

Aritmética da reforma tributária

CONTAS FÁCEIS SOBRE MUDANÇAS DIFÍCEIS

*Rogério L. Furquim Werneck**

Findas as eleições municipais, é o momento de voltar novamente a atenção para reformas que ainda se fazem necessárias, para consolidar o esforço de estabilização e assegurar ao País um novo e prolongado período de crescimento econômico rápido. É bem verdade que, a esta altura, a insistência no tema soa em Brasília como irritante e até inoportuna. Tendo arrastado por tantos anos uma infundável e desgastante agenda de reformas, o Executivo e o Congresso parecem compartilhar profundo sentimento de fadiga diante do que ainda há pela frente. O governo, em especial, sonha a cada hora com o dia em que, em sã consciência, poderá dar por encerrada sua contribuição ao programa de reformas. Ainda mais agora, quando a cúpula da vasta bancada governista no Congresso parece empenhada em se dilacerar na disputa pelas presidências da Câmara e do Senado.

Contudo, independentemente de quão se permaneça sendo a consciência do governo e da efetiva disposição política de Brasília para enfrentar as reformas pendentes, a verdade é que a urgência de algumas delas vai se tornando cada dia mais gritante. E o melhor exemplo é o da reforma tributária. Basta verificar o que vem ocorrendo com a arrecadação na área federal. De acordo com dados parciais, referentes ao período de janeiro a setembro deste ano, a arrecadação de três tributos cumulativos – CPMF, Cofins e PIS-Pasep – já se tornou responsável por 38,7% de toda a receita administrada pela Secretaria da Receita Federal. Na esfera estadual, o ICMS está convertido em colcha de retalhos cada vez mais disparatada, à qual os governadores vão sobrevivendo. Mas permitindo-se o que podem e o que não podem. Concedendo renúncias fiscais faraônicas, com uma mão, e impondo 40% de ICMS sobre certos serviços, com outra. O fato é que se tornou completamente irracional a forma com que os três níveis de governo vêm extraindo da economia quase um terço do PIB em tributos.

É preciso que a discussão da reforma tributária volte a ser norteadada pela mesma premissa básica que inspirou várias propostas de reforma, defendidas tanto pelo Executivo como pelo Congresso, a partir do final de 1997. Por divergentes que tenham sido, tais propostas partiram todas do mesmo diagnóstico. De que a reforma que se fazia necessária requeria a eliminação dos tributos cumulativos, bem como do IPI, ICMS e ISS, e a introdução de uma nova forma de taxaço indireta, centrada em esquema amplo e coerente de impostos sobre valor adicionado. A grande questão – e é nisso que as propostas divergem – é como fazer esta mudança.

Seja como for, as dificuldades envolvidas só têm aumentado. Mesmo que se exclua a CPMF da lista de tributos a eliminar, como sempre quis o governo, a receita total que teria de ser gerada pelos novos impostos aumentou substancialmente, desde 1997. Naquele ano, a arrecadação conjunta advinda da Cofins, da contribuição para o PIS-Pasep, do IPI, ICMS e ISS somou R\$ 108 bilhões, o que correspondia a 12,4% do PIB. Já em 1999, esta mesma arrecadação conjunta atingiu cerca de R\$ 131 bilhões, equivalente a 13,6% do PIB.

Antes de digladiar sobre como os novos impostos deveriam ser distribuídos entre as três esferas de governo – questão que consumiu a melhor parte dos humores e da energia de prefeitos, governadores e autoridades fazendárias federais nos últimos três anos – talvez valha a pena perguntar como, de um ponto de vista agregado, deixando por um momento de lado as

complexidades do federalismo fiscal, poderiam ser os R\$ 131 bilhões arrecadados de forma mais racional.

Se toda esta receita tivesse de ser inteiramente gerada por um novo imposto sobre valor adicionado, qual seria a alíquota média requerida deste imposto? A resposta, é claro, depende do que se presume ser a base de incidência do novo tributo. O mais defensável é que dela se excluam exportações, investimentos (despesas com novos equipamentos, máquinas, e instalações) e o dispêndio do próprio governo. Neste caso, o que sobra como base é o consumo privado agregado que, nas contas nacionais de 1999, deve ter atingido algo da ordem de R\$ 600 bilhões. Mas há que se ter em mente que este montante inclui impostos indiretos. Por outro lado, é bem sabido que, por várias razões, as contas nacionais tendem a subestimar em boa medida o verdadeiro valor do produto agregado. E, dada a forma residual com que se estima o consumo, é sobre ele que acaba recaindo a maior parte desta subestimação. Se, para simplificar, for possível imaginar que a subestimação do consumo e os impostos indiretos que sobre ele incidem têm valor equivalente e que, portanto, se compensam, R\$ 600 bilhões podem ser considerados o limite superior da base potencial do novo imposto sobre valor adicionado.

Na hipótese super-otimista de que tal imposto possa contar com base tão ampla, seria requerida uma alíquota média, por fora, de 21,8%. Mas é preciso levar em conta que cerca de um quinto destes R\$ 600 bilhões corresponde a aluguéis, entendidos não só como pagamentos explícitos. Estão aí também incluídos aluguéis implícitos atribuídos como renda aos proprietários de casa própria. É difícil antever o Congresso aprovando um imposto sobre valor adicionado com base tão ampla. Se os aluguéis forem excluídos da base, a alíquota média requerida passa a ser 27,3%, já acima do que poderia ser considerado razoável. E é pouco provável que o Congresso se contente em excluir só isso da base potencial do novo imposto. É possível que fique também tentado a dela excluir bens e serviços cujo consumo possa ser considerado de caráter essencial ou meritório como, por exemplo, medicamentos e serviços médicos e educacionais. Como, ademais, é prudente presumir que alguma evasão haverá, não é difícil antever que base efetiva pode acabar sendo bem menos de 70% da base potencial. Se chegasse a tanto, a alíquota requerida, também calculada por fora, já seria de 31,2%. Absurdamente alta.

É por isto que propostas de reforma que vêm sendo discutidas desde 1997 têm também previsto a introdução de um outro imposto, de caráter seletivo, sobre certos bens e serviços. Várias delas têm incluído, ainda, um imposto sobre vendas a varejo, mas cuja função não é tanto complementar a capacidade de arrecadação do imposto sobre valor adicionado, mas redistribuir a competência para tributar o valor adicionado dentro da federação. Função semelhante à desempenhada, em algumas propostas, pelo IVA dual, que envolve a coexistência de dois impostos sobre valor adicionado, um federal e outro estadual. Caso se presume que seja possível arrecadar com o imposto seletivo cerca de 2,5% do PIB, como se supunha na proposta delineada inicialmente pelo governo federal em 1997, isto representaria cerca de R\$ 25 bilhões, a preços de 1999. Dada a necessidade de gerar uma receita total de R\$ 131 bilhões, caberia ao imposto sobre valor adicionado arrecadar R\$ 106 bilhões. Se a base efetiva pudesse chegar a 70% da base potencial de R\$ 600 bilhões, a alíquota média requerida seria de 25,2%, por fora. Ainda alta, mas bem mais palatável.

As contas mostram que a solução está longe de ser simples. E, tendo em vista todas as dificuldades adicionais, advindas da complexidade do federalismo fiscal brasileiro, e o risco de perda de receita, o governo federal parece ter sido tomado pelo ceticismo. Passou a descrever da possibilidade de levar à frente a reforma tributária, nas linhas por ele mesmo propostas no final de 1997. É hora de vencer o desalento e voltar às negociações. Como está, é que não pode ficar.

* Professor do Departamento de Economia da PUC-Rio.