

Carta do IBRE

É hora de criar um sistema integrado de estatísticas e geoinformação no Brasil

Ponto de Vista

Reavaliação da política industrial

Entrevista

Leany Lemos
Secretária Nacional de Planejamento do MPO



CONJUNTURA ECONÔMICA

FGV IBRE Editada desde 1947 • www.conjunturaeconomica.com.br • Setembro 2023 • volume 77 • nº 09

Rio de Janeiro

O nó da mobilidade urbana

Separações elétricas

Para uma transição justa

Francisco Dornelles

(1935-2023)

Essencialmente, um professor

Artigos

Jerson Kelman

Joisa Dutra

José Roberto Afonso

Luiz Firmino Pereira

Rafael Souza

Samuel Pessôa

A bola do jogo

Brasil pode se posicionar entre os líderes da transição energética mundial, mas precisa provar capacidade tática

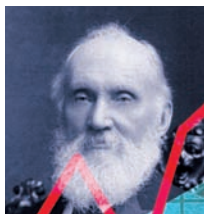
CONJUNTURA ECONÔMICA

NESTA EDIÇÃO

FGV IBRE Instituto Brasileiro de Economia | Setembro de 2023

Carta do IBRE

6 É hora de criar um sistema integrado de estatísticas e geoinformação no Brasil



Neste início de novo governo e com a nomeação de um novo presidente para o IBGE, o momento está maduro para uma virada de página no sistema brasileiro de estatística e geoinformação. Pesquisadores do

FGV IBRE, com outros economistas, trabalharam numa sugestão para a criação de um Sistema Nacional de Informações Oficiais (SNIO), gerido e organizado por uma autoridade estatística nacional.

Ponto de Vista

10 Reavaliação da política industrial

Há o argumento de que é necessário política industrial para facilitar as economias no processo custoso de experimentação para elevar a diversificação da economia. A maior diversificação gera ganhos para o país, principalmente para economias especializadas na produção de alguns bens primários. A maior diversificação produtiva reduz a volatilidade na atividade econômica. O grande problema é que o processo de diversificação tem um custo privado muito maior do que o custo social.

Entrevista

14 “A construção do PPA colabora para criar sinergias”

Setembro começou especial para Leany Ramos, Secretária Nacional de Planejamento do Ministério do Planejamento e Orçamento que quer resgatar o papel norteador do PPA e defender sua validade como instrumento de apoio ao processo orçamentário. “Tínhamos que desenhar essa trilha, e não são políticas isoladas que vão dizer isso”, afirma Leany. Nesta conversa à *Conjuntura*, ela detalha esse processo, destacando o cuidado em não permitir nenhuma política solta. “Se um programa não consegue apontar objetivo, com indicador e meta, ele tem que cair ou ser reformulado.”

Macroeconomia

20 Dornelles: não comecem pelo fim

Quando a reforma tributária volta ao centro da agenda nacional de debates, o Brasil perde um dos maiores mestres da vida dessa matéria, Francisco Dornelles. Raras pessoas vivenciaram as diferentes facetas abrangidas pela tributação como ele que foi de secretário da Receita Federal a Constituinte da Assembleia de 1987/88, presidindo a comissão que tratou da matéria. Dornelles seguiu lidando com a matéria como deputado, senador, ministro de Estado e Governador, fora presidir seu partido. Sempre aberto ao diálogo, era incrível que, com uma experiência técnica e política acumulada como raros outros brasileiros poderiam ter, ele sempre queria ouvir e aprender mais, pedia estatísticas atualizadas e opiniões, queria entender sobretudo posições diferentes, e com enorme discrição e suavidade passava suas lições.

CAPA | Powershoring

34 A bola do jogo



Às vésperas da Cúpula do G20 na Índia, a ONU alertou o mundo que, com base nos atuais compromissos apresentados por países e setores, estaremos longe de conter o aquecimento do planeta a 1,5°C em relação aos níveis pré-revolução

industrial até 2050. Essa notícia, que amplia a urgência e o tamanho das ações para se alcançar um mundo neutro em emissões de gases do efeito estufa, também joga luzes para a chance que o Brasil tem de colaborar nesse esforço e, ao mesmo tempo, recuperar parte da desindustrialização, ganhando lugar nas cadeias de valor mundiais. Mas se a qualidade dos jogadores que o país tem em campo – suas vantagens comparativas – é indiscutível, ainda falta comprovar capacidade tática – ou seja, fortalecer as vantagens competitivas, o que implica uma série de tarefas entre novas e pendentes.



Estimar quanto o PIB vai subir ou cair tem se tornado um exercício cada vez mais complexo. Segundo o IBGE, a economia brasileira cresceu 0,9% no segundo trimestre, revisando para 1,8% a expansão do primeiro trimestre (antes era 1,9%). O resultado pegou quase todo mundo de surpresa, pois a média de mercado estava na casa dos 0,4%.

Mas o que levou a esse crescimento, com o qual o nível da atividade ficou 7,4% acima do patamar pré-pandemia do quarto trimestre de 2019, atingindo o ponto mais alto da série histórica iniciada em 1995?

Dois setores: a indústria, que avançou 0,9%, ainda que esteja na série histórica com resultados ainda ruins, e serviços, que responde por quase 70% do PIB, que avançou 0,6%. A agropecuária que havia bombado no primeiro trimestre, quando havia se expandido 21%, puxando o PIB para cima, recuou 0,9%. Mesmo assim, teve um desempenho melhor que o esperado. Por sinal, a agropecuária tem aumentado sua participação no PIB ao longo dos anos: hoje, responde por algo ao redor de 8%, depois de representar entre 5 a 6%.

O que tem puxado o PIB, além dos serviços, é o consumo das famílias que cresce há três anos. No segundo trimestre

avançou 0,9%, bem acima do que se previa. A melhora do mercado de trabalho, embora ainda com muita fragilidade como tem mostrado o Observatório da Produtividade Regis Bonelli (<https://ibre.fgv.br/observatorio-produtividade>), tem dado maior vigor ao consumo, aliado aos reajustes nos programas de transferência de renda, notadamente no Bolsa Família. Mas há ainda obstáculos, como o grande endividamento das famílias, apesar dos recém-lançados programas de renegociação de dívidas, e os juros, que embora comecem a ceder, ainda estão em patamares bastante elevados. Ou seja: há dúvidas se o consumo das famílias vai se manter em patamares elevados.

O consumo do governo também surpreendeu os analistas, com avanço de 0,7%. Na outra ponta, no entanto, os investimentos continuam muito ruins: só tiveram avanço de 0,1% no segundo trimestre, recuando 2,6% em relação ao segundo trimestre de 2022. Com isso, a taxa de investimento fechou o segundo trimestre em 17,2% (foi de 18,2% no mesmo período do ano passado), muito abaixo ainda das necessidades para que a economia retome um crescimento mais sustentável.

Aguardemos os próximos capítulos.

Claudio Conceição – claudio.conceicao@fgv.br

Sumário

Carta do IBRE

6 É hora de criar um sistema integrado de estatísticas e geoinformação no Brasil – *Luiz Guilherme Schymura*

Ponto de Vista

10 Reavaliação da política industrial – *Samuel Pessôa*

Entrevista

14 Leany Lemos – *Solange Monteiro*

Macroeconomia

20 Dornelles: “começando pelo que deveria ser o fim”
José Roberto Afonso

Homenagem

28 Marcante vida pública – *Solange Monteiro*

29 Essencialmente, um professor – *Carlos Ivan Simonsen Leal*

30 Dornelles e a reforma tributária

Capa | Powershoring

34 A bola do jogo – *Solange Monteiro*

48 Atenção à pesquisa – *S.M.*

Energia

50 Separações elétricas – *Joisa Dutra e Jerson Kelman*

Infraestrutura

54 Episódio IV: A (i)mobilidade urbana da RMRJ
Luiz Firmino Pereira e Rafael Souza

Dornelles: “começando pelo que deveria ser o fim”

José Roberto Afonso

Economista. Professor do IDP. Pesquisador do CAPP/ISCSP/Universidade de Lisboa

Quando a reforma tributária volta ao centro da agenda nacional de debates, o Brasil perde um dos maiores mestres da vida dessa matéria: **Francisco Dornelles**. Raras pessoas vivenciaram as diferentes facetas abrangidas pela tributação como ele que foi de secretário da Receita Federal a constituinte da Assembleia de 1987/88, presidindo a comissão que tratou da matéria. Dornelles seguiu lidando com a matéria como deputado, senador, ministro de Estado e governador, fora presidir seu partido. Tive a rara oportunidade de conviver e de aprender com ele ao longo dessas décadas, seja como assessor ou interlocutor, como há poucas semanas. Sempre aberto ao diálogo, era incrível que, com uma experiência técnica e política acumulada como raros outros brasileiros poderiam ter, ele sempre queria ouvir e aprender mais, pedia estatísticas atualizadas e opiniões, queria entender sobretudo posições diferentes, e com enorme discrição e suavidade passava suas lições.

Sobre tributação, Dornelles sempre ensinou que se deve tomar como um processo. Assim, ele escreveu em relatório ao Senado Federal em 2008, ao lado de Tasso Jereissati, em que

concluía por uma estratégia para se adotar um novo sistema (e não apenas uma reforma):¹

“Há um conceito fundamental para permear tudo que será desenvolvido nesta proposta: o entendimento de que a construção de um novo sistema tributário constitui um processo. Ela não pode ser limitada apenas a um ato. Não é possível desatar todos os nós do sistema com uma única emenda constitucional, por mais bem preparada que seja.

É preciso revisar o tratamento que foi dispensado aos projetos de reforma tributária dos anos anteriores. Não se deve concentrar demasiada atenção na mudança constitucional e menosprezar ou abandonar as alterações na legislação ordinária e nos regulamentos.

Um dos equívocos cometidos por projetos de reforma tributária tem sido iniciar o debate pela apresentação e exame de um texto legal, ou seja, começando pelo que deveria ser o fim. Antes de formular um texto legal, cabe avaliar o consenso em relação ao desenho proposto, principalmente em relação aos seus aspectos federativos.

Tive o propósito de iniciar o exame da mudança na tributação no

Brasil apresentando aqui um desenho inicial do que será o novo sistema. Havendo entendimento sobre ele, passar-se-ia a examinar as estatísticas fiscais, estimando a arrecadação e a situação que adviria para cada esfera de governo e ente federado da adoção do novo desenho, entre outros aspectos quantitativos. Só então passar-se-ia à redação dos textos constitucionais e legais, como indicado na proposta minimamente acordada.

Esta é uma proposta para desenho de um novo sistema tributário nacional, que será construído a partir de um processo gradual e progressivo de mudanças nas áreas da legislação tributária – constitucional e ordinária – e da administração tributária.

No âmbito constitucional, o texto ficará limitado a três matérias: a definição de tributo e dos seus limites; a distribuição das competências tributárias entre os entes federativos; e a fixação das parcelas da receita a serem repartidas entre eles.”²

No momento em que o país está discutindo no Congresso um projeto para consolidar a sua tributação indireta ou sobre consumo, pode ser interessante olhar o processo. Aliás, antes

de tudo, o próprio processo histórico – ainda mais que costuma ser dito que brasileiro tem memória curta.

Mesmo especialistas que participam do atual debate parecem esquecer que, no início dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, em 1987, na dita subfase da tributação, chegou a ser criado um imposto único e nacional sobre o valor adicionado. Ao antigo imposto estadual sobre circulação de parte das mercadorias (ICM), eram fundidas as que ele não abrangia – caso de combustíveis, mineração e energia elétrica, sujeitos a imposto federal (IULC, IUM, IUEE) – e mais os serviços – os de comunicações e os de qualquer natureza, sujeitos a imposto federal e municipal, respectivamente (ISC e ISS). O novo imposto alcançaria a circulação de mercadorias e prestação de serviços – sob a alcunha de ICMS. As contribuições não foram abrangidas porque outra comissão lidou com o assunto e, o principal, na época eram irrisórias, em termos de arrecadação, ou algo recentes, como no caso da que alcançava faturamento para custear investimentos sociais. Na segunda fase da Constituinte, na comissão presidida por Francisco Dornelles e relatada por José Serra, os prefeitos protestaram e mantiveram a competência própria sobre o ISS, junto com medidas que compensariam a extinção que não houve – o aumento da cota-parte de 20% do ICM para 25% do ICMS e a criação de um imposto local sobre vendas a varejo, que se limitou aos combustíveis. Os governadores mais se preocupavam em aumentar a partilha do FPE e com a disputa pela partilha regional e o governo federal, com diferentes ministros e estratégias, tentou rever-

Qual a nova tendência de reforma – cada vez mais especialistas europeus apontam o futuro do trabalho e da sua tributação como o novo e complexo desafio

ter a descentralização até o final da Constituinte. Os objetivos centrais dessa reforma tributária constitucional de 1988 eram dois: descentralizar a receita, como faceta financeira da redemocratização do país (lembrando que o presidente não tinha sido eleito pelo voto direto), e melhorar a competitividade dos impostos.

O processo liderado por Dornelles e Serra atendeu ao que eles propuseram para o sistema tributário.³ O que não se tinha ideia quando da promulgação da nova Constituição era se constituía um outro sistema, paralelo e inovador, formado por contribuições sociais, junto com a seguridade social e a diversificação de suas fontes (até se acrescentou, por alguns anos, a movimentação financeira). Depois também surgiram contribuições econômicas – inclusive, sobre combustíveis (CIDE), à custa de extinção de imposto municipal. Em poucos anos, a União passou a arrecadar mais contribuições do que impostos, inclusive como forma crescente e bem-sucedida de reverter a descentralização dos

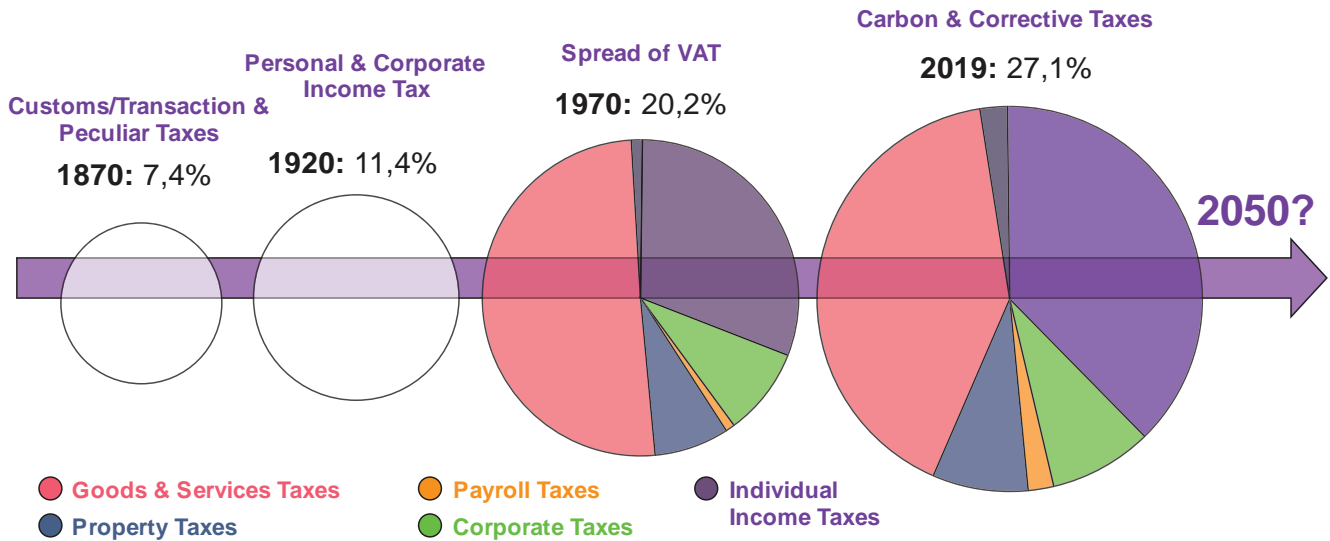
impostos, com a vantagem da adoção mais rápida (trimestralidade) e menos se ocupar da cumulatividade.

Não há novidade histórica na tentativa de se fundir os impostos sobre mercadorias com o de serviços. Além da tentativa no início da Assembleia Constituinte, ao final do século, foi apresentada na Câmara dos Deputados uma proposta relatada pelo deputado Mussa Demes, que avançava na mesma direção, mas criando um imposto sobre valor adicionado de caráter dual, federal e estadual (com modelo chamado “de barquinho” para adotar princípio de destino na partilha da segunda arrecadação). O veto das autoridades fazendárias nacionais coincidiu com o desinteresse das estaduais em passar a tributar os serviços. Curiosamente, no século que se abre, essa base se torna crescente na geração das contribuições da União não previdenciárias e, sobretudo, para o avanço do ISS municipal – a ponto de arrecadar hoje mais de 80% que o IPI federal (que outrora, em 1970, era 27 vezes maior que aquele local).

Na experiência internacional, como ilustrou recentemente Vitor Gaspar, diretor da área fiscal do FMI, a onda de reforma tributária baseada em impostos sobre valor adicionado (IVA) foi nos anos 70 na Europa e, nas décadas seguintes, no resto do mundo – *vide* gráfico a seguir.⁴ A última onda, há uma década, foi baseada na criação dos chamados impostos corretivos. A dúvida é sobre qual a nova tendência de reforma – cada vez mais especialistas europeus apontam o futuro do trabalho e da sua tributação como o novo e complexo desafio.⁵

A proposta em debate atualmente no Congresso abrange cinco tributos sobre bens e serviços, que arrecada-

Entendendo a história... para prever o futuro



Fonte: Gaspar, 2022.

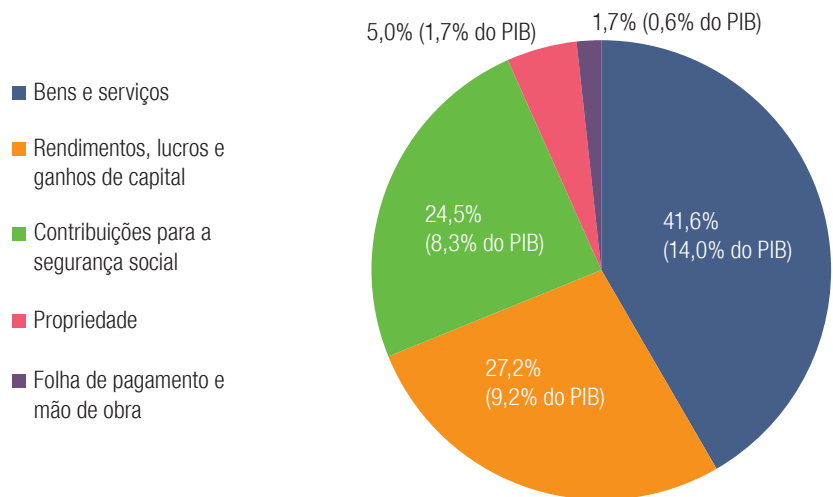
ram cerca de 12% do PIB, em 2022, segundo o Ministério da Fazenda (STN) – ver distribuição a seguir.⁶ Isto representa 36% da carga tributária global anual, pelo mesmo calculada em 33,7% do PIB. É uma parcela expressiva, mas longe de ser predominante, que, pela matemática, já deveria desautorizar usar o termo reforma tributária para qualificar uma mudança apenas em bloco desses tributos. E mesmo dentro deste bloco, menos do que o quantitativo, importa a natureza qualitativa da alteração proposta: se procura consolidar em uma só nova incidência (ainda que desdobrada em uma contribuição e um imposto) o que hoje se arrecada de cinco diferentes tributos, com um número ainda maior de formas de incidências, inclusive, quando não cumulativa, pelos dois métodos (imposto contra imposto, caso do ICMS e do IPI, ou base contra base, caso do regime próprio da Cofins e PIS) – a seguir, uma estimativa⁷ das mudanças em debate.

O Executivo não formalizou a entrega de um projeto, logo, não se tem uma visão estratégica e planejada, em caráter global e prospectivo, do que se espera com a reforma da tributação indireta. O Congresso tomou a iniciativa e deu trâmite ao

projeto, sem uma prévia pactuação entre esferas de governo e entre segmentos das políticas públicas financiadas. Segue a tendência recente dos últimos anos de máxima “constitucionalização” de matérias fiscais e tributárias – a PEC aprovada na

Carga tributária bruta – governo geral

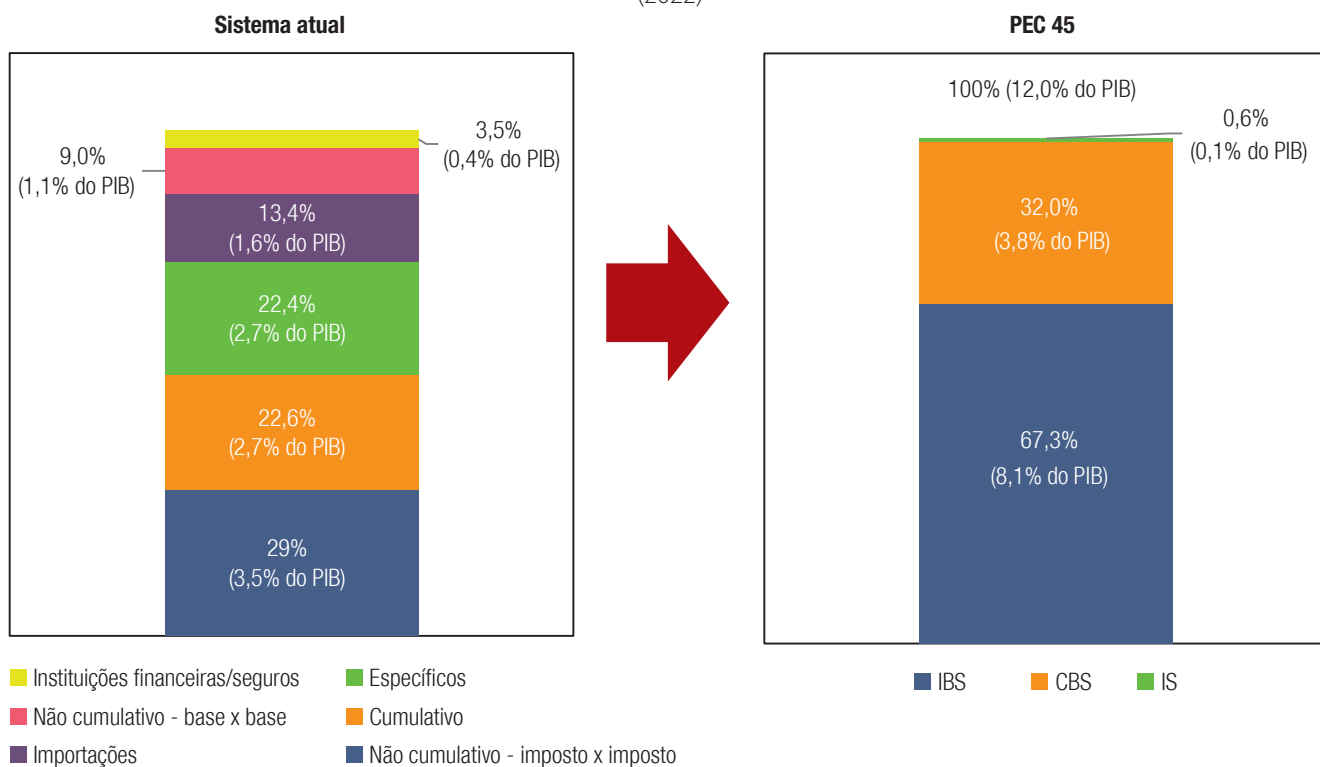
Por espécie tributária (2022)



Fonte: Inter.B Consultoria (2022). Disponível em: <https://bit.ly/3GZ3n6A>.

Decomposição de bases – sistema atual x PEC 45

(2022)



Fontes primárias: STN, RFB, Confaz; DARF. Elaboração própria.

Câmara acrescentaria mais 50% de texto ao do atual capítulo da Constituição, de longe, o mais extenso do mundo.

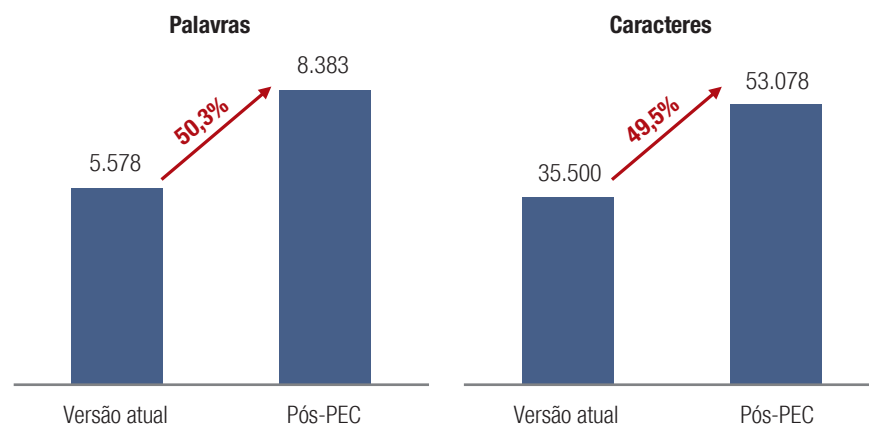
Os dados foram ignorados até surgir uma estimativa de alíquota do novo imposto que toma por base o cálculo do *gap* estimado⁸ para duas contribuições sociais constituídas por diferentes incidências, inclusive cumulativa, cujo modelo internacional desconhece⁹ – e, mesmo na parcela do regime não cumulativo, se vale de método não aplicado no resto do mundo e que também não será a base da nova tributação ora proposta.

Na minha modesta opinião, se trilha exatamente o caminho oposto àquele ensinado por Dornelles com base em sua vasta experiência. Se parte do texto para depois se tentar encon-

trar números, que justifiquem o que já foi parcialmente aprovado, e mais ainda, buscar alguma estratégia ou mágica, que se baseia em econometria de que adotar IVA vai gerar um choque

de crescimento da economia, contrariando teoria e experiência internacional. Se o objetivo fosse realmente simplificar e reformar o caminho mais racional e sólido seria o traçado no

Título V, Capítulo 1 – Do Sistema Tributário Nacional



Elaboração própria.

próprio Senado Federal, em 2008. Me permitam transcrever as conclusões¹⁰ em suas palavras textuais:

“Vejo o caso do capítulo do sistema tributário como particular e emblemático. O vigésimo aniversário da reforma de 1988 é um bom momento para retroagir ainda mais, voltar quatro décadas atrás na criação do sistema tributário em 1965/66. Isto porque os alicerces do sistema vigente continuam sendo aqueles fincados nos anos 60. A Constituição de 1988 mais reformou do que mudou aquela estrutura – por exemplo, não acabou com o ICM ou os fundos de participação, apenas ampliou a base do imposto e os percentuais de partilha dos fundos. A mesma Carta Magna, porém, abriu atalho para a desfiguração do sistema de impostos e para a criação de um sistema paralelo, em que contribuições e até taxas foram criadas, majoradas e cobradas como se impostos fossem. Se o atual sistema é inegavelmente eficiente para arrecadar, por outro lado, peca cada vez mais pela qualidade – é cumulativo, opaco, iníquo, complexo, oneroso.

Insisto que é hora não apenas para lembrarmos a reforma tributária de 1988, mas para retomar a inspiração da criação do sistema em 1965/66. Mais que nunca, precisamos de uma visão estratégica para moldar um sistema tributário consistente com a nova realidade econômica e social do país como se teve em 1965 antecedendo ao “milagre” – que já foi brasileiro, nos anos 70, e hoje passou a ser chinês. Precisamos da mesma coragem para ousar na definição das competências tributárias que se teve em 1965 quando fomos o primeiro país do mundo a adotar um imposto sobre valor adicionado em larga escala.

**“Não é difícil conceber
um sistema tributário com
poucos impostos, de receita
compartilhada, baseado
em fatos geradores de
consistência econômica”**

Francisco Dornelles

É hora de retornar e reviver o processo de reformas de meados dos anos 60. Tratar toda matéria tributária em um mesmo capítulo tributário, de modo a eliminar contribuições e taxas e ainda impedir que sejam ressuscitadas. Não é difícil conceber um sistema tributário com poucos impostos, de receita compartilhada, baseado em fatos geradores de consistência econômica. A pergunta que deve ser feita no momento em que se discute a reforma tributária no país é: por que motivo o Brasil não pode ter um sistema tributário como o existente em outros países, baseado exclusivamente nos impostos sobre a renda, o consumo e patrimônio?

O Brasil pode e precisa de uma mudança tributária para valer. Entendo que, antes de tudo, é preciso revisar o tratamento que foi dispensado aos projetos de reforma tributária dos anos anteriores. Não se deve concentrar demasiada atenção na mudança constitucional e menosprezar ou abandonar, as alterações na legislação ordinária e nos regulamentos. Um

dos equívocos cometidos por projetos de reforma tributária tem sido iniciar o debate pela apresentação e exame de um texto legal, ou seja, começando pelo que deveria ser o fim. Antes de formular um texto legal, cabe avaliar o consenso em relação ao desenho proposto, principalmente em relação aos seus aspectos federativos.

Para tanto, o Senado Federal vem estudando essa matéria há mais de um ano. Com apoio de senadores de diferentes partidos e regiões, em subcomissão presidida pelo senador Tasso Jereissati e com minha relatoria, estamos trazendo uma proposta para o debate nacional. Não há divergência com o projeto de reforma tributária proposto pelo Executivo federal e ora em debate na Câmara dos Deputados. Só optamos por mais ousadia, porque entendemos que tantas distorções exigem soluções mais urgentes e profundas.

O grande desafio é passar do diagnóstico para as mudanças. Essas não podem mais ser focalizadas apenas na criação de um, dois ou três impostos sobre o valor adicionado. É preciso ampliar os horizontes da análise e, sobretudo, dos objetivos e das mudanças necessárias. Temos o propósito de iniciar o exame da mudança na tributação apresentando um desenho inicial do que deve ser o novo sistema. Havendo entendimento sobre ele, passaria-se a examinar as estatísticas fiscais, estimando a arrecadação e a situação que adviria para cada esfera de governo e ente federado da adoção do novo desenho, entre outros aspectos quantitativos. Só então passaria à redação dos textos constitucionais e legais, como indicado na proposta minimamente acordada. Para dimensionar quanto se precisa arrecadar, teremos que equacionar duas questões essenciais:

primeiro, quanto se precisa gastar, especialmente com os programas sociais básicos; segundo, como devemos distribuir recursos dentro da Federação, especialmente atentando para os governos estaduais e as prefeituras.

Assim, apresentamos uma proposta para desenho de um novo sistema tributário nacional, que será construído a partir de um processo gradual e progressivo de mudanças nas áreas da legislação tributária – constitucional e ordinária – e da administração tributária. No âmbito constitucional, o texto ficará limitado a três matérias: a definição de tributo e dos seus limites; a distribuição das competências tributárias entre os entes federativos; e a fixação das parcelas da receita a serem repartidas entre eles. Toda e qualquer norma que trate da extração compulsória de recursos pelo poder público, hoje dispersa entre vários capítulos da Carta Magna, será transferida para o capítulo do sistema tributário.

A fundamentação da proposta para a divisão federativa das competências tributárias é a seguinte: concentrar na União as competências de tributos que gravam a renda, os lucros, o comércio exterior e a folha salarial; nos estados, as que incidem sobre o mercado doméstico de produtos e serviços; e nos municípios, as relativas à propriedade imobiliária.

O fato de um governo centralizar a cobrança e a fiscalização do imposto não significa que a receita lhe pertença integralmente. As atuais experiências bem-sucedidas na repartição de impostos entre estados e municípios – como no caso da cota-parte municipal do ICMS e do imposto sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA) –, bem como das transferências vinculadas à educação – caso do

“O fato de um governo
centralizar a cobrança
e a fiscalização do
imposto não significa
que a receita lhe pertença
integralmente”

Francisco Dornelles

Fundeb –, indicam que é possível repartir o produto da arrecadação já na rede bancária, de modo automático e no mais curto período de tempo possível, sem que a receita transite pelos cofres do governo responsável pela coleta do imposto.

No âmbito da legislação infraconstitucional, o principal instrumento será o Código Tributário Nacional, que concentrará a regulamentação do sistema tributário redesenhado pela emenda constitucional. A entrada em vigor do novo código também definirá a vigência do novo sistema. Para este código serão transferidos todo o detalhamento e todas as normas específicas hoje discriminadas no texto constitucional.

Outras mudanças na legislação podem ser promovidas independentemente da aprovação da emenda constitucional e do código tributário. É o caso, por exemplo, da elaboração de regulamentos que consolidem toda a legislação de cada tributo e em cada esfera de governo. Outro caso é o do início da desoneração efetiva das exportações e dos investimentos pro-

ductivos, incluindo o equacionamento gradual do passivo de créditos tributários acumulados, especialmente no caso do ICMS dos exportadores.

No âmbito da administração tributária, é sugerido o seguinte: a criação e a implantação de cadastro único de contribuintes, em caráter nacional, seja de pessoas jurídicas, seja de físicas, e se possível também de veículos e de bens imóveis; a implantação da emissão eletrônica de notas fiscais, com um só procedimento em todo o território nacional; a organização de um sistema integrado de informações fiscais, abrangendo dados e ações de todas as administrações fazendárias, inclusive as estaduais e as municipais; e a obrigação de que o contribuinte seja informado do montante estimado do conjunto de tributos hoje incidentes sobre a venda de uma mercadoria ou a prestação de um serviço.

Em particular, vale reproduzir aqui os argumentos que publiquei com o senador Jereissati sobre a peça fundamental da proposta: a criação de um único e amplo imposto sobre valor adicionado – o IVA nacional. Sugerimos incorporar todo e qualquer tributo sobre as vendas em um único IVA – do ICMS estadual até o IPI federal, passando por Cofins, PIS, CIDE, FUST, entre outros. O ISS municipal é mantido enquanto não se viabiliza a substituição de sua receita, porém, os serviços já integrarão a base do novo IVA.

A arrecadação será nacional. A União criará e legislará. Os estados fiscalizarão e cobrarão. Será igual em todo o território nacional para a mesma mercadoria ou serviço, independentemente de onde seja produzida ou consumida, com idênticas alíquotas e forma de apuração. Sendo nacional, será mais eficaz desonerar

por completo exportações e investimentos. As alíquotas serão mais de uma, seletivas, fixadas em lei complementar e enquadradas pelo Senado. Benefícios também terão caráter nacional (como no caso da cesta básica), o que acabará com a atual concessão predatória. O estado poderá atrair novos negócios, mas usará recursos de seu orçamento, como qualquer outra despesa.

A receita do IVA será dividida entre a União e os estados, proporcionalmente ao que cada um hoje cobra e vier a ele ser incorporado. A arrecadação será dividida diretamente pela rede bancária, sem transitar pelos cofres de quem cobra o imposto. No caso dos estados, uma pequena parte pertencerá ao de origem e a maior parcela será alocada entre todos, segundo índices de participação no consumo final das bases do imposto. Municípios continuarão recebendo 25% da quota estadual.

Algumas especificidades serão observadas. Será permitida a criação de um adicional sobre poucas bases de consumo final por estados que hoje aplicam alíquotas do ICMS acima da mais comum no país. A Zona Franca de Manaus terá redução de alíquota igual ao seu benefício do IPI. Serão mantidos os recursos para programas hoje atendidos pelas contribuições que forem incorporadas ao IVA nacional. Tais destinações, como os fundos de participação, incidirão sobre o total da receita tributária federal.

Enfim, o IVA será um imposto nacional, de direito e de fato. O país precisa de impostos que não pertençam a este ou àquele governo porque os contribuintes são um só – os brasileiros.

A proposta do Senado contempla outras medidas para racionalizar

a cobrança dos impostos e melhorar a repartição da receita na Federação. Desde 2003 defendemos que a mudança tributária seja feita em etapas, com mudanças administrativas, legais e constitucionais. Portanto, garantimos que nossa proposta reduzirá drasticamente o custo de se pagar tributos, que faz com que os tributos custem aos contribuintes mais do que recolhem aos cofres do governo.

É importante qualificar que mudança constitucional envolve muito mais a qualidade da tributação do que a quantidade do que se arrecada. O redesenho imperioso do Capítulo do Sistema Tributário na Constituição deverá abranger a simplificação e racionalização da cobrança de tributos impostos à sociedade, de modo que sejam utilizados menos instrumentos e, ao mesmo tempo, aplicados de forma mais eficiente para a economia e menos regressiva na distribuição do ônus entre os brasileiros. A redução da carga invisível, representada pelo custo de se pagar tributos, será assegurada pelo novo sistema tributário ora proposto. Já o tamanho da carga tributária visível depende muito mais das políticas e das práticas tributárias, que são decididas e definidas no âmbito da legislação infraconstitucional, especialmente ordinária.

O Brasil precisa de reformas de base. É premente abrir caminho para que o país tenha um sistema tributário que seja efetivamente um instrumento de impulso ao processo de crescimento do país e de melhoria do bem-estar social. No momento, o Senado Federal está fazendo sua parte ao optar por discutir não uma proposta para reformar o sistema que aí está, e sim examinar como construir um novo e moderno sistema tributário no Brasil. ■

¹Ver livro publicado pelo Senado, em 2010, *Proposta de sistema tributário*, disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/496321>.

²*Ibidem*, p. 43-44.

³Dornelles deu seu depoimento sobre esse processo quando dos 20 anos da promulgação da nova Constituição, no capítulo de publicação do Congresso, denominado: “O Sistema Tributário da Constituição de 1988”, disponível em: <https://tinyurl.com/2auvkcyz>.

José Serra publicou um artigo clássico antes da Constituinte, antecipando sua visão estratégica – vide artigo “O sistema tributário: diagnóstico e reforma”, disponível em: <https://tinyurl.com/27xdzmtmy>. A avaliação da reforma em si e dos impactos nos seus primeiros anos, foram objeto de artigo que ele publicou com este autor na *Conjuntura Econômica* de 1991, sob o título “Finanças públicas municipais: trajetória & mitos”, disponível em: <https://tinyurl.com/22hfhkcz>.

⁴Ver sua palestra de 28/11/2022, disponível em: <https://tinyurl.com/4t3hpnew>.

⁵Entre outros, ver debates em EU Tax Symposium, “Road to 2050: A tax mix for the future”, disponível em: <https://tinyurl.com/2dz9xwg2>.

⁶Vide apuração atualizada e muito detalhada da STN da carga para 2022, disponível em: <https://tinyurl.com/28rt7sbc>.

Atentar que apuração dessa secretaria difere um pouco da RFB, sobretudo na metodologia de classificação dos tributos que segue o manual do FMI e as contas nacionais (enquanto a RFB adota a tipologia da OCDE) – isto altera o peso dos chamados tributos indiretos, de um para outro método, ainda que o agregado geral seja o mesmo ou muito próximo.

⁷A arrecadação atual foi redistribuída segundo as seguintes formas de: não cumulativo – imposto x imposto: ICMS (-) ICMS (SN) (-) ICMS (petróleo); não cumulativo – base x base: Cofins – não cumulativo + PIS – não cumulativo; específicos: IPI (- IPI importação) + ISS (- SN e serviços financeiros) + PIS/Cofins petróleo + ICMS petróleo + PIS bebidas e folha; cumulativo: Cofins/PIS cumulativo (-SN) + SN (parcela Cofins-PIS) + SN (parcela ICMS-ISS) + ICMS-ST + PIS - faturamento; instituições financeiras/seguros: PIS + Cofins + ISS; importações: IPI - II + Cofins-PIS II + ICMS. 2) ICMS-ST estimado como 25% do ICMS, descontada a parcela dos combustíveis. 3) ISS de instituições financeiras/seguros foi estimado como 10% do ISS total. 4) ICMS importações estimado como 5% da arrecadação total do ICMS.

⁸Disponível em: <https://tinyurl.com/mw79amej>.

⁹Disponível em: <https://tinyurl.com/jwc275xa>.

¹⁰Reproduzidas conclusões de seu artigo antes citado, ver p. 18-22 – aqui excluídas referências bibliográficas.