

Linha de menor resistência

Rogério L. Furquim Werneck*

Há hoje uma visão quase consensual sobre os contornos da reforma tributária que se faz necessária no País. Idealmente, o fio condutor deveria ser a implantação de um sistema harmônico de taxaço do valor adicionado, com base de incidência ampla, que permitisse desmontagem paulatina do caótico sistema de tributação indireta superposta que hoje constrange a economia brasileira. Para assegurar plena isenço fiscal das exportações e do investimento, a base de tributação do valor adicionado teria de ser restrita ao consumo agregado. Essa agenda tão ambiciosa envolve, claro, enormes desafios. Há até quem a considere inviável. Mas ter em mente as principais dificuldades que impedem seu avanço ajuda a entender a lógica e as limitações da proposta de reforma que acaba de ser lançada pelo governo.

O que torna essa agenda quase consensual tão difícil? Nem todos os obstáculos advêm da complexidade do federalismo fiscal brasileiro. Mesmo que o Brasil fosse um país unitário e pudesse, com certa facilidade, substituir os seis impostos indiretos que hoje recaem sobre bens e serviços (IPI, Cofins, PIS, CIDE, ICMS e ISS) por um único imposto nacional sobre valor adicionado que gerasse a mesma receita, ainda haveria dificuldades importantes a enfrentar. Para que esse novo imposto, recaindo apenas sobre o consumo, tivesse alíquota média razoável, sua base de incidência teria de abranger parcela substancial do consumo agregado, avançando sobre áreas que têm sido taxadas de forma relativamente moderada. Isso significaria tributação mais efetiva dos serviços e de bens considerados essenciais ou meritórios. É fácil antever a resistência política que essa ampliação de base fiscal enfrentaria, mesmo que – é importante insistir – o Brasil fosse um país unitário. Naturalmente as dificuldades se multiplicam quando se leva em conta a complexidade do federalismo brasileiro.

A proposta de reforma lançada pelo governo está pautada pela busca de uma linha de menor resistência, que supostamente permitiria contornar obstáculos considerados intransponíveis e assegurar avanços importantes. Tendo concluído que não teria como convencer os governadores a ceder o controle que hoje têm sobre o ICMS, o governo federal decidiu que o melhor que pode fazer é concentrar esforços na racionalização desse imposto. A grande peculiaridade do sistema tributário brasileiro continuaria intocada. O mais importante imposto sobre valor adicionado do País continuaria a ser administrado em esfera subnacional. O governo tampouco vê viabilidade na idéia de convencer os prefeitos das maiores cidades a abrir mão do ISS, para que a taxaço dos serviços possa ser feita de forma mais racional, num quadro de ampliação da base de tributação do valor adicionado. O governo nem mesmo acha viável que o esforço de ordenação da taxaço indireta na esfera federal contemple a extinço do IPI. Como as

isenções deste imposto constituem o esteio da Zona Franca de Manaus, teme-se que tal iniciativa deixe as bancadas da Região Norte no Congresso em pé de guerra contra a reforma.

A idéia, portanto, é que ao cabo de longo esforço de racionalização da tributação de bens e serviços, o atual sistema de taxação indireta superposta, de seis tributos, evolua para um sistema de quatro tributos – ISS, ICMS, IPI e um novo imposto federal que substituiria a Cofins, o PIS e a CIDE. Tendo em conta o indefensável quadro tributário que se tem hoje, isso pode até parecer atraente. Mas, como meta para 2016, parece pouco.

Particularmente problemática é a forma como a proposta tenta equacionar a tributação dos serviços. É mais do que sabido que os serviços estão fadados a representar parte cada vez mais importante do consumo agregado. Não há como evoluir para um sistema de taxação indireta com alíquotas razoáveis se os serviços não estiverem harmonicamente incorporados à base de tributação do valor adicionado. Na proposta de reforma, o governo contempla a possibilidade de preservar a cobrança do ISS na esfera municipal e, por outro lado, também incluir os serviços na base de tributação do novo imposto federal sobre valor adicionado. Solução tão tosca só contribuiria para exacerbar ainda mais as resistências que uma tributação mais efetiva dos serviços terá de enfrentar.

* Rogério L. Furquim Werneck, economista, doutor pela Universidade Harvard, é professor titular do Departamento de Economia da PUC-Rio.