

Economia política da reforma tributária

CONCILIAÇÃO DE INTERESSES ENVOLVE MUITO MAIS DO QUE SIMPLES DISPUTAS FEDERATIVAS

*Rogério L. Furquim Werneck**

Tudo indica que afinal está tendo início o tão esperado e complexo jogo da reforma tributária. O governo por fim vem mostrando empenho. Dispôs-se a delinear com mais clareza o seu projeto de reforma e a defendê-lo com mais ardor. Terá agora de conciliá-lo com as intenções do Congresso, que começam a tomar forma na comissão especial da Câmara responsável pela discussão da reforma tributária. Parece ser apenas o começo do que promete ser um longo, delicado e desgastante jogo político entre o Executivo e o Congresso, de cujo desfecho vai depender a qualidade do sistema tributário com que o País poderá contar no início do próximo milênio.

Reforma tributária constitui matéria inevitavelmente polêmica. Ainda mais em um país com federalismo fiscal tão complexo como o Brasil. A reforma de meados dos anos sessenta, que acabou moldando boa parte do nosso atual sistema tributário, foi feita à sombra do regime militar que então se iniciava. A de 1988, já findo o regime militar, foi negociada em clima marcado por escassa preocupação com consistência fiscal no Congresso. Nos dois casos, ainda que por razões distintas, a extensão do antagonismo dos interesses envolvidos aflorou com bem menos intensidade do que provavelmente vai aflorar na reforma que agora se inicia.

Em linhas gerais, o sentido da reforma vislumbrada pelo governo é mais do que defensável. Trata-se de reconstruir em bases mais racionais o sistema de tributação indireta no País, eliminando as enormes distorções que se acumularam ao longo do tempo. Desde a Constituição de 1988, quando perdeu uma parte significativa da arrecadação para os Estados e os municípios, a União fez o possível para recuperar as perdas que lhe foram impostas. E, de fato, conseguiu mais do que recuperá-las. O grande problema é que a maior parte do substancial aumento de receita federal obtido desde então adveio de tributos de baixa qualidade, na medida em que o governo persistentemente buscou conceber as mais variadas e exóticas formas de tributação, capazes de gerar receitas não compartilhadas com Estados e municípios. Quase sempre isto significou apelo à tributação em cascata que, há mais de trinta anos, parecia ter sido definitivamente eliminada do País. Já na esfera estadual, distorções de outra natureza foram se acumulando. E o pioneiro sistema de tributação de valor adicionado introduzido na reforma dos anos sessenta, por meio do ICM, foi aos poucos transformado em um inadministrável e desarmônico pandemônio tributário que a ninguém mais interessa preservar.

O cerne da reforma envolve a reconstrução da tributação sobre valor adicionado em bases mais amplas e racionais, de maneira a permitir inclusive a eliminação de parte dos impostos em cascata que tanta importância ganharam na carga tributária federal, ao longo dos últimos anos. A grande questão é como viabilizar tais mudanças. Na discussão das possíveis dificuldades, é natural que muita ênfase venha sendo dada aos problemas de

natureza federativa, particularmente quando se tem em conta o temor de perda de receita de cada Estado e município e o fato de que a taxaço sobre valor adicionado constitui atualmente a principal fonte de recursos dos Estados. Sem querer subestimar em nada estas dificuldades, talvez valha a pena levar em conta também dificuldades de outra ordem, que têm merecido menos atençaço, mas que fatalmente terão de ser devidamente enfrentadas no Congresso para que a reforma se revele viável.

Em princípio, a reforma deverá ser conduzida de forma a preservar a receita tributária agregada, qualquer que seja a soluço que se dê à partilha dos recursos arrecadados entre os três níveis de governo. É fácil constatar, portanto, que só será possível abrir mão dos tributos em cascata, e da farta receita que hoje geram, se o novo imposto sobre valor adicionado for capaz de gerar receita substancialmente superior à que hoje é obtida por meio do ICMS, do IPI e do ISS. Isto só será viável se a base de tributaço do valor adicionado passar a ser muito mais ampla do que é hoje. Para que o novo IVA gere a receita dele requerida com uma alíquota razoavelmente baixa, é essencial que seja implantado como um tributo de base realmente ampla.

Embora, em princípio, nada impeça que o governo proponha uma abrangência bastante ampla da definição legal da base do novo imposto, não deve ser subestimada a intensidade da oposiço que uma proposta deste tipo terá de enfrentar no Legislativo. Para que a base do IVA seja suficientemente ampla, a atual base do ICMS terá que ser estendida em muito, especialmente no sentido de passar a abranger a maior parte dos setores produtores de serviços que, em geral, vêm sendo mantidos ao abrigo de uma tributaço significativa através de impostos indiretos explícitos. Tudo indica que uma mudança neste sentido deverá ter de lidar com forte resistência no Legislativo. Por outro lado, a ampliaço da base de tributaço do valor adicionado deverá também exigir que este passe a gravar de forma mais efetiva um grande número de produtos e serviços usualmente considerados de consumo essencial ou meritório. Tampouco será pequena a oposiço, no Legislativo, a um movimento neste sentido.

É inevitável, portanto, que se formem poderosas e complexas coalizaço no Congresso em torno da aprovaço de modificaço da proposta do governo que, por vias variadas, impliquem, em última análise, na erosão da base potencial do novo imposto. Isto poderia acabar empurrando a reforma para a imposiço de uma alíquota pouco razoável do IVA. Há que se ter em mente que, qualquer que seja a abrangência legal do imposto sobre valor adicionado que o Executivo afinal consiga extrair do Congresso, resta a incerteza sobre que grau de exploraço efetiva desta base poderá afinal ser viável, dadas as limitaço do aparato de fiscalizaço disponível. De fato, vale aqui uma relaço de mão dupla. De um lado a base deve ser ampla para que a alíquota possa ser baixa. De outro, se a alíquota for alta, não será possível contar na prática com uma base ampla, mesmo que, no papel, a definição da base possa parecer ampla.

O grande desafio é conseguir que, no calor das inevitáveis disputas em torno da partilha da arrecadaço entre os três níveis de governo, a maioria do Congresso não deixe de perceber quão inexoráveis são estas restriço envolvendo base e alíquota do novo IVA. Sem isto, não há como o jogo chegar a bom termo.

* Professor do Departamento de Economia da PUC-Rio.