

Reforma tributária: ainda em busca do “ovo de colombo”

Renato Friedmann

Sumário

1. Introdução. 2. Problemas percebidos do regime atual e objetivos da reforma tributária. 2.1 As “virtudes tributárias” 2.2 Problemas da situação atual e objetivos da reforma tributária. 3. O processo de reforma tributária na década de 1990. 3.1 A reforma tributária nos anos FHC. 3.2 Análise de projetos de reforma tributária. 4. Os dilemas da reforma tributária – que lições aprendemos na década de 1990? 5. Conclusão.

1. Introdução

A reforma tributária converteu-se em um dos mais badalados temas de reforma política e econômica no Brasil nos últimos anos. Seu prestígio na agenda ascendeu a ponto de tornar-se uma panacéia e de receber o apoio entusiástico – pelo menos em princípio – dos mais diversos grupos da sociedade, para depois se desgastar em uma longa e estéril discussão de objetivos e instrumentos e acabar caindo, como reza o costume no país, no limbo das agendas esgotadas por decurso de prazo, e não por objetivos atingidos.

Certo é que a reforma tributária tem – ou deveria ter – um papel de destaque entre as reformas do Estado que vêm sendo realizadas nos últimos dez anos. Não é tarefa menor na profunda reorganização do Estado, que, durante a década de 1980, perdeu a funcionalidade e deixou de atender às expectativas da sociedade.

Renato Friedmann é Mestre em Economia pela PUC/RJ e Consultor Legislativo do Senado Federal.

Por outro lado, talvez o “fracasso” da reforma tributária no país deva-se, em grande parte, ao excesso de esperanças de que essa mesma reforma se tornou depositária. O consenso que se estabeleceu a respeito da necessidade imperiosa de uma reforma tributária era, em grande medida, um falso consenso. Embora todos concordassem que se deveria fazer uma reforma tributária, as razões pelas quais cada grupo a defendia criava, na prática, um impasse. Esse impasse, jamais superado, criou a ilusão de que a ausência da reforma tributária se devia ao imobilismo do governo federal, e não aos interesses opostos e excludentes representados pelas variadas propostas de reforma.

Todo processo de reforma tributária é inerentemente conflituoso. O que se deve avaliar é se, no caso brasileiro, esse processo não tem sido excessivamente conflituoso, seja devido à falta de amadurecimento negocial dos participantes – que insistem em demandas totalmente incompatíveis entre si –, seja devido a uma estratégia equivocada dos proponentes.

Desde logo, podemos identificar uma inconsistência básica: o Estado evoca a necessidade do ajuste fiscal e deseja elevar a arrecadação, enquanto que o setor privado denuncia seu aumento de custos e sua perda de competitividade e reclama a redução de sua contribuição.

É justamente por isso que não podemos desprezar a dimensão política da reforma. Se a reforma tributária for o vetor resultante de uma infinidade de disputas pelos recursos públicos, e não de um “consenso pensado” a respeito do país que desejamos construir, os resultados, muito provavelmente, serão piores do que a situação atual, e o sistema tributário, mais remendado e mais instável do que é hoje. É evidente que o regime tributário não pode responder a conveniências de ocasião e a interesses temporariamente encastelados no poder, sob pena de privilegiar regras adotadas *ad hoc* e condenadas a uma vida curta.

No entanto, os mais variados grupos de interesses no Brasil têm, via de regra, buscado inscrever eventuais vitórias em seus conflitos momentâneos na própria Constituição, de forma a cristalizar e eternizar suas conquistas. O capítulo tributário da Constituição Federal não é exceção. Onde se esperariam apenas as grandes diretrizes do sistema tributário, encontramos um grau de detalhamento que excede o razoável e que acaba servindo como um impedimento a ajustes que evitem a obsolescência do próprio texto.

O presente artigo adota a seguinte estratégia de exposição: após esta introdução, exploram-se as idéias acerca de um sistema tributário ideal e os objetivos da reforma tributária no Brasil; na terceira parte, examinamos alguns projetos de reforma tributária de maior destaque nos últimos anos, traçando um breve histórico; a quarta parte extrai algumas lições da experiência brasileira recente; a conclusão traz a sugestão de alguns caminhos a seguir.

2. Problemas percebidos do regime atual e objetivos da reforma tributária

2.1 As virtudes tributárias

As características desejáveis em um sistema tributário são discutidas desde os primórdios da Ciência Econômica. Por razões de conveniência de exposição, dividimos essas características em três grupos: no primeiro, incluímos aquelas concernentes à saúde financeira do Estado; no segundo, as propriedades desejáveis da intervenção tributária no setor produtivo; no último, as virtudes dos tributos como instrumentos de política econômica.

2.1.1 Os tributos e o equilíbrio financeiro do Estado

A preocupação com a saúde financeira do Estado nada mais é do que o reconhecimento da necessidade de adequação da receita tributária aos desembolsos associados

às atribuições de cada esfera de governo. Justamente por isso, a discussão de reforma tributária deveria sempre iniciar-se com uma discussão das tarefas que são atribuídas ao setor público em geral e a cada um de seus entes em particular¹.

Embora pareça um assunto de interesse meramente contábil, o fato é que a definição das atribuições do setor público e do fluxo de renda que este precisará drenar da economia e distribuir entre suas esferas não está, de forma alguma, livre de conflitos.

Um primeiro conflito surge entre o setor público e o setor privado, envolvendo o montante a ser arrecadado e a distribuição da carga fiscal entre os vários agentes privados – cidadãos, empresas e organizações. Outro conflito emerge na distribuição dos recursos arrecadados entre as várias esferas de governo (federal, estadual e municipal). Mais um ainda brota na disputa entre regiões (ou entre os estados da federação, ou ainda entre municípios de um mesmo estado). Convém lembrar que, no caso brasileiro, essa disputa no seio do setor público acabou por se tornar um dos principais obstáculos à reforma².

Para que o equilíbrio financeiro do setor público seja obtido, é necessário não somente que a carga tributária seja suficiente para cada esfera de governo, mas também que exista flexibilidade tributária para permitir o gerenciamento de mudanças – para cima ou para baixo – no montante dos gastos de cada esfera de governo. As dificuldades fiscais por que a União tem passado denunciavam de forma bastante eloqüente essa falha do sistema tributário. Infelizmente, esse quesito – fundamental para o sucesso da reforma tributária – nem sempre é contemplado nas propostas apresentadas³.

2.1.2 Os tributos e a neutralidade econômica

A interferência que o sistema tributário necessariamente exerce sobre o setor produtivo é outra preocupação legítima ao reformá-lo. Nesse campo, existe uma tradição a ser respeitada quanto à “boa técnica de tri-

butação”. Certos impostos são mais prejudiciais do que outros e devem ser evitados.

Um caso típico de imposto que compromete a eficiência do setor privado são os impostos cumulativos – ou impostos com incidência em cascata. Ao incidir sobre si mesmo a cada nova etapa de produção, o imposto induz as empresas à verticalização, mesmo quando essa verticalização nada soma – ou até subtrai – a sua produtividade física. Outro malefício do imposto em cascata é que, dado um patamar de arrecadação, ele tende a tornar relativamente mais atraente a exportação de produtos primários e semimanufaturados (tipicamente de baixo valor agregado) do que a de produtos manufaturados.

Outra característica tecnicamente consagrada é a do baixo custo de arrecadação e fiscalização. Em grande parte, essa característica é obtida com um sistema tributário simples e desburocratizado – muito distante, portanto, do sistema tributário brasileiro atual. Impostos de recolhimento automático também são, pela mesma razão, mais baratos e eficientes do que impostos declaratórios. Além de implicarem menor custo de fiscalização, impostos simples e não-declaratórios têm a vantagem de prevenir a concorrência desleal que nasce da sonegação de impostos. A simplicidade – especialmente aquela resultante da utilização de um pequeno número de alíquotas – gera ainda uma desejável transparência para os contribuintes.

Finalmente, espera-se que o sistema tributário apresente estabilidade ao longo dos anos. Investimentos em capital fixo podem perder valor abruptamente, se ocorrer mudança nas alíquotas cobradas. Conhecendo essa vulnerabilidade, o investidor torna-se mais receoso e arisco na presença de um sistema tributário instável, o que prejudica a capacidade de crescimento da economia.

2.1.3 Tributos como instrumentos de política econômica

O sistema tributário não serve apenas para prover fundos ao setor público. Atra-

vés dele, o Estado tem à sua disposição um instrumento a mais para atingir outros objetivos de política econômica. Em geral, esses outros objetivos podem ser divididos em aumentar a homogeneidade na distribuição da renda nacional e em acelerar seu crescimento. Quando o sistema tributário é usado com essas finalidades, fala-se de uma “política tributária”⁴.

A distribuição da renda nacional efetuada pela operação dos mecanismos de mercado está sempre sujeita a críticas. No Brasil, formou-se quase um consenso de que a distribuição é “injusta” e deve ser “corrigida” através da ação do Estado. Ao tributar os estratos mais elevados com um percentual maior da renda, estabelece-se o que os teóricos da política tributária chamam de “equidade vertical”, isto é, uma contribuição proporcionalmente maior dos mais ricos para a provisão dos bens públicos.

Em meados do século XX, a aceleração do crescimento econômico tornou-se um objetivo universalmente aceito de política econômica. Sistemas tributários que premiam a poupança e punem o consumo geram externalidades para o crescimento e, ao longo dos anos, também para a distribuição de renda.

É interessante notar que, por meritórios que pareçam ser esses dois objetivos, a política tributária enfrentará sempre um dilema quanto a qual deles privilegiar, em detrimento do outro. Desafortunadamente, os mecanismos clássicos que premiam o poupador são considerados, por muitos analistas, demasiadamente regressivos⁵, e a estratégia de favorecer o crescimento econômico – afetando a distribuição de renda somente após longos períodos – oferece resultados lentos demais no que diz respeito à equidade.

2.2 Problemas da situação atual e objetivos da reforma tributária

Tomando como ponto de partida as virtudes tributárias mencionadas na seção anterior, como se pode avaliar o atual sistema tributário brasileiro?

Do ponto de vista do equilíbrio das contas públicas, são notórios os entraves criados pelo sistema. Por força de dispositivos constitucionais, a receita tributária federal é repartida de forma complexa e predeterminada com os Estados e Municípios, assim como a receita dos Estados também pela mesma razão, com os Municípios.

A rigidez da repartição obstrui a administração da receita tributária, pois obriga uma esfera do setor público que precisa ampliar suas receitas a repartir essa ampliação com outras esferas, que talvez não necessitem dela. Dessa imposição, resultam dois resultados possíveis. A carga tributária pode aumentar mais do que seria necessário, prejudicando o contribuinte; ou pode permanecer como está, impedindo o equilíbrio financeiro do setor público. No Brasil, a descentralização do gasto promovida pela Constituição Federal promulgada em 1988 foi mais do que proporcional à descentralização de atribuições, criando um desequilíbrio fiscal crônico na esfera da União que a rigidez da repartição de receitas transformou em um verdadeiro drama.

A solução provisória encontrada – que se pretendia que durasse até a reforma tributária – foi criar novas contribuições sociais, que se sobrepujaram à estrutura vigente sem qualquer cuidado com a boa técnica tributária. A Cofins e a CPMF são contribuições cumulativas e, portanto, distorcivas. A bem da verdade, não é da natureza das contribuições sociais que o sejam. Elas apenas servem para carrear recursos para a seguridade social, sem efetuar a repartição com Estados e Municípios.

Em suma, a receita tributária federal mostrou-se insuficiente para as atribuições da União, problema que se aguçou com a obrigatoriedade de repartição de parte significativa das receitas e com a vinculação de quase todo o restante, forçando a União a realizar verdadeira ginástica orçamentária.

Um sintoma da degeneração do sistema tributário a partir da criação, em 1966, do imposto sobre operações relativas à circula-

ção de mercadorias (ICM), é o conflito generalizado que se instaurou entre os Estados brasileiros e que se convencionou chamar de guerra fiscal. Para enfrentar esse problema, há várias sugestões. Uma é a centralização do IVA, existente em vários países, mas que, no Brasil, resultaria na perda quase total da autonomia tributária dos Estados, sacrificando um item importante de flexibilidade orçamentária. Outra é a mudança do critério de tributação na origem para o critério de tributação no destino. Nesse caso, a principal dificuldade é de ordem técnica e envolve tanto a fiscalização quanto uma possível necessidade de compensação mútua de créditos entre contribuintes, União e Estados.

Quanto às distorções provocadas pelo sistema tributário vigente, muito pode ser dito, e pouco o será em tom laudatório. O sistema está longe de apresentar neutralidade quanto aos preços de produtos e serviços. Alguns são mais onerados do que outros, devido à existência de alíquotas diferenciadas no ICMS e no IPI e de contribuições sociais cumulativas. No entanto, a importância prática dessa cumulatividade está sujeita a controvérsia. Um contra-argumento é que os bens de luxo tendem a apresentar cadeia de produção mais longa e, por isso mesmo, mais onerada, o que teria, segundo os defensores da progressividade, um efeito redistributivo “na direção correta”. Outro argumento é o de que a pior distorção é aquela causada pela sonegação, e as contribuições sociais têm como característica a simplicidade e a facilidade de fiscalização – monitorar faturamento é mais simples do que monitorar valor agregado. E o amplo apoio angariado pelo Sistema Integrado de Pagamentos de Impostos e Contribuições das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte (SIMPLES), que é cumulativo, é prova de que a cumulatividade pode não ser tão grave quanto outros defeitos do sistema tributário.

Do ponto de vista da eficiência do mecanismo de arrecadação, os resultados não são melhores. O custo da máquina de arrecadação é significativo e, mesmo assim, não se

consegue combater efetivamente a sonegação. A CPMF criou novos instrumentos de controle, mas sua utilização encontra o limite da preservação da privacidade do cidadão. Certamente a desburocratização e a simplificação dos procedimentos tributários representaria um ganho expressivo para o Estado e para o setor privado, bem como a ampliação da base tributável.

Certamente um dos pontos mais fracos do sistema tributário vigente é a justiça tributária.

No Brasil, é muito disseminada a opinião de que “o mercado é bom produtor de bens, porém mau distribuidor de renda”. Essa afirmação é controversa, mesmo porque nunca se conseguiu estabelecer um critério universalmente aceitável de justiça distributiva. Também é contestável que o Estado possa fazer melhor, nesse campo, do que faz o setor privado.

Em resposta a isso, o sistema tributário armou-se de ferramentas para intervir na distribuição da renda. A primeira, e mais conhecida, é a progressividade do imposto de renda. Outra é a concessão de vantagens tributárias a pequenas e microempresas, introduzida pelo SIMPLES. Uma terceira ferramenta, já parcialmente em vigência, é a redução ou eliminação de impostos incidentes sobre os bens de consumo essenciais, inclusive energia elétrica.

No entanto, é na sonegação que o atual sistema se torna efetivamente injusto. Um dos princípios básicos da boa tributação é a equidade horizontal, que consiste em tratar igualmente cidadãos na mesma faixa de rendimentos. No Brasil, não apenas uma pessoa pode estar contribuindo menos do que outra situada na mesma faixa de renda, como pessoas de estratos mais altos podem estar pagando menos do que pessoas em estratos mais baixos. Contribui muito para isso o recolhimento na fonte do imposto de renda dos assalariados, realizado independentemente de declaração, enquanto que o imposto de renda de autônomos e de profissionais liberais tem caráter declaratório.

3. O processo de reforma tributária na década de 1990

3.1 A reforma tributária nos anos FHC

Seria uma injustiça afirmar que não houve uma reforma tributária durante a década de 1990. Em primeiro lugar, porque a eliminação do imposto inflacionário constitui, por si só, uma mudança fiscal fundamental; em segundo, porque houve tantas e tão significativas medidas no nível infraconstitucional, que o sistema tributário brasileiro, hoje, não é mais do que uma variante do idealizado durante a reforma de 1966.

A literatura econômica classifica a emissão inflacionária de dinheiro como um imposto incidente sobre a posse de riqueza sob a forma de moeda. Como todo imposto, a inflação tem seus méritos e seus defeitos. Entre os méritos, pode-se mencionar a impossibilidade de sonegação e o custo nulo de recolhimento. Do lado negativo, a inflação é um imposto regressivo e gera um custo alto de administração financeira, distorcendo a alocação de recursos econômicos. Talvez mais grave do que isso, o imposto inflacionário não obedece, via de regra, a normas e limites legais, operando, muitas vezes, como válvula de ajuste fiscal.

No entanto, o combate ao imposto inflacionário que marcou a década de 1990 implicou uma combinação de aumento de outros impostos e redução de gastos, sem o que o equilíbrio das contas públicas seria inatingível. Isso foi feito, mesmo sem uma reforma geral do sistema tributário, mediante a adição de novos tributos – como a CPMF e a Cofins.

Em suma, algumas iniciativas ocorreram, menos espetaculares do que o esperado, mas que, em conjunto, mudaram bastante o quadro tributário no País. Nem todas as modificações foram boas, caso das contribuições sociais, cumulativas e ineficientes, mas o fato é que conformaram um novo ambiente.

No lado positivo, podemos citar o aperfeiçoamento da legislação do imposto de renda, que se adequou aos padrões interna-

cionais e contribuiu para a redução da sonegação e do uso de paraísos fiscais. Houve também um esforço de simplificação em favor das pequenas e microempresas, com a criação do SIMPLES, e das pessoas físicas, com declaração simplificada de ajuste anual do IRPF.

No entanto, se temos em mente uma modificação que, por sua envergadura, modifique a base mesma do sistema tributário, então temos de reconhecer, um pouco desapontados, que a reforma tributária – em contraposição a modificações pontuais – ainda não chegou. A próxima seção descreve brevemente a cronologia desse fracasso.

3.2 Análise de projetos selecionados de reforma tributária

A evolução da reforma tributária no Brasil – ou das tentativas de reforma tributária, já que muito do que foi proposto nunca foi implementado – segue, como não poderia deixar de ser, a trilha dos problemas que a economia brasileira enfrentou no período. *Grosso modo*, diremos que as primeiras tentativas de reforma tributária foram de inspiração “empresarial” e nasceram no Poder Legislativo, enquanto que as últimas estiveram calcadas em questões predominantemente do setor público e tiveram sua origem no Poder Executivo⁶.

As primeiras versões de reforma tributária respondiam a uma preocupação com o custo do sistema tributário e com as distorções geradas, especialmente com o comprometimento da capacidade de concorrência das empresas não-sonegadas frente às sonegadas. A complexidade do sistema foi denunciada por elevar os custos de arrecadação, de fiscalização e de administração e planejamento, impondo, para uma mesma receita tributária líquida, uma maior retirada de renda do setor privado. Por isso, a tônica dos primeiros projetos foi a substituição de muitos impostos por poucos, de várias alíquotas por uma ou poucas e dos impostos declaratórios por impostos de recolhimento automático e de base de incidência mais ampla.

O malogro das primeiras tentativas de reforma tributária ocorreu justamente quando ela era mais necessária. O Plano Real havia adotado o controle da taxa de câmbio como estratégia de estabilização, o que resultara na perda de competitividade do produto nacional. Além disso, persistiam déficits fiscais incompatíveis com a estabilidade monetária sustentada. Finalmente, irrompera uma verdadeira guerra fiscal, com os Estados disputando os investimentos externos que ingressavam maciçamente durante o período que se seguiu à estabilização. Eram esses os problemas que o Governo desejava atacar por meio da reforma tributária.

Nessa segunda fase, intensificaram-se três preocupações. A primeira, com a crescente perda de neutralidade do sistema. O desequilíbrio fiscal, em conjunto com as regras de repartição da receita tributária estabelecidas pela Constituição Federal, havia redundado na expansão de contribuições sociais cumulativas e geradoras de distorções. A segunda, com o ônus tributário incidente sobre as exportações, que passou a exigir solução, quando a balança comercial deixou de apresentar superávits constantes. Por último, a disputa pelos investimentos externos se transformara em uma guerra fiscal e começava a gerar conflitos entre os Estados.

Os projetos de reforma tributária dessa segunda geração passavam, de uma forma ou de outra, pela reformulação dos impostos sobre produção, circulação e serviços – IPI, ICMS e ISS –, que eram integrados em uma única figura, o IVA. A batalha então se concentrou sobre a distribuição das competências de arrecadação e de legislação desse novo imposto, que jamais chegou a nascer.

3.2.1 Primeira geração de projetos de reforma tributária

Paradoxalmente, foi durante o Governo Collor – o primeiro após a promulgação da nova Constituição Federal – que se levantou a necessidade de reforma tributária. Essa atitude reflete a insatisfação da sociedade e do próprio poder público com o capítulo tri-

butário da Carta Magna aprovada menos de três anos antes.

A primeira iniciativa de reforma – e talvez a mais ousada – foi a Proposta de Emenda à Constituição nº 17, de 1991, de autoria do Deputado Flávio Rocha. A PEC revogava quase todos os impostos então existentes⁷ e criava o imposto sobre movimentação financeira (IMF), incidente sobre todas as pessoas físicas e jurídicas de direito público ou privado. A simplificação do capítulo tributário da Constituição – e de todo o sistema tributário – era notável, e vários dos problemas que mencionamos acima – complexidade da legislação, diferenças de tratamento, custo de arrecadação e de fiscalização, possibilidade de sonegação – eram removidos em uma só tacada. Por outro lado, as dificuldades inerentes à repartição de uma receita totalmente centralizada eram estrategicamente deslocadas para o âmbito da legislação complementar.

A PEC nº 17, de 1991, ficou conhecida como a proposta do “imposto único”, devido à posição central ocupada pelo IMF. Cálculos preliminares sugeriam que uma alíquota de 1% seria suficiente para substituir a receita tributária então obtida com todos os outros impostos federais. A alíquota era considerada módica, se entendida no contexto de uma desgravação geral. Contudo o IMF não é um imposto neutro. Pelo contrário, seu ponto fraco é justamente ser um imposto cumulativo e regressivo⁸.

A proposta não vingou em seu estado puro, mas ensejou uma saudável discussão que resultou em desenvolvimentos posteriores, especialmente por parte do Deputado Luís Roberto Ponte, que foi relator da Comissão Especial da Câmara dos Deputados que analisou a PEC nº 17, de 1991, e que, a seguir, apresentou sua própria proposta de reforma tributária (a Proposta de Emenda à Constituição nº 46, de 1995, descrita mais adiante).

Pouco tempo depois, o próprio Poder Executivo interessou-se pelo tema. A estratégia seguida foi privilegiar, pelo menos em

um primeiro momento, a perspectiva técnica. Em fevereiro de 1992, foi constituída uma comissão de pessoas de notório saber, encabeçada pelo tributarista Ary Oswaldo Mattos Filho, que recebeu a incumbência de gerar, até a data limite de julho do mesmo ano, um relatório sobre o sistema vigente e propostas de alteração.

O grupo desincumbiu-se com competência da tarefa, gerando um prolífico relatório (em dois volumes), com sugestões para a correção de várias deficiências do sistema tributário brasileiro. No entanto, a crise política que envolveu o Governo nesse período retirou o tema da agenda política e inviabilizou a aprovação de qualquer projeto de reforma.

As propostas da Comissão Executiva de Reforma Fiscal – como foi batizada – incluíam a extinção do IPI e do ISS e a transferência de suas bases tributárias para o ICMS. Da fusão do IPTU e do ITR surgiria o imposto de propriedade imobiliária, de competência municipal. A União preservaria o imposto de renda e ainda criaria um imposto sobre ativos, um imposto seletivo, um imposto de comércio exterior (integrando os impostos de importação e de exportação) e um inovador imposto sobre movimentação financeira. No projeto eram ainda eliminados o IOF, a Cofins, o PIS e o PASEP.

A PEC nº 46, de 1995, de iniciativa do Deputado Luís Roberto Ponte, representava, em comparação à proposta do imposto único, uma ampliação da base tributária e a manutenção – ainda que relutante – de alguns dos impostos “antigos”, como o imposto de renda.

Embora incluísse novos impostos, a proposta do Deputado Luís Roberto Ponte ainda representava um ganho muito significativo do ponto de vista da simplificação tributária. A ênfase do projeto repousava sobre o estabelecimento, ao lado do imposto sobre transações financeiras – ITF, de um imposto seletivo incidente sobre bebidas, veículos, energia, tabaco, petróleo, combustíveis e telecomunicações. Esse imposto se-

letivo não seria cumulativo e não incidiria sobre exportações.

Outras inovações da chamada Proposta Ponte eram a limitação à carga tributária e o automatismo da sua redução, em caso de excesso. Por exemplo, a alíquota máxima prevista para o ITF seria de 0,5%, e a arrecadação máxima total, de 20% do PIB. Ultrapassada essa proporção, a PEC impunha a redução dos impostos a partir do exercício subsequente.

Ao contrário da PEC nº 17, de 1991, a Proposta Ponte estabelecia percentuais de rateio da receita tributária: 34% para a União, 40% para os Estados e o Distrito Federal, 25% para os Municípios e o Distrito Federal e 1% para financiamento de projetos produtivos nas regiões menos favorecidas. Dentro de cada esfera subnacional, os montantes seriam distribuídos segundo pelo menos três critérios – participação percentual na arrecadação, população e território –, cada qual com percentuais mínimos a serem respeitados.

O grande apelo da PEC nº 46, de 1995, repousava, mais uma vez, na simplicidade, no baixo custo de arrecadação e na dificuldade de sonegação. O recolhimento do imposto seria concentrado em algumas poucas fontes, facilmente identificáveis e monitoráveis.

Por outro lado, a exemplo da PEC nº 17, de 1991, a Proposta Ponte pecava pelo excesso de centralismo, deixando pouca margem a ajustes de finanças locais pelo lado da receita. Os impostos adotados criavam o risco de distorção dos incentivos econômicos, já que incidiam sobre apenas alguns produtos. Outro problema, talvez menos grave⁹, seria encontrar uma forma de resguardar as finanças públicas dos efeitos de choques adversos sobre os poucos produtos que restavam como fonte de receita. Mudanças nos preços de petróleo, nos hábitos de consumo de cigarros, etc. poderiam afetar a receita tributária, obrigando o Estado a restabelecer, pouco a pouco, a base mais genérica do imposto (que deixaria, então, de

ser um imposto seletivo e passaria a ser um imposto de valor agregado).

3.2.2 Segunda geração de projetos de reforma tributária

O capítulo seguinte da reforma foi escrito pelo Poder Executivo. Com a Proposta de Emenda à Constituição nº 175, de 1995, o Governo ofereceu a sua versão de reforma tributária.

A nova proposta retornava à fonte clássica do valor agregado, interrompendo o ciclo de propostas “heterodoxas” do imposto único e do imposto seletivo. O pilar da reforma seria a reorganização dos impostos sobre o valor agregado – O IPI e o ICMS, respectivamente, federal e estadual –, unificados num imposto de base mais ampla.

A PEC nº 175, de 1995, previa ainda que as alíquotas do imposto seriam uniformes por mercadoria ou serviço, mas poderiam ser diversas para diferentes mercadorias ou serviços – o imposto deveria ser seletivo, tendo alíquotas menores conforme o grau de essencialidade dos bens. As alíquotas da União seriam fixadas por lei (mas não por medida provisória), e as dos Estados e do Distrito Federal, por resolução do Senado Federal, com maioria de três quartos. As isenções (inclusive das exportações) também teriam caráter nacional, sendo vedadas medidas que anulassem o ônus do imposto, inclusive ressarcimento ou financiamento favorecido. Com esse viés contrário à guerra fiscal, não se julgou necessário efetuar a transição do critério de recolhimento na origem para recolhimento no destino.

A PEC nº 175, de 1995, estabelecia ainda que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deveriam celebrar convênio para harmonizar interpretações e procedimentos administrativos. Apesar de representar uma significativa simplificação, o contraste da PEC nº 175, de 1995, com outros projetos revela sua menor ambição relativa nesse quesito. Além de não eliminar impostos, praticamente não altera a reparti-

ção dos tributos, seção de sobeja complexidade do capítulo tributário.

A lenta tramitação de sua proposta de reforma tributária, bem como as pressões do setor exportador – que vivia na época dificuldades originadas pela política cambial – levou o Governo a procurar um atalho para garantir a desoneração, ainda que incompleta, das exportações. A Lei Complementar nº 87, de 1996, conhecida como “Lei Kandir” (em referência ao então ministro do Planejamento, Antônio Kandir), nasceu com o duplo objetivo de desonerar as exportações e a aquisição de bens de capital.

A “Lei Kandir” representou um recuo estratégico, com o objetivo de fazer aprovar aos pedaços o que *in totum* o Congresso Nacional não aprovaria. Mantinham-se os mesmos objetivos, embora recortados em várias etapas. Por outro lado, um efeito colateral da “Lei Kandir” foi o esvaziamento da PEC nº 175, de 1995, oferecendo, em seu lugar, conquistas mais limitadas. A descentralização do ICMS foi mantida, bem como sua coexistência com o IPI, e não se eliminaram competências estaduais para legislar – inclusive sobre alíquota. Em resumo, não se avançou um centímetro sequer na simplificação e no combate à guerra fiscal.

A ênfase da “Lei Kandir” recaía sobre a desoneração das exportações e a remoção da dupla tributação dos bens de capital. Embora reconhecessem o mérito de tais medidas, os Estados temiam uma perda de receita quando da entrada em vigor da nova lei. Para evitar esse problema, o Governo federal criou um mecanismo de compensação tributária aos Estados, baseando a receita a ser compensada no histórico recente de vendas ao exterior. Infelizmente, embora a idéia fosse muito boa, esse episódio de disputa por receita tributária acabou redundando em contestações judiciais e na perda de credibilidade dos fundos compensatórios da União.

Mas o Governo ainda não havia desistido de implementar os pontos mais polêmicos da reforma tributária. O (então) Secretá-

rio-Executivo do Ministério da Fazenda, Pedro Parente, trabalhava intensamente no tema e, em setembro de 1999, apresentou um novo modelo de IVA nacional, integrando IPI e ICMS. As alíquotas do IVA seriam reduzidas a duas (ao contrário da PEC nº 175, de 1995, que mantinha alíquotas diferenciadas para bens distintos). Acessoriamente, seria cobrado um imposto seletivo para sobre taxar certos produtos. Aos Municípios restaria a cobrança do imposto de vendas a varejo, em lugar do ISS, também com alíquota única. O imposto de renda e os impostos regulatórios – de importação, exportação e sobre operações financeiras eram preservados. A repartição das receitas seria realizada através da definição de uma base única – englobando todos os impostos federais –, sobre a qual incidiria um único percentual.

A proposta eliminava, de uma só vez, a discussão entre tributação na origem e no destino, a diferença entre alíquotas internas e alíquotas interestaduais e a própria guerra fiscal, além, é claro, de simplificar imensamente o sistema. O calcanhar-de-aquiles do projeto era a centralização dos recursos na esfera federal, considerada “excessiva” e “indesejável” pelos governadores. A partir desse diagnóstico, as resistências ao projeto se aguçaram e sua aprovação tornou-se cada vez mais difícil.

O Ministério da Fazenda procurou fazer ajustes no projeto que viabilizassem sua aprovação, como a introdução de um maior grau de descentralização e a criação de um fundo de equalização para efetuar a distribuição de parte da arrecadação estadual ao Estado de destino. No entanto, esses recuos na proposta inicial não foram suficientes para assegurar um mínimo de apoio, mesmo porque o Congresso tinha a sua própria visão de reforma tributária.

Enquanto o Executivo tentava tornar sua proposta mais palatável, o substitutivo do Deputado Mussa Demes à PEC nº 175, de 1995, continuava tramitando na Câmara dos Deputados. No final de 1999, o projeto encontrou sua forma final e foi aprovado pela

Comissão Especial. O substitutivo criava um engenhoso mecanismo de compensação financeira para fazer a conversão do sistema de tributação na origem para o de tributação no destino, eliminando, assim, os incentivos à guerra fiscal.

O projeto unificava o ICMS e o IPI em um IVA, mas com duas alíquotas sobrepostas: uma da União e outra dos Estados e do Distrito Federal. Assim, evitava-se a centralização da competência tributária na União. Quando a operação fosse interestadual, a alíquota estadual era incorporada à da União, que arrecadaria imposto para posteriormente transferi-lo ao Estado de destino da mercadoria, o que seria feito através de um apurado sistema de débitos e créditos recíprocos.

Esse mecanismo ficou conhecido como “modelo do barquinho”, devido à comparação da União a um “barquinho” que levaria o imposto arrecadado no Estado produtor para o Estado consumidor. Não obstante sua construção hábil e criativa, a Secretaria da Receita Federal manifestou forte oposição, alegando que a excessiva complexidade na compensação de débitos e créditos inviabilizaria a administração tributária.

Depois da dupla falência dos modelos do Executivo, por falta de apoio político, e do Legislativo, devido a dificuldades técnicas de implementação, foi realizada uma última tentativa, também em vão, de somar esforços ao redor de uma proposta consensual. Criou-se a Comissão Trílice, que chegou a produzir uma “Emenda Aglutinativa”, mas cujo apoio ruiu rapidamente, encerrando de forma melancólica as tentativas mais ousadas de reforma tributária na década de 1990.

Em retrospecto, talvez a reforma tenha esbarrado em dificuldades criadas pelo próprio sistema vigente. Esse sistema já é muito centralizado, tornando difícil a aceitação, por parte dos Estados, de uma nova rodada de federalização de impostos, que retiraria da esfera subnacional seu principal imposto, sem qualquer compensação em termos

de flexibilidade de administração tributária.

A centralização do IVA com alíquotas nacionais engessaria imensamente a receita dos orçamentos estaduais. Se uma administração estadual conseguir reduzir seus gastos ou se precisar elevá-los, não terá à sua disposição instrumentos para adequar sua receita ao novo perfil de gastos. Em nome do combate à guerra fiscal, a centralização não permitiria que cada Estado escolhesse sua oferta de bens e serviços públicos.

Uma alternativa seria repassar aos Estados outras bases de tributação. Contudo, ressalvadas as contribuições sociais, tão combatidas pelas distorções que podem provocar, não há muito que conceder aos Estados em troca do ICMS. Os outros impostos federais – IR, ITR, impostos sobre o comércio exterior – ou são inadequados como base tributária subnacional, ou já têm sua receita comprometida em um esquema complexo de repartição nacional, o qual, devido às vantagens assimétricas já absorvidas por vários Estados, seria igualmente difícil de desmontar. Não é nada evidente como se poderia recalcular todas as equações desse sistema de repartição de forma a contentar todos os participantes.

4. Os dilemas da reforma tributária – que lições aprendemos na década de 1990?

Tendo descrito as mazelas do atual sistema tributário, resta-nos perguntar, primeiro, se o atual modelo encontrou seus limites e, segundo, que soluções podemos oferecer para seus problemas.

Se a resposta à primeira questão for positiva, estaremos legitimando a tendência, verificada durante toda a década de 1990, à reforma profunda do sistema, isto é, à sua substituição por um novo sistema. Pelas razões que já apresentamos e também pelas manifestações predominantes na sociedade, parece-nos que a reforma tributária terá de ultrapassar as fronteiras da reforma gradual.

Como salientamos no capítulo 3, as propostas até hoje apresentadas rumam na direção de uma maior centralização tributária. Essa não é uma tendência inevitável, se tivermos em mente a possibilidade de redistribuir tarefas entre as esferas do setor público. Essa negociação transcenderia, é claro, os limites da reforma tributária em si.

Da experiência dos últimos dez anos podemos extrair algumas lições.

A primeira é que todos os dispositivos que não tocam em matéria constitucional e que não envolvem vários entes da federação podem ser alterados sem grandes traumas. É o caso da reforma do imposto de renda, posta em prática a partir de 1995.

A segunda é que a espinha dorsal dos projetos rejeitados era a reforma do ICMS, que fracassou tanto por obstáculos técnicos quanto por impasses políticos. O atual modelo reserva ao ICMS um papel central nas finanças estaduais, seja porque representa parcela considerável dos recursos, seja porque é a única válvula de ajuste importante à disposição dos Estados.

Outra lição fundamental é que a estrutura de repartição da receita tributária por percentuais fixos representam sério obstáculo à adequada administração orçamentária. Propostas como a do imposto único, entre outras, não conferem a flexibilidade que se deseja, e a situação atual tampouco é satisfatória. Essa dificuldade é agravada em vista das vinculações orçamentárias e da rigidez das despesas.

A necessidade de expansão da arrecadação acaba por impor um custo maior por Real arrecadado, seja porque o contribuinte tem maior incentivo para evadir ou ilidir o pagamento do tributo, seja porque o sistema se torna mais complexo e impõe maiores custos à administração tributária, ou ainda porque a fiscalização se torna mais difícil. Enfim, o custo da tributação é quase sempre crescente, e crescente também é a ineficiência gerada pelo sistema.

A irracionalidade do modelo vigente aparece de forma cristalina na atribuição dos

impostos incidentes sobre a produção e circulação (ICMS, IPI e ISS), a três esferas diferentes de governo. Esse verdadeiro “Frankenstein tributário” é agora difícil de se desmontar. A necessidade de unificação desses impostos esbarrou na falta de instrumentos à disposição para negociar, tais são a centralização tributária e a rigidez da repartição hoje existentes.

Há aspectos relevantes que perpassam essa discussão, mas que não podem ser aprofundados sem adentrar terrenos como o da Lei de Responsabilidade Fiscal e o do gerenciamento dos gastos, que em muito ultrapassam os limites do presente texto. Contudo há que se assinalar, ainda que de passagem, a estrita interdependência entre a reforma tributária e outros tópicos da reforma fiscal. Por exemplo, a rigidez dos gastos é um dos elementos que contribui para a insegurança com a reforma tributária. Uma perda de receita, ainda que temporária, pode inviabilizar a administração de um governador ou prefeito. Infelizmente, a reforma administrativa saiu da agenda política. Isso poderia ser contornado com uma discussão de reforma tributária a ser implementada a partir de um exercício futuro, mas mesmo essa estratégia ficou prejudicada, frente à possibilidade de reeleição dos mandatários. Enfim, a reforma tributária esbarrou no muro das despesas incompressíveis.

Algumas das lições mais importantes dizem respeito aos dilemas incontornáveis que aparecem em qualquer projeto de reforma tributária.

Em primeiro lugar, há um dilema entre o número de impostos e a modicidade das alíquotas adotadas. Dada a receita de impostos a recolher, alíquotas moderadas impõem uma multiplicidade de impostos. Conforme estimativa de Werneck (2000), a alíquota requerida por um imposto de valor agregado que substituisse o ICMS, o IPI, o ISS, o PIS/PASEP e a Cofins teria que atingir 31,2%.

Existe outro dilema entre a cumulatividade, a modicidade e impossibilidade de

sonegação, por um lado, e, por outro, a neutralidade. É o que surge da comparação da CPMF com o ICMS. A CPMF, imposto cumulativo e praticamente não-sonegável, gera uma receita substancial com uma alíquota de apenas 0,38%, enquanto que o ICMS, cuja alíquota chega, em alguns casos, a 25%, é neutro e mais difícil de fiscalizar. Se a cumulatividade é o maior dos males, então deveríamos estar dispostos a criar um imposto de valor agregado, com alíquota mais alta, para eliminar o PIS e a Cofins. Mas essa decisão não parece tão fácil.

Finalmente, já mencionamos o dilema entre a tributação do consumo, que incentiva a poupança e o crescimento acelerado, e a tributação da renda, que atende a critérios de progressividade.

Talvez a grande dificuldade da reforma esteja no fato de que é difícil operacionalizar um sistema simples e eficiente, com alíquotas módicas e sem cumulatividade, como quer a sociedade, quando temos uma necessidade premente e constante de elevar as receitas fiscais.

Por um lado, uma carga tributária superior a 30% do PIB, nas atuais condições brasileiras, talvez imponha vários sacrifícios em termos de neutralidade, eficiência e custo de arrecadação. Podemos estar chegando perto de uma situação de exacerbação tributária, de pedágio constante, em que não há mais possibilidade de escolha dos melhores impostos, e na qual as autoridades tributárias podem apenas conformar-se em adicionar o que for possível à parafernália existente. Por outro, a fragilidade financeira gerada pela excessiva rigidez de gastos tem inviabilizado medidas mais audazes, porém mais arriscadas, no plano tributário.

5. Conclusão

Diz o ditado que se aprende, muitas vezes, mais no fracasso do que no sucesso. Isso não é consolo para um país que derrapa, há duas décadas, no crescimento econômico, que tem encontrado grandes dificuldades

no financiamento de seu setor público e que está crescentemente insatisfeito com o perfil de sua distribuição de renda. Mas pode ser o caminho de uma renovada rodada de negociações, agora mais maduras, em direção à remoção de algumas – embora necessariamente não todas – imperfeições que o atual sistema tributário apresenta.

Não se pode dizer que não houve um esforço para implementar uma reforma tributária no Brasil na década de 1990, nem se pode dizer que não se obtiveram resultados. No entanto, resta na boca de vários defensores da reforma – principalmente dos contribuintes – um gosto amargo de fracasso.

É difícil acreditar que o sistema atual sobrevive por mera incapacidade de negociação de nossa classe política. Se somente houvesse ganhos a serem apropriados pelos participantes das negociações, a reforma já teria ocorrido. A verdade é que o sistema tem alguns méritos, o menor dos quais certamente não é o de garantir uma receita ao redor de 34% do PIB e impedir uma severa crise de insolvência do Estado. Diga-se de passagem, que os impostos em cascata geram uma arrecadação firme e generosa, sem grandes dificuldades de fiscalização.

Por outro lado, tampouco os defeitos do atual sistema tributário podem ser subestimados. É nossa opinião que o insucesso – real e percebido – da reforma tributária se deve ao excesso de esperança nela depositada, sem que fosse possível estabelecer um debate sério e aprofundado a respeito dos objetivos prioritários a serem perseguidos e das concessões que seriam aceitáveis para atingir essas prioridades. Se esses objetivos tivessem sido, desde o princípio, focados pela discussão, teria sido possível estabelecer os meios para atingi-los, isto é, a discussão técnica ter-se-ia simplificado sobremaneira. Seja como for, não parece razoável que, com ganhos tão significativos a obter e tantas propostas em debate, permaneçam tantos impasses e obstáculos aparentemente incontornáveis.

O presente estudo procurou salientar as contradições entre os vários objetivos de re-

forma tributária. Não é possível conciliar, em um mesmo regime tributário, objetivos tão distintos como eficiência econômica, desoneração de setores produtivos, mais “justiça” fiscal (noção que varia entre pessoas e é, portanto, inexequível em estado puro) e os anseios da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios por maiores receitas.

Isso não significa que não existam propostas adequadas para o aperfeiçoamento do regime tributário brasileiro; significa apenas que será necessário fixar determinados objetivos como prioritários, sacrificando outros.

Nesse contexto, julgamos fundamental a idéia de compatibilizar as receitas tributárias com a necessidade de gastos de União, Estados e Municípios, preservando, na medida do possível, as atribuições que a Constituição Federal lhes confere.

Outro objetivo meritório é a simplificação da legislação tributária e desburocratização dos procedimentos relativos à arrecadação dos tributos. Nesse campo, teríamos certamente muito a ganhar em economia de recursos humanos valiosos, tanto no setor público quanto no privado.

O objetivo mais destacado pelos especialistas em tributação – e que, infelizmente, goza de menor prestígio fora da categoria – é a eficiência econômica. Mas a importância real das distorções do atual sistema deve ser aferida por estudos empíricos, antes que se decida substituir tributos cumulativos por outras fontes de receita.

No texto constitucional, os impostos parecem haver sido distribuídos aleatoriamente entre os entes da federação. Não há relação facilmente detectável entre a atribuição de deveres e a de receitas. Se alguma lógica há, ela deve ser buscada na competição por recursos públicos e na negociação política que se seguiu. Essa pode ter sido a fonte de uma conformação tributária ineficiente, e que atinge seu ápice de irracionalidade na atribuição de fontes geradoras idênticas para entes diferentes da federação (como IPI,

ICMS e ISS), passando em seguida a redistribuir as receitas aí obtidas segundo fórmulas complexas e destituídas de qualquer virtude tributária.

Ao final, uma palavra sobre estratégia. As dificuldades enfrentadas pelas propostas de reforma tributária contribuíram para a redução paulatina do espectro das mudanças sugeridas, e ainda assim parte fundamental da reforma tributária não se viabilizou. Talvez a solução esteja justamente em reverter essa tendência e voltar a aumentar o conteúdo das negociações, incluindo na pauta outros itens – como atribuições de cada esfera de governo, desvinculações orçamentárias e flexibilização de despesas –, de forma a possibilitar novo conjunto de barganhas.

Frente ao fracasso das reformas “motivadas” da década de 1990, uma alternativa é apostar em reformas que privilegiem princípios. Ao se debater em termos mais genéricos, talvez se evite cair em discussões casuísticas que redundam no travamento da agenda. Com um pouco de habilidade e maturidade negocial, evitaremos o erro de deixar a reforma tributária cair na disputa pequena das receitas e saberemos enxergar uma forma de financiamento adequada para o Estado.

A mudança de governo extirpa a reforma tributária da pauta? Ao que indicam as primeiras informações após o encerramento das eleições presidenciais, não. No entanto, essas mesmas informações sugerem que o pêndulo passa a pender mais para o lado da redistribuição da renda e menos para o do equilíbrio fiscal, sobretudo se tivermos em mente o programa histórico do partido vencedor.

Se uma lição fica, é esta: a reforma tributária terá de ser decidida – como tudo o mais em política – a partir da definição de objetivos prioritários. A reforma tributária não pode consistir na busca alquimista de fórmulas inatingíveis de compatibilizar o desejo do setor privado de reduzir receitas com as despesas públicas crescentes e incompressíveis.

Na sua conformação final, a reforma tributária implicará sacrifícios de objetivos públicos e concessões por parte de grupos de interesses. Se depender da descoberta de um “ovo de Colombo”, que solucione mágica e simultaneamente todos os problemas, a reforma jamais sairá do reino das boas intenções.

Leis e Propostas de Emenda à Constituição referidas

Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996 – Lei Kandir

Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal.

PEC 175, de 1995 – Ministro José Serra.

PEC 17-B, de 1991 – Dep. Flávio Rocha e outros.

PEC 46-A, de 1995 – Dep. Luís Roberto Ponte e outros.

Lei 9.317, de 5 de dezembro de 1996 – SIMPLES.

Notas

¹ Infelizmente, não é o que ocorre. Via de regra, e é o que ocorreu no Brasil nos últimos dez anos, a estrutura de atribuições é tomada como dada ao se iniciar a discussão tributária.

² Cf. seção 3.2.

³ Cf. cap. 4.

⁴ Poderíamos incluir aqui também a política de comércio exterior, que utiliza os impostos de exportação e de importação. No entanto, esses instrumentos foram em grande parte esvaziados pelos acordos internacionais no âmbito da OMC e pela integração em blocos regionais.

⁵ Uma exceção é o chamado “imposto Kaldor”, que incide progressivamente sobre o consumo pessoal, mas segundo uma escala que onera menos pobres do que ricos. No entanto, esse imposto enfrenta dificuldades imensas na sua implementação, devido ao seu alto custo de fiscalização.

⁶ Essa é, claro, apenas uma tônica geral, e não um critério perfeito de separação. A exceção para a primeira fase é a Comissão Executiva de Reforma Tributária, iniciada pelo Poder Executivo, mas que não teve qualquer encaminhamento ou seguimento político. O substitutivo do Deputado Mussa Demes, apesar de haver nascido no Legislativo, foi uma reformulação e uma resposta à PEC 175, de 1995, de autoria do Poder Executivo.

⁷ As exceções eram os impostos de importação e exportação, fundidos no imposto sobre comércio exterior, e o imposto sobre propriedade territorial rural.

⁸ Essas objeções são previstas e respondidas na justificativa da PEC. Argumenta-se que a progressividade do imposto pode ser substituída por maior justiça na destinação dos gastos e que os bens de consumo de luxo são justamente os bens de cadeia mais longa de produção e, portanto, aqueles que tendem a pagar mais imposto.

⁹ Essa dificuldade talvez não fosse tão séria, devido à inelasticidade da demanda da maior parte dos produtos que compunham a base de arrecadação. Ademais, a própria proposta já abria espaço para a extensão da incidência do imposto sobre valor agregado a outros produtos, se se provasse necessário.

Bibliografia

- BORDIN, Luís Carlos Vitali. *A reforma tributária, o ICMS e o pacto federativo*. Disponível em: http://www.federativo.bndes.gov.br/f_bv_ref_trib_rfttrib.htm. Data de acesso: 15 de outubro de 2002.
- BORDIN, Luís Carlos Vitali. *Princípios teóricos da tributação e o "imposto Kaldor": uma revisão da literatura*. Disponível em: http://www.federativo.bndes.gov.br/f_bv_ref_trib_rfttrib.htm. Data do acesso: 15 de outubro de 2002.
- KANDIR, Antônio. A Nova Lei do ICMS. *Gazeta Mercantil*. São Paulo, 20 de agosto de 1997. Página 4.
- LAGEMANN, Eugênio. *Imposto pessoal sobre consumo: origem teórica e primeiras experiências de aplicação*. Disponível em: http://www.federativo.bndes.gov.br/f_bv_ref_trib_rfttrib.htm. Data de acesso: 15 de outubro de 2002.
- LIMA, Edilberto Carlos Pontes. *Reforma tributária no Brasil: entre o ideal e o possível*. Texto para discussão nº 666. Brasília: IPEA, 1999.
- MATTOS Fº, Ary Oswaldo. São Paulo: DBA Dórea Books & Art, 1993. 2 vols.
- PARENTE, Pedro Pullen. *Reforma tributária ou reforma fiscal?* Apresentação na Comissão Especial de Reforma Tributária. Brasília: Ministério da Fazenda, 1999.
- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *A proposta de Reforma Tributária do Governo: o que é, como é e para que é*. Disponível em: www.planalto.gov.br/publi_04/colecao/protri.htm. Brasília: Presidência da República, 1996. Data de acesso: 15 de outubro de 2002.
- STIGLITZ, Joseph E. *Economics of the Public Sector*. New York/London: W.W. Norton & Company, 2000.
- VIOL, Andréa Lemgruber. O processo de reforma tributária no Brasil: verdades e mitos. In: *Finanças Públicas. V Prêmio do Tesouro Nacional*. Brasília: ESAF, 2001. Páginas 377-423.
- WERNECK, Rogério Ladeira Furquim. *Aritmética da Reforma Tributária. Uma história de contas fáceis sobre mudanças difíceis*. O Estado de São Paulo, 27 de outubro de 2000.