



Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro

A instituição de um IVA federal no Brasil, perspectivas.

Aline Soares Barcelos

Rio de Janeiro
2014

ALINE SOARES BARCELOS

A instituição de um IVA federal no Brasil, perspectivas.

Artigo Científico apresentado como exigência
de conclusão de Curso de Pós-Graduação
Lato Sensu da Escola de Magistratura do
Estado do Rio de Janeiro. Professores
Orientadores:
Nelson C. Tavares Junior
Rafael Mario Iorio Filho

Rio de Janeiro
2014

A INSTITUIÇÃO DE UM IVA NO BRASIL, PERSPECTIVAS

Aline Soares Barcelos

Graduada pela Faculdade de
Economia e Finanças - IBMEC RJ
Economista.

Resumo: As diversas críticas feitas ao sistema tributário brasileiro levam os doutrinadores discutirem novos modelos que possam tornar o sistema mais eficiente e equânime., que levaria ao fim da sonegação fiscal e a guerra fiscal. Uma das propostas sugeridas para tal fim foi a introdução de um IVA federal, o presente trabalho buscará caracterizar o imposto, mostrando os impactos do mesmo sobre o pacto federativo e a guerra fiscal, e abordar os pros e contras de sua implementação.

Palavras- chave: IVA federal, guerra fiscal.

Sumário: Introdução. 1. O IVA 1.1. Características gerais do Imposto. 2. Guerra fiscal. 3. Discussões. Conclusão. Referências.

INTRODUÇÃO

O trabalho apresentado aborda o tema de uma possível introdução de um IVA (imposto sobre valor agregado) federal no Brasil de modo a simplificar o sistema tributário e suas perspectivas ao fim da guerra fiscal. O objetivo deste trabalho é apresentar o Imposto sobre valor agregado e as discussões envolvendo este tributo.

Atualmente sistema tributário Brasileiro é considerado um dos mais complexos e mais caros, onerando pesadamente o contribuinte. No Brasil estão em vigor cerca de 60 tributos, entre impostos taxas e contribuições, como se isso não bastasse o contribuinte brasileiro ainda tem que atender uma quantidade exorbitante de obrigações acessórias para que possa estar em dia com o fisco.

Tendo em vista esse cenário, se discute à necessidade de uma reforma tributaria que vise simplificar este sistema. Uma das discussões abordadas é a criação de um imposto sobre valor agregado (IVA), que é um imposto geral sobre o consumo usado nos EUA e na Europa.

No Brasil o IVA englobará três impostos: o ICMS (imposto sobre circulação de mercadoria) de competência dos Estados, o ISS (Imposto sobre serviço) de competência dos municípios e o IPI (imposto sobre produto industrializado) de competência da União.

O contribuinte enfrenta algumas dificuldades ao se tratar do ICMS uma delas é o fato deste tributo ser regido por 27 legislações diferentes e possuir alíquotas diferenciadas para cada estado. No que tange o ISS, além da alíquota diferenciada por municípios, os contribuintes ainda tem a dificuldade de identificar a que município é devido o imposto.

Além dessas dificuldades, temos ainda a chamada Guerra Fiscal. O Brasil em sua constituição Federal de 1988 atribuiu autonomia administrativa e politica aos entes federativos, permitindo que assim estes possam criar e modificar a ordem jurídica além de cumprir a execução de suas atividades competentes.

A polêmica que envolve a criação do imposto único sobre mercadorias e serviços no Brasil é a que alguns defendem a tese de que este imposto poderia deixar mais clara as regras de

arrecadação e desonerar o contribuinte, além de reduzir o número de obrigações acessórias. No entanto a quem defenda que o IVA dificultaria a repartição de receitas.

Este trabalho será estruturado em três sessões. A primeira sessão será destinada a caracterizar o imposto (forma, incidência e fato gerador), a segunda descreverá um pequeno histórico da guerra fiscal que vem sendo travada entre o estado e município e alguns casos julgados e a terceira abordará as discussões travadas entre os doutrinadores a respeito da instituição do IVA no Brasil.

1. O IVA

O IVA é um imposto sobre valor agregado usado na União Europeia e nos Estados Unidos. Por não ter nenhuma legislação brasileira que defina as características do IVA, o presente capítulo visa desmitificar o imposto mostrando o seu funcionamento na Europa e como ele iria funcionar no Brasil.

1.1 CARACTERÍSTICAS GERAIS DO IMPOSTO

Tendo como base o Código do imposto sobre valor agregado (CIVA). Sendo este o código Europeu que regula o IVA, nele está disposto o seu fato gerador, sujeito passivo, isenções e incidência. Tem-se que o IVA é um imposto geral incidente sobre o consumo, é dito que ele um imposto geral visto que ele não discrimina os bens sobre os quais ele incide.

O IVA funciona como um imposto plurifásico, ou seja, ele se aplica nas varias fazes do ciclo econômico desde a produção até o consumo final. O imposto é entregue ao estado no decorrer de cada uma das fases da cadeia de produção até o consumo, sendo assim o consumidor final é o mais onerado pelo imposto. Além disso, ele é um imposto de incidência não cumulativa, podendo se beneficiar do direito a dedução da parcela paga na etapa anterior.

O art. 2º do CIVA dispõe sobre o sujeito passivo do imposto, sendo ele descrito como:

As pessoas singulares ou coletivas que, de um modo independente e com carácter de habitualidade, exerçam atividades de produção, comércio ou prestação de serviços, incluindo as atividades extrativas, agrícolas e as das profissões livres, e, bem assim, as que, do mesmo modo independente, pratiquem uma só operação tributável, desde que essa operação seja conexa com o exercício das referidas atividades, onde quer que este ocorra, ou quando, independentemente dessa conexão, tal operação preencha os pressupostos de incidência real do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS) ou do imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas (IRC).

No Brasil o IVA unificará três impostos o IPI de competência da União, o ICMS de competência dos Estados e do Distrito Federal e o ISS de competência dos Municípios, o que geraria uma uniformidade nacional. O IVA incidiria sobre as operações com bens e prestações de serviço, ou seja, seu fato gerador será uma mistura dos fatos geradores dos tributos que este engloba.

Como a ideia é uma introdução de um IVA Federal, que sendo assim será de competência da União, logo apenas esta poderá conceder isenções e benefícios fiscais relacionados a este imposto. Sendo assim será limitada a autonomia dada aos Estados e Municípios, não permitindo assim que estes gerem conflitos federativos (“guerra fiscal”).

Enquanto que a alíquota do imposto será definida pela lei que o regule. A polêmica que envolve este tributo está relacionada à como será feita a repartição de receitas depois de a União arrecada-la? Outra questão seria se ao ferir o pacto federativo e reduzir a autonomia dos Estados e Municípios, poderíamos caminhar para um estado de eficiência, e sem guerra fiscal?

A eficiência está ligada a complexidade do sistema tributário, uma vez que um sistema muito complexo gera gastos maiores para fiscaliza-lo e gera-lo, além de ser mais oneroso para o contribuinte, pois este tem um custo maior para cumprir com as obrigações tributárias além dos custos com profissionais para não incorrer em erros.

Sendo assim, um sistema que tem abertura para uma guerra fiscal se estabelecer, permitindo que a arrecadação dos Estados e Municípios seja comprometida e, por conseguinte o investimento destes em seu território, não é um sistema eficiente.

O próximo capítulo busca abordar o pacto federativo estabelecido pela Constituição Federal do Brasil de 1988 e a Guerra fiscal travada entre os entes Federativos.

2. O PACTO FEDERATIVO E A GUERRA FISCAL

O Brasil teve em 1965 um sistema tributário instituído pela emenda constitucional 18, esta instituía o princípio da legalidade tributária para manter a segurança nas relações entre o Estado e o contribuinte e a forma de como seria repartida as receitas entre a União, os Estados e os Municípios.

No entanto o sistema estabelecido pela emenda constitucional 18 era extremamente rígido e concentrado, onde a União detinha a maior parte das competências tributárias e a parte mais

significativa das Receitas tributárias. Além disso, ela podia interferir na competência tributária dos outros entes federativos.

Como este sistema se mostrou vulnerável na década de 70, porque a economia estava se desestabilizando e as receitas tributárias passaram a ter maior relevância para o Estado cumprir sua função básica, dado que faltavam recursos externos.

Foi adotada assim a forma Republicana de governo, instituindo uma nova ordem e um novo sistema tributário com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que atribuiu o Federalismo ao Brasil.

O Federalismo é definido como sendo a relação entre os entes federativos, independentes um do outro que formam um todo que valide o Governo Federal. O art. 1º da Constituição Federal de 1988 é iniciado da seguinte forma: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito”.

Além disso, a Constituição em seu artigo 18º concede autonomia aos entes federativos, ou seja, estes podem criar e modificar a ordem jurídica. A forma de tributação adotada no Brasil, por ser muito elevada, acaba por afastar os investimentos. Sendo assim com a maior liberdade dada aos Estados e Municípios pela constituição, estes começam a competir para atrair empresas e investimentos para seu território por meio de incentivos fiscais o que acaba por gerar um conflito federativo chamado de “Guerra Fiscal”.

A primeira vista, parece vantajoso, pois desonera o contribuinte que pode se estabelecer e produzir, mas para o ente público ocorre uma perda de arrecadação.

A “Guerra Fiscal” traz graves consequências econômicas, pois os benefícios concedidos acabam por diminuir as receitas arrecadadas. O que acontece é uma troca se reduz o custo de produção e em contrapartida se aumenta o custo social, uma vez que com menos receitas se diminui a qualidade e quantidade dos serviços públicos.

A Constituição Federal em seu art.155, §2º, XII, g, delega a lei complementar competência para regular a forma como são concedidos os incentivos e os benefícios fiscais pelos Estados, Municípios e Distrito Federal. Além disso, os regulamentos do CONFAZ (Conselho Nacional de Política Fazendária), que é o órgão colegiado constituído pelos secretários de Fazenda de cada Estado membro e do Distrito Federal e pelo Ministro de Estado da Fazenda, impõem limites a “Guerra” travada.

O tema “Guerra Fiscal” é polêmico e muito discutido, existindo nos Tribunais Superiores diversos julgados que coíbem esta prática usada pelos Estados, Municípios e Distrito Federal. Alguns deles extraídos do site do STF são:

A Ação direta de inconstitucionalidade 3.674 do Rio de Janeiro, que dispõe sobre a redução da alíquota do ICMS para as operações internas com querosene de aviação. O estado do Rio de Janeiro no decreto nº 36.459 de 29 de outubro de 2004 no art. 1º reduziu para 3% a alíquota do ICMS sem consenso, mediante convenio, entre os Estados configurando assim um ato deflagrador da “guerra fiscal”. Sendo esta necessidade de convenio estabelecida pelo art. 1º no parágrafo único da lei complementar nº 24/75. Ficou decidida pelo tribunal a inconstitucionalidade do ato, pois este configura um tratamento tributário diferenciado a luz da Carta da República¹.

¹A íntegra das decisões estão no site do STF Disponível em > <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=624648> – Acesso em 13 out 2013.

Outro julgado é a ação direta de inconstitucionalidade 2.345 de Santa Catarina, que trata do cancelamento de notificações fiscais emitidas com base na declaração de informações econômicas fiscais (DIEF) estabelecidas pela lei estadual 11.393 de 3 de maio de 2000 no seu art. 1º. O requerente alega que a generosa renúncia de receitas ofende a Constituição Federal nos seus art. 1º, 2º, parágrafo 1º, inciso II alínea b e o art. 155º, parágrafo 2º, inciso XII alínea g, onde se estabelece que a instituição de benefícios fiscais deve ser autorizada pelo CONFAZ e ser procedida de celebração de convenio entre todos os Estados e Distrito Federal. Ficou decidida pelo tribunal a procedência da inconstitucionalidade da lei 11.393, devido ao fato da lei impugnada prevê a concessão ilegítima e unilateral de benefício fiscal de ICMS sem o devido respaldo do CONFAZ².

Estes são apenas alguns casos como tantos outros discutidos tanto no STF quanto no STJ, sendo considerado como o imposto mais problemático o ICMS pois existem diversos casos de benefícios fiscais concedidos unilateralmente pelos Estados.

Sendo assim o IVA estabeleceria regras mais claras para a arrecadação dos impostos sobre bens e serviços, permitindo assim que o contribuinte incorra em menos erros na apuração dos impostos. Além de reduzir o número de obrigações acessórias necessárias para regular a situação com o fisco permitindo uma menor desoneração do contribuinte.

Por se tratar de um imposto federal não haveria a possibilidade dos Estados, Municípios e o Distrito Federal concederem isenções ou benefícios fiscais, ou seja, não é possível haver isenções heterônomas de acordo com a Constituição Federal inciso III art. 151. Sendo assim este imposto ao mesmo tempo em que limita a autonomia dos Estados, Municípios e Distrito Federal, ele acaba por levar ao fim os conflitos federativos (Guerra Fiscal).

²A íntegra das decisões estão no site do STF Disponível em : <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=625272> - Acesso em 13 out 2013.

No entanto existem divergências no entendimento de que um imposto único possa ser uma alternativa sustentável em relação ao modelo de tributação adotado no Brasil. Principalmente devido a dificuldade de sua implementação além dos custos haveria um grande conflito envolvendo os Estados, pois estes não estão dispostos a abrir mão de sua arrecadação via ICMS.

Tendo em vista essas discussões, a próxima sessão abordará as diferentes opiniões dos doutrinadores a respeito de uma implantação do IVA no Brasil.

3. DISCUSSÕES DOUTRINARIAS

O Brasil teve uma reforma tributária promovida em 1965 por meio da Emenda constitucional nº 18, que foi seguida pela lei 5.172/66 que estabeleceu os conceitos básicos da tributação. Sendo um deles a instalação da tríplice partilha, que concede a repartição das receitas tributadas por meio da criação do IPI de competência da União, do ICMS de competência dos Estados e do ISS de competência dos Municípios.

Ricardo Varsano lista alguns problemas do sistema tributário adotado pelo Brasil, são eles : falta de uniformidade nas regras e nas alíquotas entre os estados, com altos custos e prejuízos à harmonização internacional; administração complexa e pesada; incapacidade de gerar um nível razoável de renda para os estados menos industrializados; indesejáveis transferências de renda entre os estados, nos casos de exportações e transações com bens de capital; alto nível de evasão, parte devido à diferença entre alíquotas aplicadas nos âmbitos intra-estadual e interestadual; falta de equidade; guerra fiscal, devido à competição por investimentos, o que prejudica o financiamento dos estados e municípios e a harmonia da federação.

Tendo em vista as fragilidades do sistema tributário brasileiro, um dos temas mais discutidos recentemente é uma necessidade de uma nova reforma tributária que venha para simplificar o sistema tributário Brasileiro. Uma das soluções sugeridas é a implementação de um imposto único (IVA), no entanto esta sugestão é alvo de varias discussões.

Alguns acreditam que o IVA trará grandes melhoras para o sistema tributário Brasileiro, ao começar por simplificar o sistema uma vez que temos uma serie de impostos e de regimes especiais que confundem os contribuintes, fazendo com que estes tenham que contratar especialistas para que possam ficar em dia com o fisco.

Além disso, há que defenda a tese de que um imposto sobre valor agregado de caráter federal irá terminar com a guerra fiscal travada entre os Estados e Municípios. Um dos defensores dessa tese é Jose Augusto³ que em seu artigo, *Seria viável a reunião da tributação sobre o consumo num único imposto e sua harmonização no Brasil*, sugere que para os Estados atrair novos investimentos teria que usar os recursos do orçamento ao invés de concederem benefícios fiscais: “Os benefícios fiscais teriam caráter nacional (como no caso da cesta básica), o que acabaria com a atual concessão predatória. Assim, o Estado poderia atrair novos negócios, mas para isso usaria recursos do orçamento, como qualquer outra despesa.”.

Outros argumentos usados para defender o sistema é que este tipo de imposto foi uma experiência bem sucedida tanto na Europa quanto nos EUA, ademais o IVA servirá como instrumento de harmonização tributária no MERCOSUL. Ou seja, o Imposto sobre valor agregado ao Harmonizar os impostos levará a uma maior integração entre os países de modo a facilitar a livre circulação dos produtos e serviços oriundos do bloco, a livre concorrência e a não

³Seria viável a reunião da tributação sobre o consumo num único imposto e sua harmonização no Brasil? Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/11553>>. Acesso em: 3 jan de 2014.

discriminação tributária, conforme sugerido por Sergio Luiz de Faria⁴ em seu artigo *IVA – um imposto enobrecido pela não cumulatividade, que valoriza a cidadania*.

O secretário de desenvolvimento econômico e do trabalho do município de São Paulo, Marcos Cintra⁵, revela ter uma opinião negativa a respeito da implementação de um IVA federal no Brasil. Para ele o IVA potencializara a sonegação, manterá a complexidade fiscal e demandará custo elevado para o contribuinte. Em seu artigo, *Imposto Único em 2013*, Cintra compara os efeitos das mudanças no PIS em 2002 e na COFINS em 2003 com o que poderá acontecer caso seja instalado um IVA: “Esses tributos passaram a ser cobrados em parte sobre o valor agregado e foram determinantes para o ônus crescente imposto aos contribuintes desde então. Ambos aprofundaram a complexidade da estrutura tributária brasileira.”

Uma das maiores críticas feitas ao IVA é que a unificação dos impostos (ICMS, IPI e ISS) esbarra no pacto federativo, comprometendo a arrecadação dos Estados e Municípios uma vez que os impostos de sua competência passariam a ser de competência da União. A Harmonização tributária implicará em perdas de autonomia para os Estados que ficarão sujeitos a um controle orçamentário mais rígido e de acesso ao crédito também.

Ricardo Lobo Torres⁶ ressalta este problema em seu artigo “é possível à criação do IVA no Brasil?”, neste ele diz: “... mas esbarraram no problema até hoje insolúvel da harmonização das competências tributárias no plano do federalismo fiscal.”. A verdade é que o ICMS representa a maior receita dos Estados logo estes não estão dispostos a abrir mão nem de sua arrecadação

⁴*IVA – um imposto enobrecido pela não cumulatividade, que valoriza a cidadania*. Artigo disponível em <http://www.domtotal.com/direito/uploads/pdf/4cf5a629acc8c351cf3cf08679c76795.pdf>. Acesso em 20 dez de 2013.

⁵*Imposto Único em 2013*. Disponível em: http://brasileconomico.ig.com.br/noticias/imposto-unico-em-2013_126673.html. Acesso em 23 dez de 2013.

⁶*É possível a criação do IVA no Brasil?*, Revista diálogo jurídico nº15 janeiro/ fevereiro/março 2007, Salvador, Bahia, disponível em http://www.direitopublico.com.br/pdf_seguro/possivel_criacao_iva_brasil.pdf. Acesso em 26 dez 2013.

quicá de sua moeda de troca (isenções) para atrair investimentos, sendo assim para estes a unificação dos impostos não representa nenhuma vantagem.

São as diversas discussões envolvendo o IVA que dificultam a implantação deste sistema, no entanto apesar dos doutrinadores não concordarem no que diz respeito de quais devem ser as mudanças feitas pela reforma tributária todos eles estão em comum acordo de que esta é necessária.

CONCLUSÃO

O presente artigo buscou apresentar o imposto sobre valor agregado e suas dificuldades para a implantação no Brasil. Desde a década de 60 que o Brasil não conseguiu adotar nenhuma proposta consistente para realizar uma reforma tributária mesmo sabendo das imperfeições do sistema tributário que a muito já é discutido.

O processo de reforma tributaria deve ser entendido como um mecanismo para legitimar e corrigir distorções econômicas e sócias existentes no sistema tributário, buscando assim reduzir o peso sobre os contribuintes, a fuga dos investimentos e a sonegação fiscal. O problema é que não se tem como implantar uma reforma sem mexer na arrecadação dos entes federativos, com isso todas as propostas apresentadas ganham seu quinhão de criticas.

O IVA, como todas as propostas para reforma tributária, enfrenta diversos empecilhos a sua implementação o principal deles é no que tange o ICMS. A proposta de unificação dos impostos Estadual (ICMS), Municipal (ISS) e Federal (IPI) e centralizar a arrecadação destes na União é encarada com indignação pelos Estados que não querendo perder sua grande parcela no “bolo tributário” argumentam que esta fere o pacto federativo.

Sendo assim nosso modelo de pacto federativo deveria ser repensado, tendo em vista que os Estados abusam de sua autonomia pra conceder isenções e benefícios fiscais que geram conflitos federativos que ferem o principio de não diferenciação tributária, previsto no art. 1532 da Constituição Federal.

O Brasil não pode ficar parado e aceitar sua estrutura falha que promove a perda de arrecadação se o IVA para os entes políticos é impossível devido à perda da autonomia por parte dos estados, então novas ideias devem ser apresentadas, pois o sistema tributário precisa mudar.

REFERÊNCIAS

AFFONSO, Rui de Brito Alves. *Guerra Fiscal no Brasil: Três Estudos de Caso – Minas Gerais, Rio de Janeiro e Paraná*. Série Estudos de Economia do Setor Público. FAPESP. Edições FUNDAP, 1999.

BRASIL, Lei Complementar Nº 24, de 7 de Janeiro de 1975, Dispõe sobre os convênios para a concessão de isenções do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias, e dá outras providências. Disponível no site do planalto: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp24.htm Acesso em 7 nov.de 2013

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal.

BRITTO, Demes. Atual cenário da guerra fiscal na Revista de Estudos Tributários nº 77, jan-fev 2011, p. 7-20.

CALCIOLARI, Ricardo Pires. Aspectos jurídicos da guerra fiscal no Brasil na Revista de Estudos Tributários nº 77, jan-fev 2011, p. 21-45.

CAMERA, José Augusto Vieira. Seria viável a reunião da tributação sobre o consumo num único imposto e sua harmonização no Brasil?. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 13, n. 1856, 31jul. 2008 . Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/11553>>. Acesso em: 3 jan de 2014.

CINTRA, Marcos, *Imposto Único em 2013*. Artigo disponível no Brasil econômico: http://brasileconomico.ig.com.br/noticias/imposto-unico-em-2013_126673.html. Acesso em 23 dez de 2013.

EUROPEAN COMMISSION. *Um sistema comum do IVA: programa para o mercado único*. COM (96) 328 final. Bruxelas, 1996.

TORRES, Ricardo Lobo, *é possível a criação do IVA no Brasil?*, Revista diálogo jurídico nº15 janeiro/ fevereiro/março 2007, Salvador, Bahia.

VALENTIM, Marilena Simões, *A Guerra fiscal no Brasil, impactos econômicos*. Dissertação (Bacharel em Economia) - Universidade católica do Rio de Janeiro (PUC). Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4582> . Acesso em 22 set.de 2013.

VARSANO, Ricardo, *Os ajustamentos de fronteira do ICM, o comércio interestadual e internacional e a autonomia fiscal dos Estados*. Pesquisa e Planejamento Econômico IPEA, Brasília, p. 315-350, ago. 1979.