

Lançamento malsucedido

LIÇÕES DO DESASTROSO DESFECHO DA REFORMA TRIBUTÁRIA

Rogério L. Furquim Werneck*

Já não parece haver correção de rumo que possa recolocar o projeto de reforma tributária em trajetória aceitável. Ao governo, cabe agora reconhecer o fracasso e limitar danos. O que significa tentar aprovar o que for estritamente inadiável, abandonar o resto e voltar ao ponto de partida, para conceber novo projeto que possa ter melhor sorte, mesmo que as condições de lançamento já não sejam mais tão favoráveis como nos primeiros meses do mandato presidencial.

A proposta inicial de reforma não chegava a ser nenhuma maravilha. Tangenciava questões cruciais, como o desafio de se reconceber em bases amplas a taxaço do valor adicionado no País e se dar fim à tributação em cascata. Propunha a perpetuação da CPMF e se limitava a mencionar laconicamente diretrizes do tipo guizo-no-gato para uma possível eliminação da cumulatividade da Cofins. Mas tinha também pontos positivos, como a consolidação da desoneração das exportações e uma proposta bem-intencionada de racionalização do ICMS. Entre outros benefícios, prometia simplificar a cobrança do imposto e reduzir o espaço para guerra fiscal entre os Estados, ainda que o esquema de unificação de alíquotas prenunciasse preocupante potencial de aumento da carga tributária.

No final de abril, quando o Presidente atravessou a Praça dos Três Poderes, acompanhado de 27 governadores, para que juntos pudessem encaminhar ao Congresso as propostas de reforma nas áreas previdenciária e tributária, o governo talvez estivesse subestimando as dificuldades que teria de enfrentar nas negociações dos meses seguintes. É bem possível que a tramitação simultânea de duas reformas tão complexas tenha sobrecarregado excessivamente a capacidade de articulação política dos melhores quadros do governo. Com a precedência que acabou sendo dada à reforma previdenciária, a negociação na área tributária teve de ser em boa parte delegada.

Logo se instalou na Câmara um ativo mercado persa no qual a remoção de resistências à proposta se fazia à custa da concessão de favores a Estados supostamente prejudicados, por meio da inclusão no projeto de compensações e ressarcimentos por expectativas de perdas fiscais. Como era de se esperar, a totalização dos custos envolvidos nessa forma de contornar entraves ao avanço da reforma acabou atingindo cifras alarmantes. A disputa pelo bolo tributário passou a dominar as discussões. E a intenção de reduzir o espaço para guerra fiscal entre os Estados acabou dando lugar a resultados diametralmente opostos, ainda em plena negociação da reforma. Quando o projeto, já totalmente desfigurado, afinal chegou ao Senado, acendeu-se a luz vermelha. O governo sonha agora com a possibilidade de rodar o filme ao contrário, dar o dito

pelo não dito nos acordos feitos na Câmara, e voltar à proposta original, encaminhada ao Congresso há pouco mais de cinco meses. É pouco provável que, a essa altura, isso ainda seja factível.

Não falta quem argua que o governo foi mais ousado do que deveria. E que houve imprudência na tentativa de fazer mudanças tão drásticas no ICMS, atizando o vespeiro do federalismo fiscal. Talvez seja mais razoável, contudo, argüir que desfecho tão desfavorável tenha advindo não de excesso, mas de falta de ousadia. A principal lição a se extrair não poderia ser mais clara. A busca da racionalização do ICMS, com o imposto mantido na esfera estadual, assemelha-se à quadratura do círculo. O País pode perfeitamente continuar insistindo na idéia de ter um imposto sobre valor adicionado dessa importância cobrado e administrado por uma esfera de governo sub-nacional. Mas deve estar cômscio de que, tal como a jabuticaba, se trata de algo que só existe no Brasil.

Já é o momento do País se convencer de que é preciso haver uma inversão fundamental no arranjo de federalismo fiscal que hoje se tem. Não há como extrair da economia 36% do PIB em tributos, de forma minimamente racional e compatível com um projeto de crescimento econômico rápido, sem um esquema bem articulado de tributação do valor adicionado em bases amplas. O que requer um IVA unificado, gerido nacionalmente, que funcione como núcleo do sistema tributário. Não há dúvida de que isso envolve uma mudança extremamente complexa e politicamente espinhosa. Mas que poderia ser feita paulatinamente, de forma a assegurar espaço para ajustes e correções.

A grande questão, claro, é como convencer os Estados a abrir mão do controle que hoje têm sobre a maior parte da tributação do valor adicionado na economia. O que é preciso é conceber compensações aceitáveis, que dêem aos Estados competência e liberdade para explorar tributos hoje controlados pela esfera federal. Vem sendo aventada no Senado a possibilidade de que o IPI seja transformado em imposto federal seletivo incidente apenas sobre combustíveis, bebidas e cigarros. E que a competência para tributar todos os demais 20 mil itens sobre os quais incide o IPI seja transferida aos Estados. Não é uma boa idéia. Seria uma alteração lamentável, exatamente na contra-mão da mudança que se faz necessária. Que tal imaginar exatamente o contrário? Dar aos Estados competência para cobrança de um imposto seletivo, que permita gerar uma receita substancial ao ser cobrado sobre um conjunto restrito de bens e serviços, preferencialmente de consumo final, que deveria incluir eletricidade e telecomunicações. E, em troca, viabilizar a criação de um IVA nacional, compartilhado pelos três níveis de governo. Essa alternativa bem ilustra a natureza da inversão que terá de ser feita no atual arranjo de federalismo fiscal, para que afinal se possa dar um mínimo de racionalidade ao sistema tributário que hoje se tem.

* Professor do Departamento de Economia da PUC-Rio.