

Exacerbando as contradições

REMENDOS NO SISTEMA TRIBUTÁRIO VÊM REALÇANDO A IRRACIONALIDADE DA EXTRAÇÃO FISCAL

Rogério L. Furquim Werneck*

Os sucessivos remendos que, aos trancos e barrancos, têm sido aplicados ao sistema tributário vêm tendo efeitos colaterais de grande importância, que talvez não estejam recebendo a devida atenção. Vêm permitindo que afinal se perceba, com inusitada nitidez, a real extensão da irracionalidade da escalada de extração fiscal observada no País nos últimos anos. Essa percepção tão mais nítida da gravidade da questão tributária talvez seja o elemento que faltava para viabilizar mobilização política mais decisiva em torno de um esforço abrangente de reforma fiscal.

Para se entender com mais clareza esse processo de paulatina explicitação das reais proporções do ônus tributário imposto à economia, há que se ter em mente a proposta de reforma anunciada pelo governo FHC, há seis anos, no segundo semestre de 1997. A essência da reforma que então se contemplava era uma reconstrução radical da tributação sobre bens e serviços no País. Previa a eliminação dos tributos em cascata (afora a CPMF), a extinção do ICMS, do IPI e do ISS e a implantação de um sistema de taxação do valor adicionado em bases amplas, com receitas partilhadas entre União, Estados e municípios.

Tanta disposição reformista acabou não durando muito. E, ainda no governo FHC, tais idéias foram simplesmente abandonadas. Há poucos meses, houve um momento em que se chegou a imaginar que o governo Lula estava disposto a retomar boa parte dessa agenda. Mas, afinal, em face das dificuldades enfrentadas, o novo governo concluiu que o mais prudente era postergar uma reforma mais ampla para 2007, já no próximo mandato presidencial.

A agenda de reforma contemplada em 1997 defrontava-se com duas enormes dificuldades. A mais óbvia era como conciliar modificações tão ousadas no sistema tributário com o intrincado arranjo de federalismo fiscal brasileiro. Mas é a outra dificuldade que agora merece atenção. Acertadamente, a proposta vislumbrava uma tributação sobre valor adicionado que não onerasse nem exportações nem investimentos (despesas com máquinas, equipamentos, instalações e estruturas). A base de taxação do valor adicionado passaria a ser o consumo. O que ensejava uma indagação imediata. Em termos agregados, qual deveria ser a alíquota média requerida do novo imposto sobre valor adicionado, para que a arrecadação fosse equivalente à que vinha sendo obtida por todos aqueles tributos (COFINS, PIS-PASEP, IPI, ICMS e ISS) que supostamente seriam extintos? Tomando-se o valor do consumo agregado da economia como base potencial de taxação, e ajustando-o para levar em conta a sonegação e inevitáveis isenções que o Congresso jamais deixaria de aprovar, pôde-se verificar, por meio de simulações, que a alíquota média do novo imposto sobre valor

adicionado teria de ser de mais de 30%, por fora. Dependendo da erosão que a base potencial do novo imposto viesse a sofrer no Congresso, poderia ter de ultrapassar 40%.

A constatação de que alíquota média requerida era tão assustadoramente elevada foi mais uma razão para o abandono da proposta de reforma. Mas essa alíquota continua sendo um indicador claro da pressão fiscal que teria de ser imposta, para arrecadar de forma mais racional toda a receita que vem sendo extraída pela caótica tributação de bens e serviços que hoje se tem no País. O que ocorreu, desde 1997, é que esse indicador da intensidade da pressão fiscal pelo lado da taxaçaõ indireta, que mal chegava a ser mencionado em discussões técnicas mais restritas, se vem fazendo notar de forma cada vez mais explícita, à medida que o sistema tributário vem sendo remendado.

A melhor história que se poderia contar, sobre o entrecortado e decepcionante esforço de reforma tributária dos últimos anos, é que seu fio condutor tem sido a idéia de comer pelas bordas parte da indigesta agenda de 1997. De fato, houve grande avanço na desoneração das exportações e algum progresso na desoneração do investimento. O que significa que a carga vem sendo empurrada para o consumo. No que tange aos tributos em cascata, o objetivo vem sendo convertê-los, um a um, em novas formas de tributação do valor adicionado. Foi assim que se chegou à controvertida alíquota de 1,65% do PIS-PASEP e se pretende chegar agora à questionada alíquota de 7,6% da COFINS.

De repente, baixada a poeira, descobre-se que esse par de tributos cumulativos (sem falar na CPMF) vinha implicando extração equivalente à imposição de uma alíquota suplementar sobre o valor adicionado de nada menos do que 9,25%. Mesmo que o governo tenha exagerado a mão e que se constate que o mais razoável seja um ponto percentual a menos, a alíquota suplementar “mais justa” ainda continuará impactante. Junte-se à ela as alíquotas do ICMS, do IPI e do ISS e logo se chega a algo equivalente à alíquota média requerida de taxaçaõ do valor adicionado implícita na proposta de 1997. Só que agora não se trata de mero resultado de simulações, mas da realidade nua e crua das obrigações fiscais com que lidam as empresas. É fácil entender os protestos, inclusive porque o choque de realidade envolve substancial redistribuição setorial da carga da COFINS.

É hora de se voltar a pensar seriamente numa agenda abrangente de reforma fiscal. Do lado tributário, há que se evoluir para um sistema mais racional, com alíquotas mais baixas, menos sonegação e base de incidência muito mais ampla do que a atual. Do lado do dispêndio, a boa notícia é que a conta de juros reais sobre a dívida pública deverá voltar a se situar entre 4 e 5% do PIB. O grande desafio agora é conseguir reverter a expansão dos gastos primários dos três níveis de governo, que já vêm absorvendo recursos equivalentes a quase um terço do PIB. Não dá para esperar por 2007.

* Professor do Departamento de Economia da PUC-Rio.