

Economia política do conformismo

POR QUE INICIATIVAS DE REFORMA TRIBUTÁRIA ACABAM TENDO RESULTADOS TÃO PÍFIOS ?

*Rogério L. Furquim Werneck**

A essa altura, já não há mais dúvida de que a campanha da reforma tributária está fadada a ter desfecho deplorável. O resultado enseja reflexões, algo melancólicas, sobre as razões pelas quais toda uma década de bons propósitos reformistas nessa área acabou redundando em quase nada. Com o benefício da visão retrospectiva, é preciso perceber que há aspectos importantes que perpassam as várias experiências fracassadas dos últimos anos. São fatos que devem ser devidamente considerados, na concepção de esforços futuros de reforma do grotesco sistema tributário com que conta o País. É a conjugação desses fatos que vem tolhendo a ação coletiva que se faz necessária e dando lugar a lamentável conformismo na questão tributária. Mas que fatos são esses? Da observação atenta do que se tentou fazer e do que ficou por ser feito nessa área nos últimos anos, cinco fatos parecem cruciais.

Abstração do objetivo. Desde 1997, pelo menos, o debate sobre a reforma no País vem sendo dominado pela preocupação com a irracionalidade do sistema tributário. A presunção é que o redesenho do sistema deveria ser capaz de reduzir distorções sem alterar a carga tributária ou as participações dos diversos entes federativos na arrecadação agregada. Qualquer imposto gera um ônus para a economia que supera o bônus que traz ao governo. Mas é fundamental que essa diferença seja tão pequena quanto possível. É como se os recursos fossem extraídos do setor privado e transferidos ao governo em baldes furados. Algo sempre se perde na transferência. Mas quanto mais mal concebido o imposto, maiores os furos e o desperdício. Não há dúvida de que tornar o sistema tributário mais eficiente e menos impeditivo do crescimento econômico tornou-se fundamental. Mas é forçoso reconhecer que se trata de um objetivo de reforma extremamente abstrato. Não cativa multidões. E é bem possível que nem sequer tenha sido corretamente compreendido por boa parte da classe política.

Benefícios remotos. Mesmo membros da elite política que conseguem entender perfeitamente a importância da racionalização do sistema tributário estão propensos a crer que os benefícios de uma reforma pautada por esse objetivo, por substanciais que sejam, só se farão sentir com mais vigor após alguns anos. Especialmente, é claro, se a proposta de reforma antever implementação paulatina das mudanças aventadas.

Risco de perda de receita. Tem havido muita apreensão com os possíveis custos da reforma. Com o aperto dos orçamentos fiscais, o grande temor, claro, é o de perda de receita. Um temor que assola não só prefeitos e governadores, mas a própria União. Só grandes mudanças no sistema tributário poderão assegurar ganho substancial de racionalidade. Mas quanto maiores as mudanças mais alto o risco de que haja perdas vultosas de receita. Naturalmente, nada impede que se contemplem regras de

compensação de perdas no sistema federativo. Mas persiste o temor de que tais regras venham a ser alteradas no futuro.

Reforma só no primeiro dos quatro anos de mandato. A reforma tributária tende a ser vista como questão que só pode ser tratada no primeiro ano do mandato presidencial. No segundo, há eleições municipais. No último, é impensável. E no terceiro, em meio à mobilização para a disputa eleitoral do quarto ano, já é muito tarde. Em 1995, FHC não tinha proposta séria de reforma para encaminhar. Em 1997, em plena crise da Ásia, chegou até a delinear uma proposta promissora para o início do segundo mandato. Em 1999, contudo, enfraquecido pela crise cambial, achou mais prudente esquecê-la.

Virtudes do imposto velho. Parte importante dos formadores de opinião relevantes -- que vai da elite da burocracia fazendária dos três níveis de governo a advogados tributaristas e juristas de todo o tipo -- mostra-se disposta a cantar em prosa e verso que mais vale o velho conhecido do que o novo por conhecer. Na incansável defesa do *status quo*, está sempre pronta a tentar abater qualquer proposta de mudança com uma barragem de vaticínios de infundáveis contestações judiciais.

Não é difícil perceber que esses fatos estabelecem condições pouco propícias à aprovação da reforma tributária que se faz necessária. Uma reforma de impacto, que faça diferença em termos do grau de racionalidade do sistema tributário, requer um mínimo de ousadia. Mas quanto mais ousada a reforma, maior o risco de que haja perdas de receita. Perdas que se tornam mais preocupantes quando se tem em conta profecias de ondas avassaladoras de contestações judiciais brandidas por defensores das virtudes do imposto velho. É natural que, tendo em vista a rigidez de suas restrições fiscais, governadores e prefeitos se oponham a qualquer mudança mais ousada ou exijam do governo federal garantias de compensação. Cabe então à União verificar se, a par do seu próprio risco de perda de receita, tem condições de assegurar que os governos subnacionais não terão perdas. O que significa indagar se o governo federal pode arcar com os custos de manter uma posição fiscal mais precária. No quadro de distensão da política monetária que se vive hoje, uma posição fiscal sólida é o fator crucial para se trazer a taxa real de juros a um dígito e se recolocar a economia em rota de expansão. Com o governo politicamente pressionado para dar início ao “espetáculo do crescimento”, a idéia de abrir mão da solidez fiscal para bancar o risco de uma reforma ousada pode soar pouco atraente. Os benefícios econômicos aparentam ser remotos e não vai ser de uma reforma com propósitos tão abstratos que o governo vai conseguir extrair qualquer ganho palpável de apoio popular. E, afinal, falta pouco mais de um ano para as eleições municipais.

É verdade que, ao contrário de um político, que só pensa na próxima eleição, um estadista está sempre pensando na próxima geração. Mas candidatos a estadistas sempre dirão que, sem ganhar a próxima eleição, não terão como continuar a zelar pela próxima geração. É por isso que a reforma tributária de que o País precisa teve que ficar para 2007. Sem falta.

* Professor do Departamento de Economia da PUC-Rio.