto político da reforma é que ninguém vai perder receita, e por isso há uma garantia de manutenção da arrecadação de ICMS e ISS por 20 anos. Quem dá a garantia é a União – e esta regra será certamente objeto de discussão no Congresso. O projeto de reforma prevê ainda uma regra de transição de 50 anos para redistribuição de recursos entre governos, e a criação de fundos de desenvolvimento regional.

Segundo, uma reforma tributária como esta sempre foi útil, mas agora se tornou urgente. E não apenas por conta da crise econômica, que como se sabe é brutal. No passado, era comum encontrar quem se opusesse à unificação tributária sob o argumento de que a concessão de incentivos fiscais era a única arma disponível para estados e municípios menos desenvolvidos poderem atrair investimento de melhor qualidade. Acontece que os incentivos fiscais têm perdido potência, porque hoje são comuns também no estados e municípios mais ricos. Quanto todos dão incentivos fiscais, nenhum incentivo faz diferença.

Terceiro, as grandes empresas brasileiras precisam da reforma. Nem sempre foi assim. Quando a economia brasileira era quase totalmente fechada, explorar brechas tributárias era uma boa estratégia porque ineficiências na produção podiam simplesmente ser repassadas no preço. Só que com a progressiva abertura econômica isso vem se tornando cada vez mais difícil.

Hoje, as empresas têm muitos problemas com o sistema atual. A incerteza tributária afeta o planejamento de investimentos – e em muitos casos não é sequer possível saber qual o custo tributário de um novo produto! A alta litigância, além de ser custosa, às vezes dificulta para as grandes empresas obterem recursos no exterior, porque explicar a investidores internacionais a alta litigância dos balanços não é tarefa trivial.

Quarto, a tecnologia hoje disponível e a disseminação da nota fiscal eletrônica tornaram a fiscalização e redistribuição de receitas tributárias bem mais fácil. Isso é relevante porque no passado parte da oposição a uma tributação não cumulativa sobre valor agregado vinha de dificuldades técnicas, reais ou imaginadas.

Por fim, a reforma pode passar porque desta vez vem do Congresso. Esse é o dado mais curioso. Desde 1988, a política brasileira foi baseada no que se convencionou chamar de “presidencialismo de coalizão”. Um presidente é eleito com um programa e depois negocia no Congresso a criação de uma coalizão de partidos que lhe dão sustentação – em troca de conveniências as mais diversas, muitas legítimas e outras nem tanto.

O curioso do governo Bolsonaro é não ter negociado (não ainda, pelo menos) uma coalizão de governo. Um risco é o desgoverno, a incapacidade de mobilizar consensos e aprovar projetos. Mas há também uma oportunidade: pela primeira vez na nossa democracia o Congresso está buscando determinar a agenda de reformas. A boa iniciativa de desengavetar o projeto veio dos deputados Baleia Rossi e Rodrigo Maia. Torçamos para que possa prosperar. As condições estão dadas.

Importante: os comentários e opiniões contidos neste texto são responsabilidade do autor e não necessariamente refletem a opinião do InfoMoney e de seus controladores.

SOBRE OS AUTORES:

Bruno Meyerhof Salama – Lecturer em UC Berkeley Law School, onde leciona as disciplinas de Law and Economics, Law and Technology e Law and Development. Professor Associado da FGV Direito SP. Advogado admitido pela OAB e pelo New York State Bar. Integrou o Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional indicado pela ANBIMA. Doutor em direito pela Universidade da Califórnia em Berkeley, mestre em economia pela FGV, bacharel em direito pela USP.

Luiz Roberto Peroba – Sócio da área tributária do Pinheiro Neto Advogados com especialização em direito pela Universidade de Nova York. Participou da comissão do Projeto de Reforma Tributária (PEC 233) sob a relatoria do Deputado Sandro Mabel. Diretor e coordenador do comitê tributário da Associação Brasileira de Direito das Tecnologia, da Informação e das Comunicações – ABDTIC

Não deixe seu dinheiro parado no banco: [abra uma conta de investimentos na XP – é de graça!](#)