

Incerteza fiscal

DECISÕES DE INVESTIMENTO SOB UM SISTEMA TRIBUTÁRIO INCERTO, EM PERMANENTE MUTAÇÃO

Rogério L. Furquim Werneck*

O rescaldo da colossal crise de confiança deflagrada em 2002 e o sucesso da política de estabilização do ano passado vão afinal abrindo espaço para uma retomada ordenada do nível de atividade. Aos poucos as atenções se voltam para a avaliação das perspectivas de crescimento que a economia tem pela frente. Não parece haver muita dúvida sobre as possibilidades de expansão do produto agregado em 2004. O que ainda não se vislumbra com nitidez é se a recuperação do nível de atividade de fato dará lugar a um período prolongado de crescimento econômico sustentado, a taxas razoavelmente altas. Para que a economia entre num círculo virtuoso de expansão, as decisões de investimento terão de ser devidamente destravadas. O que ainda depende da atenuação dos vários fatores de incerteza que vêm constringendo o processo de formação de capital no País. Muito tem sido dito e escrito sobre isso. Especialmente sobre o fato de que boa parte dessa incerteza advém de deficiências que só poderão ser efetivamente sanadas pelo aprimoramento da legislação e da forma como tem sido feita a regulação de certos segmentos do setor privado pelo Estado. Pouca atenção, contudo, vem sendo dada ao que talvez se possa rotular de incerteza fiscal. Algo que poderá acabar cerceando em muito as possibilidades de uma retomada mais vigorosa de crescimento econômico nos próximos anos.

Incerteza fiscal é apenas uma decorrência natural do quadro de precariedade das contas públicas que, não obstante todos os avanços, ainda vem sendo um traço marcante da economia brasileira. O que aqui se quer ressaltar não é o aspecto mais conspícuo da incerteza fiscal, que é seu lado macroeconômico. Na verdade, há que se reconhecer que, por esse lado, tem havido até uma evolução extremamente favorável desde 2002, à medida que o novo governo, contrariando os piores temores, se vai mostrando convincentemente comprometido com a responsabilidade fiscal. O que, sim, merece mais atenção são os complexos aspectos microeconômicos da incerteza fiscal.

A precariedade do quadro fiscal envolve muito mais do que a peculiaridade de ser o Brasil um país em desenvolvimento no qual os três níveis de governo têm de arrecadar 35% do PIB, para manter programas de dispêndio equivalentes a 40% do PIB e sustentar uma dívida líquida de 58% do PIB. Envolve também formas de extração fiscal altamente irracionais e uma composição indefensável do gasto público. Por mais difíceis que se tenham mostrado os esforços de racionalização do sistema tributário e de ruptura da rigidez da estrutura do dispêndio público, a verdade é que a constatação inevitável, no que diz respeito à área fiscal, é que quase tudo pode vir a sofrer mudanças importantes. Não há praticamente nada que possa ser considerado consolidado. Especialmente quando se contemplam horizontes de tempo mais longos.

O que pode representar fonte de grande incerteza adicional na avaliação de projetos de investimento.

É bom notar que não se trata de apreensão quanto à evolução da carga tributária agregada. Mesmo que se suponha que ela vá permanecer imutável (o que poderia ser visto como uma premissa risivelmente otimista), a carga relevante para cada empresa ou para cada projeto de investimento pode vir a sofrer alterações substanciais no período relevante, num quadro em que a reforma tributária vai assumindo contornos de uma história-sem-fim.

Para quem acha que é se trata de uma preocupação um tanto abstrata, uma reflexão sobre o que ocorreu recentemente com a COFINS pode ser proveitosa. Na esteira de uma iniciativa de eliminação de tributos em cascata, em princípio defensável, vários setores viram-se, da noite para o dia, às voltas com elevação substancial da sua carga tributária. No caso, talvez até possa ser argüido que a alteração não era tão imprevisível assim, pois vinha sendo aventada já há algum tempo, desde o segundo governo FHC. Mas como antever alterações que ainda poderão ser feitas no sistema tributário nos próximos cinco ou dez anos? Que tributos serão elevados? Quais serão reduzidos? Em que medida? Que novos tributos serão criados? Quais serão extintos?

A incerteza torna-se ainda maior quando se constata que nem mesmo se pode contar com a premissa de que pelo menos as mudanças serão sempre pautadas pela busca de mais racionalidade do sistema tributário. Basta ter em conta o tresloucado projeto de ampliação da Zona Franca de Manaus que vem prosperando no Congresso, sob o olhar complacente das lideranças do governo. O episódio ressalta outro aspecto importante da incerteza fiscal. A possibilidade de que empresas concorrentes sejam de repente beneficiadas por favores fiscais despropositados ou que simplesmente passem a evadir impostos de forma escancarada, explorando a leniência da fiscalização ou estratégias mais complexas, envolvendo até áreas de sombra do Poder Judiciário.

Ao longo dos últimos dez anos, vem ganhando força o argumento de que a brutal elevação da carga tributária está estreitando as oportunidades de investimento no País. O que aqui se argüi é algo um tanto distinto. Além da carga tributária absurdamente alta, as empresas se defrontam com enorme incerteza acerca dos parâmetros tributários que devem ser levados em conta na avaliação de seus projetos de investimento. É um fator de amplificação de incerteza que talvez não esteja sendo levado devidamente em conta, nas avaliações das possibilidades de retomada do crescimento econômico nos próximos anos.

* Professor do Departamento de Economia da PUC-Rio.