

Reforma Tributária de 2003: entre o limbo e o purgatório

Comentário ao artigo da Professora Sulamis Dain

Salvador Teixeira Werneck Vianna*

Introdução

O texto “A Economia Política da Reforma Tributária de 2003”, de autoria da professora Sulamis Dain, é oportuno e necessário. Oportuno porque vem a público num momento em que o debate sobre a política fiscal ocorre de maneira intensa. Mais ainda, para tocar num ponto muitas vezes colocado pela professora, tal debate vem se dando com muito mais ênfase num nível, por assim dizer, “quantitativo” – a necessidade de um ajuste permanente, de longo prazo – do que propriamente “qualitativo” – que viesse a envolver discussão mais elaborada sobre uma revisão dos conceitos de necessidades de financiamento do setor público ou mesmo sobre as bases dos mecanismos de financiamento.

Necessário, por outro lado, porque introduz, para além da competente revisão e síntese do processo recente de evolução do sistema tributário, bem assim das diversas propostas de reformá-lo, com suas constantes idas e vindas, um instigante convite à reflexão sobre a dinâmica do processo político brasileiro, em suas dimensões legislativa e federativa. Reveste-se de especial importância tal análise, na medida em que constitui variável-chave em sua interação com processos decisivos para a economia brasileira, como por exemplo a própria reforma tributária¹.

No curto texto que se segue, procura-se discutir brevemente alguns dos pontos abordados pela professora Sulamis. Que, inclusive pela forma com que são apresentados, possuem a vantajosa característica de possibilitar explorações mais aprofundadas, a despeito da aridez intrínseca às questões tributárias.

* Economista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA (Rio de Janeiro, Brasil).
E-mail: salvador@ipea.gov.br..

O longo debate

Conforme assinalado logo no início do texto comentado, a reforma tributária tem sido um tema recorrente no debate político e econômico brasileiro, ao longo da década de 1990 e até hoje². Não obstante a importância do tema, e sua permanência durante tanto tempo,

[...] as propostas de mudança estrutural do sistema tributário não ganharam força suficiente para implantar as transformações pretendidas, cedendo espaço para alterações de natureza pragmática, centradas em ganhos de produtividade fiscal, que agravaram as distorções já existentes no sistema.

De fato, em diferentes momentos desse período – Revisão Constitucional de 1993, os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso (permeados pelas crises internacionais e seus impactos internos) e o atual governo – muito se discutiu a respeito da necessidade de se aperfeiçoar o sistema impositivo brasileiro, em função de suas indesejáveis características de alta complexidade, quase nenhuma eqüidade e seus vieses contrários à competitividade empresarial e indutores de conflitos entre os estados. Na prática, contudo, os sucessivos ajustes feitos ao longo dos anos nem sequer arranharam os problemas estruturais. O brevíssimo histórico que segue abaixo procura sintetizar em linhas gerais esses três momentos:

- Revisão Constitucional de 1993: o Congresso Revisor teria, em tese, o caminho facilitado pelo relaxamento, naquela conjuntura excepcional (prevista, vale lembrar, na própria Carta de 1988) da exigência de *quorum qualificado* para mudanças constitucionais. A reforma tributária, destarte, poderia ter sido feita naquela ocasião, necessitando apenas da construção de maiorias simples nas duas casas do Congresso. Entretanto, o máximo que se conseguiu foi a criação do Fundo Social de Emergência (FSE), que viria a permitir a desvinculação de até 20% das receitas da União³.
- Governo FHC: do ponto de vista da política fiscal, a principal característica a se destacar nos oito anos do governo Fernando Henrique foi a inequívoca mudança de patamar da carga tributária como proporção do PIB. De fato, no primeiro mandato (1995-98) passou-se

de um nível de pouco mais de 25% do PIB para pouco mais de 29%. No segundo mandato, iniciado em 1999, a carga subiu paulatinamente até ultrapassar 33% do PIB, em 2002. Não obstante ter sido criada, na Câmara dos Deputados, Comissão Especial para tratar da reforma tributária, as propostas dali originadas foram sempre rejeitadas pela equipe econômica, temerosa em alterar substancialmente um regime que se mostrava capaz de gerar volumosas receitas, num contexto em que a maior preocupação era a estabilização monetária. Assim, os diversos ajustes realizados objetivaram, via de regra, manter um percentual de desvinculação de receitas (via criação do Fundo de Estabilização Fiscal – FEF – em 1996), ou obter ganhos de arrecadação⁴.

- No governo Lula, houve um prenúncio de que algum aperfeiçoamento mais profundo pudesse se concretizar, inclusive porque a questão tributária havia sido um tema importante da campanha presidencial. Foi submetida ao Congresso uma proposta de reforma (PEC 41 de 2003), cujo ponto central era, lembra Dain, “[...] a criação da legislação nacional do ICMS, em substituição às atuais 27 legislações estaduais, aliada à simplificação de sua estrutura de alíquotas para apenas cinco”. No entanto, as dificuldades de tramitação (por exemplo, divergências entre governos estaduais acerca da competência do ICMS, se origem ou destino) levaram ao desmembramento da PEC. Aprovou-se a toque de caixa, ainda uma vez, um arremedo de ajuste fiscal nos moldes dos anteriores: desvinculação de receitas federais (agora sob denominação explícita, a DRU) e manutenção da CPMF e sua elevada alíquota de 0,38%⁵.

Do acima exposto, depreende-se claramente que, por maiores que tenham sido as reivindicações da sociedade por um sistema tributário mais simples, equilibrado e justo, ao longo dos últimos quinze anos, segundo a autora,

[...] o ajuste fiscal de curto prazo tem tido precedência sobre decisões relativas a reformas estruturais, tributárias e outras. Assim, verificou-se distorção no padrão de tributação, tendo-se priorizado, ao longo do período, a produtividade fiscal dos impostos, relativamente à sua qualidade.

Os verdadeiros nós da reforma

Há um inegável consenso na sociedade brasileira acerca da necessidade de reforma da estrutura impositiva. Dentre os inúmeros defeitos do sistema tributário, pode-se enumerar:

- (i) seu nível, extremamente elevado, ainda mais em relação ao de outros países em desenvolvimento. Em adição à alta complexidade (somente o ICMS possui 27 diferentes legislações), isso constitui, sem dúvida, severa restrição à competitividade do produtor nacional e, por conseguinte, à geração de emprego e renda no mercado interno;
- (ii) sua composição desequilibrada, majoritariamente composta por tributos indiretos, cuja incidência não observa, salvo poucas exceções, critérios de essencialidade, reforçando assim as estruturas de desigualdade social. Além disso, não comporta um sistema eficaz de equalização fiscal de rendas no território, dada a obsolescência dos mecanismos de partilha dos fundos de participação (FPE e FPM), reforçando também a desigualdade regional;
- (iii) sua elevada propensão ao estabelecimento de conflitos federativos, como guerras fiscais entre estados e municípios, dada a sistemática peculiar de cobrança e a autonomia para legislar sobre tributos como ICMS e ISS.

Cabe indagar, portanto: se o sistema tributário brasileiro é tão ruim (e de fato é), se há uma cobrança tão forte da sociedade por menos e melhores impostos e por que, afinal de contas, se o tema está em pauta há tanto tempo, passada uma década e meia de intensas discussões na academia, entidades de classe e no Congresso Nacional, tão pouco se avançou no aperfeiçoamento da estrutura impositiva?

Autores como Ricardo Varsano sustentam, por exemplo, que há duas características inerentes à evolução de sistemas tributários: a continuidade e a lentidão do processo evolutivo.

A continuidade seria importante na medida em que o sistema tributário deve estar sendo permanentemente aprimorado, buscando acompanhar o próprio ambiente econômico, que está constantemente em transformação. Não se trata apenas de o sistema ser flexível para responder a mudanças repentinas ou promover ajustes corretivos na economia. A questão é que o sistema tributário não pode ficar estático

enquanto a economia muda quase que quotidianamente. Além disso, o fato de a evolução do sistema tributário se dar de maneira contínua, e não através de alterações bruscas e radicais, asseguraria a minimização de perdas e ganhos por partes dos atores envolvidos no jogo político – governadores, prefeitos, entidades de classe, sindicatos –, o que torna possível modificar o aparelho arrecadador.

Por outro lado, o ritmo destas mudanças na estrutura tributária necessariamente tem que ser lento. Esta lentidão refletiria as resistências da sociedade e do próprio Estado a mudanças, não sendo por acaso que o tempo decorrido entre os primeiros reclamos por uma reforma tributária e sua realização seja grande. A questão central é que a estrutura tributária é um condicionante que afeta todos os agentes econômicos; alterações radicais nesta estrutura inevitavelmente levam a mudanças nos preços relativos e/ou na carga tributária. Sendo assim, a lentidão da evolução do sistema tributário seria “a barreira, criada pelos próprios agentes econômicos, que os protege contra este risco” (VARSANO, 1997, p. 17).

Os argumentos contidos nesse tipo de análise fazem sentido, não há dúvida. No caso do sistema tributário brasileiro atual, entretanto, parece ter havido um processo inverso, por assim dizer, de “involução”. Dito de outra forma, o sistema foi se deteriorando gradativamente, a cada ajuste que visava aumentar a arrecadação, de tal maneira que hoje parece não haver outra alternativa que não seja uma reformulação profunda, levada a termo no mais curto espaço de tempo possível⁶. O argumento da lentidão e da continuidade, portanto, pode ser verdadeiro para um sistema minimamente racional que esteja funcionando razoavelmente bem. Mas esse não é definitivamente o caso brasileiro.

Duas chaves explicativas, uma econômica e outra política, provavelmente fornecem elementos mais contundentes para a compreensão do fenômeno.

A econômica diz respeito, basicamente, à subordinação de todo o aparato instrumental da política econômica (em suas dimensões micro e macro) à lógica da estabilização monetária. A partir do diagnóstico do processo inflacionário como sendo originário essencialmente do desequilíbrio fiscal crônico do setor público⁷, passou a prevalecer, por parte dos *policy makers*, a convicção de que o realmente importante seria perseguir ajustes fiscais de curto prazo, utilizando para este fim instrumentos pragmáticos que estivessem à mão.

A criação do FSE, assim, foi apresentada como pré-condição indispensável ao plano de estabilização que viria a ser implementado poucos meses depois, em que pese o fato de se ter desperdiçado a oportunidade única de se implementar uma reforma tributária de qualidade no contexto da Revisão Constitucional. O avanço das contribuições sociais não compartilhadas com os governos subnacionais, de outra parte, teria cumprido a função de recompor as receitas da União, demasiado erodidas com o sistema aprovado na Carta de 88. Não por acaso, esses seriam, para boa parte dos analistas econômicos, os principais problemas fiscais criados pela Constituição: excesso de vinculações e descentralização excessiva de receitas tributárias, porém não de encargos.

Mais recentemente, a partir do segundo mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso, com a adoção do “tripé” de política econômica (metas de inflação, câmbio flutuante, metas de superávit primário), a dinâmica dos ajustes fiscais *ad hoc* foi exacerbada. Consequentemente, o espaço para implementação de uma reforma tributária verdadeira foi ainda mais reduzido. Evidente, pois diante da necessidade de geração de expressivos excedentes de caixa, como poderia querer o governo federal modificar um sistema que propiciava crescentes níveis de arrecadação, inclusive de maneira quase que independente dos ciclos econômicos?

Este é um dilema que vem perdurando até hoje. Mas não é o único. A combinação dos três elementos constitutivos do “tripé” tem se revelado muito custosa, em particular para a política fiscal. A perseguição de metas inflacionárias ambiciosas tem implicado a execução de uma política monetária extremamente rígida, baseada em juros reais muito elevados. Estes, por sua vez, impactam diretamente as necessidades de financiamento do setor público, que vem realizando superávits primários gigantescos, que por sua vez são ainda insuficientes para cobrir a totalidade das despesas com juros da dívida pública. A propósito, a este respeito convém revisitar um texto anterior da Professora Sulamis, cujo sugestivo título era “Reformas tributária e da Previdência: muito mais, do mesmo”. Ao discorrer sobre a necessidade do economista (pelo menos dos que “gostam do hábito de pensar”) rejeitar explicações simplórias e saídas fáceis para a questão fiscal-tributária, ela observa que é “preciso reconhecer que a própria política de estabilização engendrou um ciclo autônomo de agravamento das condições fiscais, ciclo que independe das variáveis fiscais

tradicionais. De fato, em grande medida, o comportamento do déficit depende tanto da determinação da taxa de juros, cujas flutuações afetarão tanto – ou mais – este déficit quanto o comportamento perdulário dos gastos fiscais” (Dain, 1999, p. 177).

A outra explicação para as dificuldades que o aperfeiçoamento do sistema tributário tem enfrentado ao longo dos anos reside, como mencionado, no campo da política. É neste terreno que o artigo da Professora Sulamis introduz elementos inovativos e originais, em especial quando se considera a abordagem usual dos economistas sobre o tema.

A autora identifica como principais problemas a dinâmica político-partidária e a dimensão federativa do arranjo político nacional. Na primeira, “a fragmentação partidária, aliada à Constituição Parlamentarista, não tem permitido produzir maioria nítida, seja do partido do Presidente, seja da oposição. Tornou-se assim prática dominante no presidencialismo brasileiro, a formação de uma coalizão de partidos para sustentar o governo no Legislativo – o presidencialismo de coalizão”. Essa é uma questão realmente da maior importância. Na história brasileira recente, desde a redemocratização, os sucessivos governos eleitos viram-se defrontados, para garantir a própria governabilidade, a construir maiorias no Parlamento. Isso tem levado à formação de leques demasiado amplos de alianças, envolvendo partidos com programas e visões de mundo bastante diferenciados. O que, se por um lado confere relativa estabilidade ao supremo mandatário, por outro acaba se constituindo em obstáculo virtualmente intransponível para reformas estruturais, como a tributária.

A este tipo de problema se soma outro, identificado pela autora como sendo o da fragmentação municipal: “Embora os dois processos não sejam da mesma natureza, sua combinação reveste de dificuldade a pactuação em torno a temas relevantes para o executivo e para a sociedade, sobretudo onde a polarização de interesses torna qualquer arbitragem penosa, como é o caso das decisões alocativas e redistributivas no plano da tributação”. Além disso, há outra questão, diretamente relacionada a essa última, da “natureza e composição partidária e regional das lideranças no Congresso”, que possui dupla dimensão. De uma parte, implica a necessidade da construção de diálogo político (muitas vezes difícil) com os governadores, que “controlam” suas bancadas. De outra, há que se levar em conta o excessivo personalismo da política brasileira, em que “as

lideranças [políticas], em sua distribuição regional e partidária, dependem menos do partido ou da importância econômica de um estado, que da personalidade dos líderes".

A questão do personalismo na política brasileira provavelmente diz mais respeito à ausência de organicidade dos partidos do que qualquer outro fator. A quase inexistente participação das classes médias nos movimentos sociais (sindicatos, movimentos estudantis etc) já é em si um elemento explicativo desse fenômeno. O próprio Partido dos Trabalhadores, por muito tempo tido como único exemplo de fato de partido político do país, em sua real constituição jamais passou de uma grande federação de grupos com ideologias e métodos bastante distintos entre si – prova maior disso o fato (único entre grandes partidos de esquerda do ocidente) de nunca ter conseguido produzir um jornal próprio.

Em relação à força dos governadores, o ponto central passa pela compreensão do “movimento pendular” em que a República tem oscilado, desde seus primórdios, entre momentos de centralização e de descentralização política⁸. Na raiz desse fenômeno, a necessidade da qual o país jamais abdicou da existência de um “poder moderador”, sejam eles os governos estaduais, nas fases descentralizadas, seja o governo federal, nas fases centralizadoras. A atual conjuntura, ao que tudo indica, é de transição do modelo descentralizado consagrado em 1988; contudo, o poder dos governadores na política nacional ainda é muito grande, cabendo a eles neste sentido o exercício do “poder moderador”, na medida em que se constituem como principais canais de intermediação entre o Executivo Federal e o Legislativo⁹.

Considerações finais

Como a própria autora observa, a superação dos obstáculos políticos para a construção de uma reforma tributária que busque melhorar profundamente o sistema impositivo seria em muito facilitada num ambiente de crescimento econômico vigoroso, em que seriam minimizadas perdas e compensações seriam possibilitadas. Parece muito difícil a realização desse ambiente, contudo, em função principalmente das restrições impostas pelo atual modelo de política macroeconômica.

De todo modo, ao se falar em reforma tributária na atual conjuntura, não há dúvida de que se deve ter em perspectiva a próxima sucessão

presidencial. No período que ainda resta do atual governo, não há o mínimo de força e liderança políticas capaz de levar adiante processo tão denso e complexo. O que de certa forma pode ser até positivo.

Porque a superação dos atuais entraves políticos e econômicos deverá vir endogenamente. Isto é, o próprio modelo atual, com todos os seus defeitos, é que deverá gerar sua solução. Que passa, inicial e primordialmente, pela política. Muito provavelmente as próximas eleições constituirão um diferencial em relação às anteriores, e a crise política que o país vive há meses certamente terá contribuído para isso. O eleitorado estará mais amadurecido, e a campanha se encarregará de alertá-lo para a necessidade de conferir aos candidatos majoritários de sua preferência suas bases de apoio parlamentar.

Isto ocorrendo, ou seja, o próximo presidente sendo eleito e obtendo expressiva sustentação no Congresso (bem entendido, em bases orgânicas, programáticas), estará aberto o caminho para a construção de uma política econômica mais flexível e abrangente, que não tenha como ambição única e exclusiva a estabilidade da moeda. Aberto este caminho, as reformas estruturais – em especial a política e a tributária – poderão ser levadas a termo em bases sólidas.

É uma visão otimista, certamente. Devemos utilizar nosso poder e nosso conhecimento para torná-la factível. Pois do contrário, caso tenhamos mais do mesmo, não só as reformas, mas a própria sociedade e a democracia brasileiras continuarão inconclusas, entre o limbo e o purgatório.

Notas

¹ Análise política está enriquecida em boa medida, é permitido supor, em função da experiência adquirida pela autora como assessora parlamentar do senador Aloizio Mercadante nos últimos anos.

² Embora ainda no governo Collor já houvesse discussões e propostas de reformas tributárias, a rigor a premência da dimensão tributária no cotidiano da sociedade brasileira começa a se impor após o fim da cultura inflacionária, em 1994, com o advento do Plano Real. Primeiro, porque a alta inflação escondia, de formas diversas, o valor real dos tributos. E segundo, porque é a partir daquele momento que a carga tributária inicia uma escalada que a situaria, hoje, como a mais elevada dentre os países em desenvolvimento.

³ Importa lembrar, de todo modo, que a Revisão foi levada a termo em conturbado ambiente político-institucional, causado, como se sabe, pelo impedimento do presidente Fernando

Collor de Mello, em setembro de 1992. A rigor, além da criação do FSE, o que de mais relevante a Revisão produziu foi a redução do mandato presidencial de cinco para quatro anos.

⁴ Preferencialmente, mediante contribuições sociais, que não são objeto de partilha com os entes federados. Exemplos mais conhecidos, a criação da CPMF em 1996 e a majoração da alíquota da COFINS de 2% para 3% em 2001.

⁵ Mais ainda, a exemplo do que já ocorrera com o PIS, no final do governo FHC, foi introduzida nova sistemática de cobrança da COFINS (a partir de fevereiro de 2004), no sentido de eliminar a cumulatividade do tributo. A alíquota adotada foi, porém, tão elevada (num óbvio erro de calibragem) que a arrecadação da COFINS viria a registrar expressivo crescimento ao longo daquele ano.

⁶ A reforma tributária de 1967 refletia a mesma necessidade. Evidentemente, sua implementação foi deveras facilitada pelo contexto político-institucional do regime autoritário.

⁷ Explicitado, cabe lembrar, no Plano de Ação Imediata, anunciado por Fernando Henrique Cardoso logo após ter sido efetivado no Ministério da Fazenda, em 1993, pelo Presidente Itamar Franco.

⁸ A este respeito, ver REZENDE E AFONSO (2003).

⁹ Em que pese a necessidade de considerar a emergência de um novo ator na política brasileira, o Poder Judiciário. A este respeito, ver por exemplo Werneck Vianna (1999).

Referências bibliográficas

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.

_____. Reformas tributária e da Previdência: muito mais, do mesmo. In: *Vinte anos de política econômica*. Rio de Janeiro: CORECON-RJ, Contraponto, 1999.

REZENDE, F., AFONSO, J.R. A Federação Brasileira: Fatos, desafios e perspectivas. Banco Federativo. Disponível em: http://www.federativo.bndes.gov.br/bf_bancos/estudos/e0002426.pdf. Dezembro de 2003.

VARSANO, R. A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, IPEA, v. 27, n. 1, abr. 1997.

VIANNA, L. W. *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

Recebido para publicação em novembro de 2005.