

Comentário ao *paper* de Sulamis Dain sobre Reforma Tributária

José Roberto Afonso*

Foi uma tarefa muito difícil comentar o *paper* da professora Sulamis Dain avaliando a reforma tributária no Brasil.

Primeiramente, porque devo a ela, há anos atrás, ter me introduzido no campo dos estudos sobre finanças públicas e federalismo fiscal. É minha mestra (e de muitos) por excelência, por conhecer, como poucos, não apenas a teoria, mas sobretudo a prática que caracteriza e torna bastante peculiar esses temas em nosso País.

Segundo, porque foi Sulamis Dain que, em meados da década de 1980, organizou e coordenou no Ministério do Planejamento uma comissão de especialistas na matéria, que elaborou um projeto de reforma tributária para o governo Sarney (conhecida como CRETAD). Mesmo não tendo ele assumido tal proposta, ela serviu de norte para os trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte, especialmente para o relator José Serra. Conseguiu-se, então, com enorme dificuldade, construir um consenso mínimo em meio a tantas divergências, de modo que a promulgação da Constituição, em outubro de 1988, resultou em uma ampla reforma do sistema tributário brasileiro.

Nunca se negou que aquela reforma estava longe da sonhada por muitos técnicos, porém, constitui um sucesso inquestionável em termos de construção política. Quanto mais o tempo passa, quanto mais se acumulam idéias e projetos os mais variados de reforma tributária, quanto mais eles fracassam e acabam aprovados apenas remendos (que, regra geral, pioram ainda mais a qualidade do sistema), é que se deve valorizar ainda mais o árduo consenso logrado durante a Constituinte, cuja semente veio da comissão do Ministério de Planejamento.

*Economista do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES (Rio de Janeiro, Brasil), a serviço da Câmara dos Deputados. E-mail: zeroberto.afonso@uol.com.br. As opiniões expressas não são das instituições a que o autor está vinculado.

Hoje, tornou-se um consenso natural e nacional criticar o sistema tributário. Por certo, ficou ultrapassado, diante das mudanças estruturais na economia, e até mesmo perdeu funcionalidade, para responder à descentralização fiscal que, em princípio, foi quase o único motor condutor da reforma promovida pela Constituinte de 1987/88.

As críticas foram tão freqüentes que, com o passar do tempo, até pararam de se preocupar com sua devida e necessária fundamentação. Na era da Internet, cada vez menos temos nos ocupado de formular e revisar os diagnósticos sobre a tributação e o sistema fiscal brasileiro, e cada vez mais nos dedicamos a apresentar propostas de mudanças, ora reformas pontuais, ora mudanças radicais. Não faltam projetos, na iniciativa privada, na academia, nos diferentes órgãos e mandatos de governos.

As novas tecnologias de informação e comunicações oferecem hoje uma oportunidade ímpar, para se trabalhar com estatísticas atualizadas e consistentes dos diversos entes de governo, incluindo as dezenas de estados e milhares de prefeituras. Porém, a produção analítica é muito pobre, inferior em quantidade e, quiçá, até mesmo em qualidade, aos estudos que eram promovidos ao longo das décadas de 1970 e 1980, quando se dispunha de muito menos matéria-prima. Para exemplificar, o estudo mais completo sobre a incidência tributária, direta e indireta, por faixa de renda, foi elaborado há três décadas atrás. A imensa maioria dos políticos e dos brasileiros não sabem que a descentralização tributária promovida pela reforma de 1988 resultou apenas em ganhos para os municípios. Os prefeitos, porém, continuam chorando por mais verbas (o que, aliás, é natural aos políticos). Os estados têm hoje uma fatia na divisão do *bolo* das receitas tributárias inferior à que tinham em 1988, antes da reforma. Muitos governos das regiões mais pobres e de pequeno porte dispõem de receita por habitante ou proporcional ao PIB estadual ou municipal superior aos índices observados nos estados mais ricos ou nas capitais.

São apenas citações para ilustrar como o debate fiscal no Brasil se apequenou. No caso da tributação, a maioria preferiu se lançar na bolsa de apostas da formulação de projetos de reforma. Até porque essa se transformou em um grande jogo, em que se pode apostar em propostas as mais diferenciadas, no afã de tirar a sorte grande, de um dia se transformar no único acertador da grande loteria. Sobram projetos, faltam

princípios. Um mesmo governo, ao longo do tempo, acaba apresentando ou defendendo projetos com objetivos e medidas as mais diferenciadas, até porque não se tem tanta certeza de onde partir.

O atual governo federal estreou prometendo uma reforma radical, que acabou numa reforma do ICMS, e nem essa é aprovada. O governo federal anterior oscilou entre propostas pontuais e mudanças gerais e ousadas, para que, no fundo, mantivesse tudo como estava, pois temia, ora perder mais receitas para os governos subnacionais, ora precisava garantir o aumento da carga tributária para financiar a estabilização da economia e algumas políticas sociais mais ativas.

O posicionamento das administrações tributárias é um ponto que me parece essencial para compreender o fracasso recente dos projetos de reforma, e que não mereceu tanta atenção de Sulamis Dain em seu *paper*. Desde a década passada, houve um processo acentuado de modernização das administrações das receitas tributárias nas três esferas de governo. Muito se investiu em informatização e treinamento de pessoal, enquanto piorava a legislação e a estruturação da cobrança. O resultado foi que os administradores de receita passaram a dominar o debate sobre a reforma e a resistir a mudanças, pela sua própria natureza, ou a só aceitá-las se houvesse uma garantia de que não haveria perda. A forma mais explícita desse processo foi o esquema do *seguro-receita* do ICMS, montado na versão original da chamada lei Kandir, para repassar recursos aos estados que perdessem arrecadação depois de implantada a nova legislação.

Um problema aqui é a visão tosca de que o desempenho tributário deve ser medido pelo tamanho da arrecadação e, especialmente, pelo seu crescimento. Ora, ensinam manuais, experiências internacionais, arrecadar mais não é necessariamente arrecadar melhor. Porém, isso tem sido ignorado no Brasil, dada à premência imposta pelo ajuste fiscal promovido desde 1999, basicamente sustentado pelo aumento da carga tributária, nas três esferas de governo. Não adianta arrecadar muito, cada vez mais, sem se preocupar de quem e como se arrecada, com as repercussões econômicas e sociais dessa cobrança. É preciso vencer o princípio da comodidade tributária.

No outro sentido, vale comentar a tese predominante de que a federação e os seus antagonismos e conflitos é que impedem a realização de uma

reforma do sistema. Não sigo esse caminho – até porque, se fosse o correto, no limite, teríamos que caminhar para mudar a organização do estado para se tornar unitário, no caso extremo, ou para copiar padrões tributários de federações mais centralizadas, incluindo a federalização do ICMS.

O maior nó está na dificuldade em se promover coordenação entre os diferentes níveis e entes federados, tema que historicamente é evitado ou negligenciado no Brasil, que tem uma histórica tradição de adotar competências exclusivas e com fronteiras bem demarcadas e separadas entre os governos. É uma tendência inversa à que vem sendo defendida pelos especialistas estrangeiros, cujo debate de ponta se dá em torno do ideal da cobrança compartilhada de tributos nos casos de federações ou de países mais descentralizados.

Neste sentido, em minha opinião, é preciso ampliar os horizontes – como já vem defendendo há mais tempo o professor Fernando Rezende. É preciso ousar e passar a trabalhar com projetos muito abrangentes, que façam uma mudança estrutural do sistema, ainda que preservando seus princípios – como a descentralização fiscal e a desoneração de exportações e investimentos produtivos. E volto ao tema que introduzi pouco antes – da resistência dos administradores tributários e do poder que ganharam dentro do poder decisório político. Isso ocorre nas três esferas de governo, sempre movido pelo temor da perda de arrecadação e, particularmente, de todo o louvável esforço de modernização de gestão realizada por cada governo. Quando a lógica poderia e deveria ser exatamente o contrário. Por terem hoje as administrações de receita melhores e mais condições tecnológicas e humanas, é que podemos ousar mais nas mudanças, seja para alterar radicalmente as competências tributárias (diminuindo o número de tributos e compartilhando os principais), seja para implantar mais rapidamente o novo sistema (ao invés de transições lentas e graduais).

A modernização da gestão não deve ser vista, nem como empecilho, nem como vitória a ser perdida. Muito pelo contrário, o sucesso da reforma da gestão é que permitirá ousarmos e radicalizarmos no redesenho do sistema tributário, porque se sabe que haverá uma máquina arrecadadora mais preparada e mais capacidade para cobrar de modo melhor os tributos.

Concluindo, não há mais dúvida que o atual sistema tributário e mesmo os arranjos federativos se tornaram um inferno.

A economia brasileira não agüenta mais esse sistema tributário deteriorado. Basta resumir numa comparação – 2005, será o terceiro ano seguido em que nossa taxa de crescimento econômico ficará aquém do resto da América Latina, sem contar que também perdemos da média dos países emergentes e até mesmo dos países mais ricos. Estamos ficando para trás. Juros excessivos e carga tributária alta constituem uma combinação perversa nesse sistema e, para muitos, o sistema tributário é ainda mais danoso, porque dele ninguém consegue escapar. No caso dos juros, nem todos agentes econômicos estão endividados, pelo contrário, muitos são credores e se beneficiem dessa ciranda financeira.

O grande desafio é superar os impasses e tirar a reforma tributária desse estágio letárgico em que se encontra, entre o limbo e o purgatório, como bem define a professora Sulamis Dain. Está mais do que na hora de ousar mais no desenho dos projetos. Antes, voltar a fundamentar melhor os diagnósticos dos problemas. Há que se aproveitar as oportunidades abertas pelos investimentos bem sucedidos na modernização da gestão da arrecadação tributária. Todos já sabem que, como está, não dá mais para ficar.

Referência bibliográfica

DAIN, S. A Economia Política da Reforma Tributária de 2003. *Econômica: revista da Pós-Graduação em Economia da UFF, Rio de Janeiro*, v. 7 n. 2, p. 293-318, dez. 2005.

Recebido para publicação em novembro de 2005.