

TEXTO PARA DISCUSSÃO

No. 467

Reforma tributária:
urgência, desafios e descaminhos

Rogério L.F. Werneck



DEPARTAMENTO DE ECONOMIA
www.econ.puc-rio.br

DEPARTAMENTO DE ECONOMIA
PUC-Rio

TEXTO PARA DISCUSSÃO
Nº 467

REFORMA TRIBUTÁRIA:
URGÊNCIA, DESAFIOS E DESCAMINHOS

Rogério L. F. Werneck
rwerneck@econ.puc-rio.br

Artigo preparado para ser apresentado no Painel sobre *Sistema Tributário*,
do ciclo de palestras *Desenvolvimento em Debate*, ensejado pelo cinquentenário do BNDES,
Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

Outubro 2002

1. AGENDA FISCAL E REFORMA TRIBUTÁRIA
2. A MOBILIZAÇÃO TRIBUTÁRIA DA ESTABILIZAÇÃO
3. RECONVERSÃO DO SISTEMA TRIBUTÁRIO: PROPORÇÕES DO DESAFIO
4. FEDERALISMO E ECONOMIA POLÍTICA
5. AVERSÃO AO RISCO, CONFORMISMO E OUSADIA

1. AGENDA FISCAL E REFORMA TRIBUTÁRIA

O limiar de um novo governo é momento especialmente propício para se rediscutir a difícil agenda de reformas que o País vem arrastando há pelo menos uma década. A perspectiva de mudança traz novos ares que reanimam o debate e dão plausibilidade a avanços que já há algum tempo vinham sendo vistos com ceticismo. Por outro lado, é também verdade que essa mesma perspectiva alimenta temores de que o novo governo possa colocar em risco a preservação de conquistas importantes que tanto custaram ao País nos últimos dez anos.

O que é fundamental preservar é o avanço representado pela nova forma de condução de política macroeconômica que foi viabilizada a duras penas, após longo esforço de construção institucional e consolidação de credibilidade, tanto interna como externamente. São esteios desse avanço o compromisso inequívoco com a responsabilidade fiscal, com o controle da inflação e com a abertura da economia, o respeito ao estrito cumprimento do serviço da dívida pública, a gestão com profissionalismo e independência (*de facto* se não *de jure*) do Banco Central, o apego ao gradualismo e a preocupação em assegurar o máximo de previsibilidade na condução da política macroeconômica e tanta transparência quanto possível no trato das informações relevantes. Esta é uma área na qual preservar o que hoje já se tem deve ser a escolha óbvia. A retomada de um processo de crescimento sustentado só será possível com a preservação da estabilidade macroeconômica.

Tal escolha não impede que, em muitas outras dimensões da política econômica, o novo governo tenha amplo espaço para almejar mudanças marcantes em relação ao governo de FHC. Sem ir mais longe, há toda uma agenda pendente e assustadoramente vasta relacionada a duas questões básicas envolvidas na relação entre o governo e a sociedade. Questões que hoje entravam a construção de uma economia mais dinâmica, mais justa e mais estável. De um lado, tem-se a forma absolutamente irracional com que o setor público hoje extrai da economia tributos correspondentes a pelo menos 35% do PIB. De outro, tem-se um dispêndio governamental agregado, que já se

aproxima da marca dos 40% do PIB e que ainda continua concentrado em gastos públicos cada vez mais difíceis de defender. Em suma, há pela frente o desafio da reforma tributária abrangente, que o país aguarda já há tanto tempo, e a tarefa imensa de abrir espaço no orçamento dos três níveis de governo para programas de dispêndio público mais defensáveis, que favoreçam o crescimento econômico, sejam mais focados no atendimento das parcelas efetivamente pobres da população e permitam vislumbrar a eliminação da pobreza absoluta no País em horizonte de tempo decentemente curto.

É lamentável constatar que essa complexa agenda fiscal não recebeu a devida atenção na campanha para a eleição presidencial. Em parte porque os principais candidatos ficaram seduzidos por uma visão um tanto equivocada do que é preciso fazer para desatar o nó que vem impedindo a retomada do crescimento sustentado da economia brasileira. Disseminou-se a idéia de que bastaria uma melhora das contas externas para fazer desabar as taxas de juros e recolocar a economia numa trajetória de crescimento rápido. Seria bom se o problema fosse tão simples. Na verdade, as contas externas parecem a cada dia mais robustas. Mas o mais provável é que, sem a perspectiva de um quadro fiscal mais sólido, a queda possível de taxa de juros seja bastante limitada. Não é difícil perceber que o País ainda enfrenta uma situação fiscal bastante precária, agravada em muito nos últimos meses pelos efeitos da depreciação cambial sobre o endividamento do setor público.

Por mais louvável que tenha sido o esforço de ajuste fiscal que teve lugar a partir de 1998, a verdade é que a qualidade do ajuste deixou muito a desejar. Do lado do dispêndio, tendo em vista as restrições constitucionais, os cortes tiveram de seguir a linha de menor resistência e acabaram concentrados em programas que podiam ser cortados, e não necessariamente nos que deveriam ter sido cortados. É verdade que houve também um notável esforço de construção institucional que culminou no novo regime de gestão das contas públicas fundado na Lei de Responsabilidade Fiscal. Mas o controle de despesas que acabou sendo politicamente possível vem dando lugar, em todas as esferas de governo, a um inequívoco sentimento de repressão fiscal que

precisa ser urgentemente revertido. Como bem se viu na campanha eleitoral, são cada vez maiores as pressões em favor da expansão de programas de gasto público perfeitamente legítimos. Mas, para que tais pressões possam ser acomodadas, é preciso reduzir a importância de programas de dispêndio menos defensáveis, boa parte deles ainda protegidos de cortes pela Constituição.

É natural que a Lei de Responsabilidade Fiscal exacerbe esse sentimento de repressão fiscal. A obrigatoriedade do respeito a restrições orçamentárias efetivamente rígidas já vem ampliando as pressões políticas em favor de medidas de alívio. Inclusive porque a maior parte dos Estados e municípios, bem como a própria União, vêm enfrentando um quadro de evolução explosiva de encargos previdenciários. A grande questão é que formas de alívio acabarão prevalecendo. É fundamental evitar que a convergência dessas pressões acabe por esgarçar os mecanismos de controle da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Na medida do possível, o descontentamento com a repressão fiscal deve ser canalizado para reforçar coalizões suprapartidárias capazes de viabilizar a remoção dos entraves legais que ainda protegem de cortes programas de dispêndio absolutamente indefensáveis. Continua cabendo ao governo federal o papel de liderar esse processo e acenar de forma crível com a possibilidade de alívio pelo lado das reformas. Cabe portanto ao novo presidente liderar a mobilização política que será necessária para aprovar reformas constitucionais capazes de dar aos Estados e municípios – e à própria União – maior poder de controle sobre a evolução dos seus dispêndios com pessoal ativo e inativo. O que deve requerer a retomada da agenda de reformas nas áreas administrativa e previdenciária.

É comum que se alegue que insistir nas reformas fiscais é “coisa de quem não conhece o Congresso”. É inegável que assegurar o avanço das reformas é um desafio de enorme complexidade política, como tão bem pôde constatar o presidente Fernando Henrique Cardoso. Mas não é por isto que se deve dar alento à fantasia de que passou a ser perfeitamente possível dar solidez às contas públicas nos próximos anos, sem

desmontar os mecanismos responsáveis pela evolução explosiva de uma parte importante do dispêndio público. Os problemas não costumam desaparecer quando se constata que sua solução é difícil.

É contra esse pano-de-fundo da agenda mais ampla de reforma fiscal que se deve analisar a questão da reforma tributária. Sem isso, não se pode colocar em perspectiva adequada nem os entraves nem as possibilidades de avanço do esforço de reconstrução do sistema tributário nacional que hoje se faz necessário.

2. A MOBILIZAÇÃO TRIBUTÁRIA DA ESTABILIZAÇÃO

Na segunda metade da década de oitenta, quando se disseminou a constatação de que a economia brasileira teria de passar por um grande ajuste fiscal, uma indagação importante era em que medida uma elevação da carga tributária poderia contribuir para o ajuste que se fazia necessário. Como a receita agregada dos três níveis de governo havia permanecido praticamente estável por quase vinte anos -- em torno de um quarto do PIB -- via-se com algum ceticismo a possibilidade de que uma parte substancial do ajuste fiscal requerido pudesse acabar provindo de aumento de arrecadação. E, na verdade, o desempenho da receita tributária no início dos anos noventa contribuiu de certa forma para reforçar esse ceticismo. Embora tenha havido um grande salto no ano de 1990, explicado por um aumento excepcional de arrecadação de IOF no Plano Collor, a carga tributária voltou a flutuar em torno 25% do PIB no período 1991-93. Ninguém diria então que, cerca de dez anos mais tarde, esta carga saltaria para mais de 34% do PIB, ou seja, quase nove pontos percentuais acima da média do período 1991-93, como se pode observar na Tabela 1.

De certa forma, é quase incrível que tenha sido possível uma elevação tão pronunciada da carga tributária em tão pouco tempo. E é inegável que esta elevação foi responsável por boa parte do ajuste fiscal que vem viabilizando a consolidação do esforço de estabilização que vem tendo lugar desde 1993.

É bem sabido que o ajuste fiscal que acabou sendo possível não foi, nem de longe, o que seria desejável. Dada a eficácia da coalizão política que teve de ser enfrentada, não se pôde desencastelar boa parte dos dispendiosos privilégios que foram introduzidos na Constituição de 1988. E o ajuste acabou tendo de ser feito muito mais pelo lado da receita do que pelo lado da despesa. Para manter as contas públicas sob relativo controle e o endividamento do setor público estabilizado, tornou-se necessário extrair da sociedade mais de um terço do PIB em tributos, o que representa um esforço impositivo extraordinário para uma economia no estágio de desenvolvimento em que se encontra a brasileira.

Tabela 1
Brasil, Carga Tributária Bruta
1968-2001

<i>Período</i>	<i>Receita Tributária dos Três Níveis de Governo</i> <i>(percentual do PIB – média do período)</i>
<i>1968-1980</i>	<i>25,1</i>
<i>1981-1989</i>	<i>24,8</i>
<i>1990</i>	<i>28,8</i>
<i>1991-1993</i>	<i>25,3</i>
<i>1994-1998</i>	<i>29,6</i>
<i>1999</i>	<i>31,7</i>
<i>2000</i>	<i>32,7</i>
<i>2001</i>	<i>34,1</i>

Fontes: Secretaria para Assuntos Fiscais, BNDES

Ter sido o ajuste feito primordialmente pelo lado da receita já seria em si lamentável, mesmo que o aumento de arrecadação tivesse advindo de uma elevação criteriosa de impostos. Mais lamentável ainda se torna o ajuste, contudo, quando se constata que a maior parte da arrecadação adicional teve de ser obtida pela imposição de tributos cumulativos, de péssima qualidade, envolvendo incidência em cascata. Na verdade,

desde a Constituição de 1988, quando perdeu parte significativa da sua arrecadação para os Estados e os municípios, a União fez o possível para recuperar as perdas que lhe foram impostas. E, de fato, conseguiu muito mais do que recuperá-las, persistentemente buscando as mais variadas e exóticas formas de tributação, capazes de gerar receitas não compartilhadas com Estados e municípios. Houve nesse aspecto uma involução deplorável, marcada pela exploração cada vez mais intensa de formas primitivas de tributação que, há mais de trinta anos, pareciam ter sido definitivamente extintas no País pela reforma tributária de meados dos anos sessenta.

Não se trata de chorar sobre leite derramado ou mesmo sugerir que era perfeitamente possível adotar outro tipo de solução. Dadas as circunstâncias, sabidamente adversas, foi o ajuste fiscal possível. E, nunca é demais repetir, foi graças a ele que se pôde consolidar a estabilização. Mas reconhecer tudo isto não significa deixar de olhar com grande preocupação o sistema tributário que está emergindo da longa e penosa campanha da estabilização.

Os dados da Tabela 2 são particularmente contundentes. Mostram que desde meados da década de oitenta e, especialmente, desde 1993, tem havido uma deterioração impressionante na qualidade da carga tributária imposta pela União. A participação da soma das arrecadações da CPMF, da Cofins e da contribuição para o PIS-Pasep, no total da receita administrada pela SRF, saltou de uma média de 7,3%, no período 1986-88, para uma média de 29,6%, no período 1994-98. E tornou a saltar para quase 40% do PIB em 2001.

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. Os governadores vão sobrevivendo como podem, permitindo-se práticas tributárias cada vez menos defensáveis. Concedem renúncias fiscais faraônicas, com uma mão, e impõem alíquotas escorchantes de ICMS sobre certos serviços, com outra.

Em meados desse ano, a Secretaria de Receita Federal aventou a possibilidade de que a carga tributária pudesse atingir a marca de 37% do PIB em 2002.¹ É bem possível que não chegue a tanto. Mas é inegável que a economia vem sendo sufocada por um aprofundamento da extração fiscal que não parece ter fim. A elevação de pressão que vem sendo exercida pelo fisco há dez anos está longe de ter sido sustada. Se nada for feito em contrário, o mais provável é que a arrecadação continue a crescer bem mais rápido do que o PIB. O *Frankenstein* tributário que emergiu da longa batalha da estabilização, fortemente baseado em impostos em cascata, dá mostras de ser uma máquina arrecadadora extremamente poderosa, particularmente quando aplicada a uma economia em recuperação.

Tabela 2
Governo Federal, Importância dos Tributos Cumulativos
Participação na Receita Administrada pela SRF

<i>Período</i>	<i>Participação dos Tributos Cumulativos*</i> <i>(percentual médio no período)</i>
<i>1986-1988</i>	<i>7,3</i>
<i>1989-1993</i>	<i>22,2</i>
<i>1994-1998</i>	<i>29,6</i>
<i>1999</i>	<i>35,1</i>
<i>2000</i>	<i>38,8</i>
<i>2001</i>	<i>39,7</i>

** Inclui arrecadação de IPMF/CPMF, FINSOCIAL/COFINS e PIS/PASEP.*

Fonte: Secretaria da Receita Federal

Em princípio, isto poderia soar como boa música. Afinal, depois de anos e anos de compressão de gastos, nenhum dos três níveis de governo teria qualquer dificuldade para conceber formas perfeitamente defensáveis de gastar recursos provenientes de um novo e substancial aumento de arrecadação. Mas, a esta altura, o que é relevante

¹ Ver “Carga tributária em 2002 deve superar 37% do PIB”, *Valor Econômico*, 17 de junho de 2002.

perguntar é que efeitos isto poderá ter sobre a galinha de ovos de ouro. É bem sabido que a carga tributária já atingiu no Brasil um nível completamente despropositado. Não há qualquer economia com características e nível de desenvolvimento similares com carga remotamente semelhante.

3. RECONVERSÃO DO SISTEMA TRIBUTÁRIO: PROPORÇÕES DO DESAFIO

Não cabe mais dúvida de que chegou a hora de soar o alarme. A mobilização tributária que acabou sendo requerida para enfrentar a batalha da estabilização tem que dar lugar agora a formas de tributação menos primitivas, compatíveis com a eficiência, a competitividade, a equidade e o crescimento econômico. Ainda não parece ser o caso de se pensar em redução da carga tributária. Mas é fundamental conceber e implantar uma maneira mais racional de extrair da economia os vultosos recursos necessários ao financiamento do Estado, por mais complexas que sejam as negociações políticas requeridas. Depois de uma década de esforço de estabilização, é preciso agora desmontar os toscos mecanismos de extração fiscal a que se teve de recorrer às pressas, no calor da batalha.

Da mesma forma que o sistema produtivo de uma economia de guerra tem de ser reconvertido ao fim de um longo conflito, é o momento de se reverter o sistema tributário brasileiro, de forma a adequar o seu papel à tarefa maior de construção de uma economia mais dinâmica, mais eficiente e mais justa, além de mais estável.² Não é que a batalha da estabilização esteja definitivamente terminada. A verdade é que ela jamais termina. Mas, se os avanços e consolidações duramente conquistados não forem abandonados, tal batalha está fadada a ser travada de forma menos extenuante no futuro.

² Explorando a analogia, um pessimista diria que a reconversão que hoje se faz necessária no sistema tributário brasileiro pode acabar sendo bem mais difícil que a reconversão do sistema produtivo de uma economia de guerra.

No que diz respeito à tributação sobre bens e serviços, é preciso que a discussão da reforma tributária volte a ser norteada pela mesma premissa básica que inspirou várias propostas de reforma, defendidas tanto pelo Executivo como pelo Congresso, a partir do final de 1997. Por divergentes que tenham sido, tais propostas partiram todas do mesmo diagnóstico. De que a reforma que se fazia necessária requeria a eliminação dos tributos cumulativos, bem como do IPI, ICMS e ISS, e a introdução de uma nova forma de taxação indireta, centrada em esquema amplo e coerente de impostos sobre valor adicionado. A grande questão – e é nisso que as propostas divergem – é como fazer essa mudança.

Seja como for, as dificuldades envolvidas só têm aumentado. Mesmo que se exclua a CPMF da lista de tributos a eliminar, como sempre quis o governo, a verdade é que a receita total que teria de ser gerada pelos novos impostos aumentou substancialmente, desde 1997. Naquele ano, a arrecadação conjunta advinda da Cofins, da contribuição para o PIS-Pasep, do IPI, do ICMS e do ISS somou R\$ 108 bilhões, o que correspondia a 12,4% do PIB. Já em 2001, esta mesma arrecadação conjunta atingiu mais de R\$ 178 bilhões, equivalentes a 15,1% do PIB. Se a CPMF for incluída, a cifra de 2001 chega a quase R\$ 196 bilhões, correspondentes a 16,5% do PIB, quase metade da carga tributária bruta. Deste total, R\$ 121 bilhões advieram da arrecadação do ICMS, do IPI e do ISS e R\$ 75 bilhões dos tributos cumulativos, Cofins, PIS-Pasep e CPMF.

Antes de digladiar sobre como os novos impostos deveriam ser distribuídos entre as três esferas de governo – questão que consumiu a melhor parte dos humores e da energia de prefeitos, governadores e autoridades fazendárias federais no debate sobre a questão – talvez valha a pena perguntar como, de um ponto de vista agregado, deixando por um momento de lado as complexidades do federalismo fiscal, poderiam ser os R\$ 196 bilhões arrecadados de forma mais racional.

Se toda esta receita tivesse de ser inteiramente gerada por um novo imposto sobre valor adicionado, qual seria a alíquota média requerida deste imposto? A resposta, é

claro, depende do que se presume ser a base de incidência do novo tributo. O mais defensável é que dela se excluam exportações, investimentos (despesas com novos equipamentos, máquinas, e instalações) e o dispêndio do próprio governo. Neste caso, o que sobra como base é o consumo privado agregado.

É verdade que boa parte dos tributos indiretos hoje existentes já recaem primordialmente sobre o consumo. Contudo, a crescente importância dos tributos federais em cascata vem dando ao sistema tributário brasileiro um formato cada vez mais distorcido. Ninguém sabe qual é exatamente o caótico padrão de incidência da Cofins, do PIS-Pasep ou da CPMF. Mas não resta dúvida de que uma parte substancial dos R\$ 75 bilhões arrecadados com esses três tributos no ano passado acabaram recaindo sobre poupança, investimento e exportações. Embora a necessidade de se conceberem formas de compensar os exportadores pelo ônus de tais tributos venha recebendo alguma atenção, parece não haver preocupação similar com o impacto da tributação em cascata sobre o investimento e a poupança. Por outro lado, mesmo impostos menos irracionais, como o IPI e ICMS, continuam a onerar bens de capital e, portanto, o investimento.

Em 2001, o consumo das famílias deve ter atingido algo da ordem de R\$ 720 bilhões. Mas há que se ter em mente que tal montante inclui impostos indiretos. Por outro lado, é bem sabido que, por várias razões, as contas nacionais tendem a subestimar em boa medida o verdadeiro valor do produto agregado. E, dada a forma residual com que se estima o consumo, é sobre ele que acaba recaindo a maior parte dessa subestimação. Se, para simplificar, for possível imaginar que a subestimação do consumo e os impostos indiretos que sobre ele incidem têm valor equivalente e que, portanto, se compensam, R\$ 720 bilhões podem ser considerados o limite superior da base potencial do novo imposto sobre valor adicionado.

Na hipótese super-otimista de que tal imposto possa contar com base tão ampla, seria requerida uma alíquota média, *por fora*, de cerca de 27% para arrecadar os R\$ 196 bilhões que são hoje arrecadados por meio dos três tributos em cascata, do ICMS, do

IPI e do ISS. Mas é preciso levar em conta que cerca de um quinto destes R\$ 720 bilhões corresponde a aluguéis, entendidos não só como pagamentos explícitos. Estão aí também incluídos aluguéis implícitos atribuídos como renda aos proprietários de casa própria. É difícil antever o Congresso aprovando um imposto sobre valor adicionado com base tão ampla. Se os aluguéis forem excluídos da base, a alíquota média requerida passa a ser 34%, já bem acima do que poderia ser considerado razoável. E é pouco provável que o Congresso se contente em excluir só isso da base potencial do novo imposto. É possível que fique também tentado a dela excluir bens e serviços cujo consumo possa ser considerado de caráter essencial ou meritório como, por exemplo, medicamentos e serviços médicos e educacionais. Como, ademais, é prudente presumir que alguma evasão haverá, não é difícil antever que base efetiva pode acabar sendo bem menos de 70% da base potencial. Se chegasse a tanto, a alíquota requerida, também calculada por fora, já seria de quase 39%. Absurdamente alta.

É por isto que propostas de reforma que vêm sendo discutidas desde 1997 têm também previsto a introdução de um outro imposto, de caráter seletivo, sobre certos bens e serviços. Várias delas têm incluído, ainda, um imposto sobre vendas a varejo, mas cuja função não é tanto complementar a capacidade de arrecadação do imposto sobre valor adicionado, mas redistribuir a competência para tributar o valor adicionado dentro da federação. Função semelhante à desempenhada, em algumas propostas, pelo IVA dual, que envolve a coexistência de dois impostos sobre valor adicionado, um federal e outro estadual. Caso se presuma que seja possível arrecadar com o imposto seletivo cerca de 2,5% do PIB, como se supunha na proposta delineada inicialmente pelo governo federal em 1997, isto representaria cerca de R\$ 30 bilhões em 2001. Dada a necessidade de gerar uma receita total de R\$ 196 bilhões, caberia ao imposto sobre valor adicionado arrecadar apenas R\$ 166 bilhões. Se a base efetiva pudesse chegar a 70% da base potencial de R\$ 720 bilhões, a alíquota média requerida seria de cerca de 33%, por fora. Muito alta ainda.

Só tendo em mente quão absurdamente altas são as alíquotas requeridas, para que os tributos em cascata sejam substituídos por tributação sobre valor adicionado, é que se pode perceber com a devida nitidez as reais proporções do desafio a ser enfrentado pelo esforço de reforma. É bem possível que a eliminação dos impostos em cascata acabe envolvendo a convivência de várias formas diferentes de tributação do valor adicionado, na linha do já vem sendo defendido em algumas propostas. Mas quando a discussão é colocada nesses termos, é preciso cuidado para não perder de vista que a combinação dessas várias formas de tributação poderá acabar impondo à base tributável de valor adicionado da economia uma carga conjunta extremamente alta, como bem sugere a análise feita acima. Alíquotas requeridas tão altas apenas evidenciam quão longe se foi no aprofundamento do processo de extração fiscal que vem tendo lugar no País há cerca de uma década. Mostram de forma contundente a real proporção da dificuldade de conceber formas menos primitivas de tributação capazes de gerar a mesma receita tributária com que hoje se conta.

Um imposto amplo sobre valor adicionado baseado no consumo constitui uma forma reconhecidamente eficaz e racional de tributação. Mas não assegura progressividade à carga tributária. Uma alternativa, para evitar que a taxaço do valor adicionado seja excessivamente sobrecarregada, seria compensar parte da perda de receita, que adviria da eliminação dos tributos em cascata, com um aumento de arrecadação do imposto de renda da pessoa física. É certamente um caminho a ser explorado. Mas o ideal seria conseguir o ganho de receita sem elevação das alíquotas marginais. De tempos em tempos ressurgem propostas de elevação da alíquota máxima do IRPF para 35% ou até mais. A idéia de que esta é a forma de se elevar a carga tributária das famílias de alta renda é um tanto fantasiosa. Basta verificar a receita de IRPF que hoje se obtém da tributação de contribuintes sujeitos à alíquota de 27,5%. Parece certamente pífia quando contraposta aos dados que evidenciam a brutal concentração de renda que se observa no País. Como recentemente lembrou Paul Krugman (em coluna em que discutia o sistema tributário norte-americano, muito mais equânime e bem estruturado do que o brasileiro), se há algo que o dinheiro é capaz de comprar é assessoria eficaz de especialistas em redução de imposto de renda a pagar. A elevação de alíquotas

marginais tornaria ainda mais compensador este tipo de assessoria, além de simplesmente estimular a sonegação.

Talvez seja oportuno lembrar que existe no País um arranjo incoerente e um tanto cínico envolvendo a tributação de renda pessoal. É cada vez mais comum ver profissionais liberais e pessoas relativamente bem remuneradas abrigarem-se da tributação do IRPF, oferecendo seus serviços através de firmas que lhes propiciam taxaço bem mais branda da renda auferida. Isto só evidencia a inconsistência e a irracionalidade do atual sistema tributário. Em princípio, para um profissional liberal, deveria ser indiferente, do ponto de vista fiscal, vender serviços diretamente, como pessoa física que mantém livro-caixa, ou através de uma firma. Em outras palavras, o ideal seria que, do sistema tributário, não adviesse qualquer estímulo que pudesse distorcer esta escolha. O que, no Brasil, está longe de ser o caso.

Isto não significa que a solução seja taxaço mais pesada do lucro de firmas prestadoras de serviços, como também vem sendo proposto. O que parece mais recomendável é algo muito distinto, na linha que há algum tempo chegou a ser aventada pela própria Secretaria da Receita Federal. No final de 2000, um estudo baseado em simulaçoes feitas pela SRF permitiu constatar que toda a arrecadaço que então se obtinha com o complexo sistema de tributação do IRPF poderia ser obtida por meio de um esquema alternativo de taxaço, incomparavelmente mais simples. Se fosse preservado o nível de isenço (na época, de R\$ 900 mensais), mas fossem eliminadas todas as deduçoes, bastaria uma alíquota marginal única de não mais do que 7,7% para se arrecadar o total que então se arrecadava com o IRPF .

Tais resultados são mais do que contundentes. Sublinham a extensão da ineficácia e da injustificável complexidade do sistema de tributação de renda pessoal que hoje se tem no País. E apontam um caminho promissor para a reforma que se faz necessária no IRPF, para que este seja transformado em imposto simplificado de base ampla e de difícil sonegação, capaz de gerar parcela substancial da receita tributária federal. O esquema de tributação cujo desempenho foi simulado pela SRF pode ser aperfeiçoado.

A combinação de uma alíquota marginal única um pouco mais alta com um nível mais elevado de isenção poderia torná-lo bem mais progressivo. A alíquota média (imposto pago como proporção da renda) seria zero para a maior parte dos contribuintes e, para aqueles com imposto a pagar, seria tanto mais elevada quanto mais alta a renda.

A idéia de um imposto de renda de base ampla é fundamental. E, embora o ideal seja partir de um nível de isenção razoavelmente alto, não faz sentido que tal nível seja estabelecido com base no que se observa na tributação da renda pessoal em países desenvolvidos, como certos analistas chegaram a sugerir no debate recente. Em um país rico, com renda *per capita* dez vezes mais alta do que a que hoje se tem no Brasil, é natural que se possa ter um imposto de renda de base ampla com um nível de isenção muito mais elevado do que aqui seria possível. Por outro lado, é preciso ter em conta que, embora seja importante assegurar que o sistema tributário tenha alguma progressividade, é muito mais importante ainda assegurar a progressividade pelo lado do dispêndio, tornando os menos favorecidos na sociedade os grandes beneficiários do gasto público.

4. FEDERALISMO E ECONOMIA POLÍTICA

As dificuldades que parecem estar envolvidas na reforma tributária, quando se enfoca a questão do ponto de vista de uma análise agregada, parecem ainda maiores quando se têm em conta a complexidade do federalismo fiscal brasileiro e a intrincada economia política da reforma. Não há hoje no País quem se declare satisfeito com o atual sistema tributário. A constatação da necessidade de uma ampla e profunda reforma tornou-se consensual. Perpassa de ponta a ponta o espectro político no Congresso. Mas o consenso esgota-se na idéia genérica da reforma. E dá lugar a profundo dissenso quando a discussão se torna um pouco mais detalhada.

Há pela frente 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 futuro. 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 deve ser enfrentada.

Em princípio, a reforma deverá ser conduzida de forma a preservar a receita tributária agregada, qualquer que seja a solução 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 as novas formas de tributação sobre valor adicionado forem capazes 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 tributação do valor adicionado passar a ser muito mais ampla do que é hoje. Para que essa tributação gere a receita dela requerida com alíquotas razoavelmente baixas, é essencial que seja imposta sobre base realmente ampla.

Embora, em princípio, nada impeça que o governo proponha uma abrangência bastante ampla da definição legal da nova base de tributação do valor adicionado, não deve ser subestimada a intensidade da oposição que uma proposta deste tipo terá de enfrentar no Legislativo. A atual base do ICMS teria de ser ampliada 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 tributação 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 ampliação da base de tributação 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 oposição, no Legislativo, a um movimento neste sentido.

É inevitável, portanto, que se formem poderosas e complexas coalizões no Congresso em torno da aprovação de modificações da proposta do governo que, por vias variadas, impliquem, em última análise, na erosão da base potencial dos novos impostos. Isto poderia acabar empurrando a reforma para a imposição de alíquotas pouco razoáveis. Há que se ter em mente que, qualquer que seja a abrangência legal da tributação sobre valor adicionado que o Executivo afinal consiga extrair do Congresso, resta a incerteza sobre que grau de exploração efetiva desta base poderá afinal ser viável, dadas as limitações do aparato de fiscalização disponível. De fato, vale aqui uma relação de mão dupla. De um lado a base deve ser ampla para que as alíquotas possam ser baixas. De outro, se as alíquotas forem altas, 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 arrecadação entre os três níveis de governo, a maioria do Congresso não deixe de perceber quão inexoráveis são estas restrições envolvendo base e alíquotas das novas formas de tributação do valor adicionado. Sem isto, não há como o jogo chegar a bom termo.

5. AVERSÃO AO RISCO, CONFORMISMO E OUSADIA

Ao longo dos últimos cinco anos, desde que o governo federal deu a público a proposta de 1997, a discussão da reforma tributária não teve o avanço que se esperava. Os resultados acabaram sendo algo melancólicos. É preciso refletir sobre as raízes dessas dificuldades. A esta altura, sair buscando culpados não vai ajudar muito. Parece mais proveitoso tentar entender melhor os interesses, as apreensões, as razões e as motivações dos principais atores envolvidos. Sem compreender claramente os temores e as resistências, fica difícil vislumbrar de que maneira o esforço de reforma pode acabar redundando em desfecho menos melancólico no futuro.

A verdade é que a ampliação e a racionalização da tributação sobre valor adicionado, de forma a que seja possível extinguir, ainda que paulatinamente, a tributação em

casca, envolve uma operação extraordinariamente complexa e cercada de incertezas, especialmente quando se têm em conta o intrincado federalismo fiscal brasileiro. Desde o princípio, na discussão de como avançar nesse sentido, o governo federal teve a preocupação de deixar claro que a intenção era assegurar que a reforma não impusesse perdas, seja à União, seja a qualquer Estado ou município. Por louvável que tenha sido a intenção, é mais do que sabido que, numa reforma deste alcance, é praticamente impossível impedir que haja perdedores. É verdade que tem sido aventada a possibilidade de se recorrer a fundos compensatórios, mas perdedores potenciais parecem ter boas razões para ver com ceticismo a possibilidade de que a preservação de suas receitas fique dependente destas compensações.

Com as três esferas de governo engajadas já há algum tempo em um desgastante esforço de ajuste fiscal, a preocupação com a perda de receita tornou-se especialmente exacerbada. De início, quando as linhas gerais da reforma foram propostas em 1997, eram governadores e prefeitos que pareciam mais apreensivos com possíveis perdas impostas pela reforma. Posteriormente, contudo, o governo federal passou a dar mostras de crescente apreensão com modificações que pudessem de alguma forma reverter o espetacular crescimento de receita que conseguiu assegurar desde 1994.

A verdade é que a discussão da reforma tem envolvido um fragoroso entrechoque de posições conflitantes, marcadas de forma cada vez mais clara pela aversão ao risco de perda de receita das várias partes interessadas. Teme-se que regras de compensação de perdas, inicialmente acordadas, possam vir a ser alteradas no futuro. Que a distribuição da base fiscal do novo imposto sobre valor adicionado acabe sendo muito diferente da do ICMS. Que o próprio bolo tributário possa de fato encolher. Que mudanças na legislação possam abrir flancos para infundáveis contestações judiciais. E que, seja por uma razão ou por outra, haja perda de receita.

Apesar da consciência crescente de que a guerra fiscal entre os Estados acaba sendo prejudicial para todos, governadores continuam a se preocupar com a possibilidade de perder autonomia na condução da política tributária e, especialmente, na concessão de

isenções, descontos ou diferimentos de impostos para atrair investimentos. Governadores de Estados localizados em regiões beneficiadas por incentivos fiscais federais também temem que uma reforma coloque em risco tais privilégios. Temerosos de trocar o certo pelo duvidoso, prefeitos de municípios que hoje extraem do ISS uma parte significativa de suas receitas mostram-se propensos a tentar bloquear propostas de racionalização da tributação do valor adicionado gerado na produção de serviços.

A resultante da interação de todas estas apreensões na discussão da reforma tem sido um jogo cada vez menos cooperativo, marcado por desconfiança crescente. Um jogo que tem arrastado as partes envolvidas para posições pouco razoáveis. Na área federal ganhou força o discurso de que impostos cumulativos no fundo não são tão ruins. Na estadual, há governadores que parecem defender como sagrado o direito de tributar determinados serviços – como os de telecomunicações – a uma alíquota por fora de 40%.

Mesmo que o jogo fosse cooperativo, o que é uma hipótese um tanto irrealista, a reforma tributária já seria uma operação bastante complexa. A complexidade, contudo, fica amplificada em muito no quadro de conflito em que a questão passou a ser tratada. Como as negociações vêm-se arrastando há anos, as relações entre alguns interlocutores importantes ficaram muito agastadas. E certas posições vão-se tornando injustificavelmente cristalizadas. Dada a importância da reforma, é preciso saber começar de novo. Nada justifica a preservação da forma brutalmente irracional com que os três níveis de governo vêm extraindo da economia 35% do PIB em tributos.

As contas mostram que não há soluções simples. E, tendo em vista todas as dificuldades adicionais, advindas da complexidade do federalismo fiscal brasileiro, bem como o risco de perda de receita, o governo federal parece ter sido tomado pelo ceticismo. Passou a descreer da possibilidade de levar à frente a reforma tributária, nas linhas por ele mesmo propostas no final de 1997. Cabe ao novo governo vencer o desalento e voltar às negociações.

Um novo presidente e novos governadores representam a oportunidade de se recolocar o jogo da reforma tributária em novas bases. Na medida do possível, é fundamental que o esforço seja mantido em nível suprapartidário. As resistências advindas do temor de perda de receita talvez possam vir a ser em parte contornadas, se a reforma tributária puder ser conjugada com outras reformas que possam oferecer aos governos subnacionais a perspectiva de algum alívio fiscal pelo lado do dispêndio, como discutido na seção 1.

No que diz respeito ao esforço de reforma tributária propriamente dito, é preciso evitar tanto o excesso de ousadia quanto o conformismo exagerado. O governo federal parece ter transitado de um extremo ao outro nos últimos cinco anos. Há que se resistir a propostas impetuosas de se botar abaixo para se fazer de novo. E há que se reconhecer os méritos dos avanços paulatinos e da necessidade de se decompor em módulos e de se distribuírem no tempo modificações mais radicais. E há também que abrir espaço para a experimentação e a calibragem. Por outro lado, é preciso evitar a crença exagerada nas possibilidades das “pequenas reformas”. Não importa quão prudente seja o avanço, é preciso ter em mente que os pequenos passos têm de fazer parte de um plano de jogo mais ousado, que envolva um movimento determinado de construção de um novo sistema tributário, claramente vislumbrado e bastante diferente do que hoje se tem. Um sistema tributário compatível com a enorme potencialidade e os grandes anseios do País nesse início de milênio.

Textos para discussão

A lista completa dos textos para discussão do Departamento de Economia da PUC-Rio, bem como os arquivos eletrônicos dos artigos mais recentes (publicados a partir de 1997) pode ser obtida no nosso site no endereço [HTTP://www.econ.puc-rio.br](http://www.econ.puc-rio.br)

0448 - LOYO, E. Imaginary money against sticky relative prices. out. 2001, 22p.

0449-ARAÚJO, A.; MOREIRA, H. Non-monotone insurance contracts and their empirical consequences. Dez 2001, 32p

0450- CARNEIRO, D.D.; DUARTE, P.G. Inércia de juros e regras de Taylor: Explorando as funções de resposta a impulso em um modelo de equilíbrio geral com parâmetros estilizados para o Brasil. dez. 2001, 23p.

0451-MALDONADO, W.L. ; MOREIRA, H. A contactive method for computing the stationary solution of th Euler equation . dez. 2001, 14 p.

0452 - BOURGUIGNON, F.; FERREIRA, F.H.G.; LEITE, P.G. Beyond Oaxaca-Blinder: accounting for differences in household income distributions across countries. março 2002, 54p.

0453 - SOUZA, L.; VEIGA, A.; MEDEIROS, M.C. Evaluating the performance of GARCH models using White's Reality Check. abril 2002, 24p.

0454 - ABREU, M. de P. Keynes e As Conseqüências Econômicas da Paz. abril 2002, 20p.

0455 - ALBERNAZ, A.; FERREIRA, F.H.G.; FRANCO, C. Qualidade e equidade na educação fundamental brasileira. maio 2002, 30p.

0456 - FERREIRA, F.H.G.; LEITE, P.G. Educational expansion and income distribution. A Micro-Simulation for Ceará. maio 2002, 29p.

0457 - ABREU, M. de P. Política comercial brasileira: limites e oportunidades. maio 2002, 22p.

0458 - GONZAGA, G.; MENEZES FILHO, N.A.; CAMARGO, J.M. Os efeitos da redução da jornada de trabalho de 48 para 44 horas semanais em 1988. maio 2002, 28p.

0459 - CARNEIRO, D.D.; WU, T. Câmbio, juros e o movimento de reservas: Faz sentido o uso de um "quebra-molas"? jan. 2002, 17p.

0460 - TORRES-MARTÍNEZ, J.P. Fixed point theorems via Nash Equilibria. jul. 2002, 5p.

0461 - MEDEIROS, M.C.; TERÄSVIRTA, T.; RECH, G. Building neural networks models for time series: a statistical approach. agosto 2002, 48p.

0462 - CARNEIRO, D.D.; MONTEIRO, A.M.D.; WU, T. Mecanismos não-lineares de repasse cambial para o IPCA. agosto 2002, 25p.

0463 - GONZAGA, G.; MENEZES FILHO, N.; TERRA, C. Trade liberalization and evolution of skill earnings differentials in Brazil. setembro 2002, 33p.

0464 - GARCIA, M.G. Public debt management, monetary policy and financial institutions, junho 2002, 56p.

0465 - GOLDFAJN, I.; SILVEIRA, M.A. Should government smooth exchange rate risk? junho 2002, 38p

0466 - GARCIA, M.G.P. Brazil in the 21st century: How to escape the high real interest trap? outubro 2002, 30p.

Departamento de Economia PUC-Rio
Pontificia Universidade Católica do Rio de Janeiro
Rua Marques de São Vicente 225 - Rio de Janeiro 22453-900, RJ
Tel.(21) 31141078 Fax (21) 31141084
www.econ.puc-rio.br
flavia@econ.puc-rio.br