

PRINCÍPIOS E OBJETIVOS DA REFORMA TRIBUTÁRIA

*Fernando Rezende**

1 - Introdução

O traço geral das finanças públicas brasileiras na década de 80 foi uma acentuada instabilidade: instabilidade de números, de normas, de procedimentos, de políticas, de atitudes. O impacto das medidas adotadas no marco dos vários programas de estabilização adotados nesse período foi errático e não evitou o agravamento do desequilíbrio financeiro do setor público brasileiro. As dificuldades de financiamento do "deficit" público e o virtual aniquilamento da capacidade de investimento do Estado continuaram exercendo efeitos maléficos sobre os esforços de estabilização da economia e de retomada do crescimento.

As medidas adotadas pelo novo Governo no primeiro ano da década de 90 trouxeram alívio temporário, mas não equacionaram os problemas estruturais, que ressurgem com novo impacto tão logo cessam os efeitos da anestesia provocada por sucessivos choques. A expectativa dos agentes econômicos com respeito a um agravamento da instabilidade macroeconômica e ao ressurgimento do "deficit" público constituem ingredientes explosivos. Não importa, no caso, argumentar que os motivos que dificultam o ajustamento das contas públicas e a retomada da confiança da sociedade brasileira na capacidade de o Estado gerenciar com probidade os recursos públicos vão além de medidas tópicas, voltadas para uma maior austeridade do gasto e para o combate efetivo à sonegação. A síndrome do "deficit" público contaminou as expectativas e atua como elemento de degradação do ambiente. O combate ao "deficit" é, pois, um pré-requisito para o sucesso das políticas de estabilização.

As projeções preliminares com respeito ao comportamento das contas públicas em 1991, bem como os dados constantes nas estimativas orçamentárias para o próximo exercício, fazem soar o sinal de alerta na sala de comando dos gabinetes oficiais. Passado o efeito do choque fiscal de 1990, o comportamento da receita orçamentária demonstra nítidos sinais de arrefecimento. Em sentido inverso, as pressões acumuladas nos últimos 12 meses, no interior do recipiente em que o Governo represou a expansão de vários componentes do gasto no ano passado, ameaçam romper a barreira erguida para impedir o seu crescimento. A inevitável recomposição

* Professor da Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro.

de alguns componentes do gasto, associada à redução da receita, traduz-se em novas expectativas de "deficit".

Não há dúvidas quanto à necessidade de serem promovidos os ajustes estruturais que irão contribuir para a redução da necessidade de financiamento do setor público, mediante redefinição do papel do Estado e redistribuição das atribuições governamentais entre os vários estados que compõem a federação brasileira, mas é forçoso reconhecer que o tempo necessário para a implementação desses ajustes ultrapassa o prazo hábil para a reversão de expectativas catastróficas e para a retomada de um processo saudável de diálogo Governo—sociedade. Por mais que todos estejam convencidos de que há ineficiências e desperdícios, de que é necessário reformar o Estado, combater a corrupção e restaurar padrões mínimos de moral e ética, as chances de que sejam imediatamente abortadas as expectativas de um agravamento do "deficit" público no futuro imediato repousam em um esforço sério e continuado de recuperação e sustentação da receita pública.

As estatísticas macroeconômicas demonstram uma realidade inequívoca: o montante de recursos captado compulsoriamente da sociedade pelo Estado vem apresentando uma ligeira tendência declinante ao longo das últimas duas décadas, a despeito das fracassadas tentativas do Governo para resolver o problema pela via mais fácil da sucessiva elevação das alíquotas tributárias. Estima-se que a carga tributária alcance um índice próximo a 25% do PIB em 1991, ligeiramente abaixo, portanto, dos patamares alcançados no início dos anos 70.

A deterioração das receitas públicas tem causas variadas: a inflação, a evasão, a sonegação, a injustiça, a complexidade, o exagero. Por que o Brasil arrecada relativamente pouco, embora imponha alíquotas tributárias muito mais elevadas que as aplicadas em outros países? Como encaminhar providências para reverter esse quadro?

Urge reconhecer que o espaço para a recuperação das receitas públicas no curto prazo é estreito. O recurso a aumento de alíquotas dos impostos existentes está esgotado. Há que se buscar soluções duradouras para a obtenção do necessário ajuste fiscal.

O presente documento enfatiza a urgência de serem iniciados os entendimentos em torno dos princípios e dos objetivos da reforma tributária, com vistas a buscar o consenso indispensável para a realização de uma reforma abrangente, em consonância com as realidades econômica, política e social do País e com os anseios de retomada do processo de desenvolvimento.

2 - Princípios e objetivos da reforma tributária

A multiplicidade dos interesses envolvidos e a necessidade de equacionar os inevitáveis conflitos que se manifestam ao longo do processo da reforma tributária sugerem que é importante buscar-se, desde logo, um amplo consenso em torno dos princípios gerais da reforma, bem como dos objetivos a serem alcançados. Com o propósito de estimular o debate sobre o tema, apresenta-se, em seguida, uma sugestão preliminar a esse respeito.

2.1 - Princípios

Primeiro, fortalecer os vínculos de co-responsabilidade entre o Estado e o cidadão contribuinte, de forma a inscrever a reforma tributária no âmbito das reformas estruturais que visam à modernização das instituições, ao aperfeiçoamento da democracia e ao fortalecimento do regime federativo.

Segundo, eliminar os entraves tributários que sufocam a atividade produtiva, dificultam a modernização dos parques industrial e agrícola e impõem dificuldades crescentes à sustentação de padrões de competitividade compatíveis com a integração da economia brasileira ao mercado internacional.

Terceiro, assegurar o cumprimento das regras básicas da justiça fiscal, mediante tratamento seletivo dos impostos, em função da capacidade econômica do contribuinte e do grau de essencialidade das mercadorias consumidas pela população brasileira.

2.2 - Objetivos

Primeiro, a co-responsabilidade entre o Estado e o contribuinte manifesta-se na função política do tributo, que não pode ser ignorada e tampouco desprezada. Através do pagamento do tributo, o contribuinte toma consciência do ônus que o Estado lhe impõe para financiar os serviços de interesse coletivo, podendo, portanto, reagir às notórias tendências ao excesso de gasto e ao desperdício. De outra parte, a necessidade de o Estado justificar politicamente, perante a comunidade, quaisquer propostas de aumento de impostos para sustentar o seu orçamento dá maior legitimidade à ação dos governantes e fortalece os mecanismos de participação e representação, que constituem os pilares de sustentação das modernas sociedades democráticas. Nesse sentido, um dos objetivos da reforma deve ser o de aproximar o poder público que impõe o tributo da comunidade que o elegeu. Competências tributárias específicas dos municípios, dos estados e do Governo Federal devem ser, pois, preservadas, revendo-se a natureza dos impostos e suas bases, de forma a garantir, sempre que possível, que as receitas próprias constituam a principal fonte de financiamento dos três níveis de governo.

Segundo, a redução do número de impostos e a simplificação dos procedimentos de cobrança é outro objetivo importante a ser perseguido. Trata-se de explorar as poucas bases tributárias conhecidas — consumo, renda e propriedade — de forma ampla e abrangente, buscando corrigir as distorções provocadas pela situação atual, na qual o ônus tributário recai sobre um número cada vez menor de contribuintes. Bases tributárias amplas, associadas à fixação de alíquotas em níveis compatíveis com as realidades doméstica e internacional, são o caminho adequado para que se obtenha um melhor equilíbrio entre as necessidades orçamentárias do Governo e a capacidade de financiamento dos contribuintes. Impostos cumulativos devem ser suprimidos, em face das conhecidas distorções que provocam.

Terceiro, para que os anseios de modernização econômica e progresso social não sejam prejudicados, é importante eliminar toda a incidência tributária que onera os

investimentos e a exportação. A capitalização das empresas deve ser estimulada, assim como o ingresso de capital de risco proveniente do Exterior, devido às notórias limitações da poupança doméstica e aos obstáculos à obtenção de novos créditos externos.

Quarto, a proibição, imposta pela Constituição de 1988, de qualquer vinculação de impostos a finalidades específicas deve ser revista, dada a urgente necessidade de serem garantidos os recursos públicos indispensáveis à recuperação e à modernização da infra-estrutura de transportes, energia e telecomunicações. O vulto dos recursos necessários é a importância desses setores para a modernização do País não recomendam a pulverização dos impostos que oneram os respectivos serviços, nem sua inclusão no bolo orçamentário global.

Quinto, a seletividade na tributação da renda deve restringir-se ao imposto que incide sobre a renda pessoal, de forma a aliviar o peso suportado pelos trabalhadores de menor poder aquisitivo. O tratamento diferenciado atualmente dispensado ao lucro e os níveis excessivamente elevados de tributação do mesmo na atividade produtiva merecem ser reavaliados sob a ótica dos interesses maiores da geração de empregos, decorrente do aumento dos investimentos e da ampliação da capacidade produtiva.

Sexto, a seletividade na tributação do consumo é um objetivo importante para a melhoria do padrão de vida do trabalhador brasileiro, devendo, portanto, ser implantada na sua plenitude. Para tanto, será necessário estabelecer que o imposto sobre o consumo seja integralmente cobrado no local onde o produto é consumido, adotando-se o princípio do destino na cobrança do imposto sobre o valor agregado. Vale a pena acrescentar que a adoção do princípio do destino no imposto sobre o consumo contribui também para tornar estreita a relação entre a receita estadual e o consumo de seus habitantes-eleitores, de acordo com o objetivo anteriormente mencionado de fortalecimento dos laços de solidariedade entre o Estado e o cidadão contribuinte.

Sétimo, a expansão descontrolada de contribuições sociais que incidem sobre o faturamento e o lucro das empresas deve ser freada, dado o efeito perverso que exercem sobre a produção e os investimentos. Em que pese ao sentido social que se lhes atribui, tais contribuições constituem, hoje, as principais anomalias do sistema, cabendo eliminar os motivos que têm provocado o seu crescimento. O problema relaciona-se não apenas com as questões específicas de necessidades de financiamento da seguridade social, mas também com a base para a definição do montante dos Fundos de Participação dos Estados e Municípios na receita federal. Enquanto a ampliação das contribuições for uma saída para contornar as dificuldades criadas pela elevação da participação de estados e municípios na receita do Imposto de Renda e do IPI, o difícil equilíbrio regional na distribuição das rendas públicas será duplamente afetado de forma negativa: pela redução do montante dos Fundos e pela maior concentração dos gastos da seguridade social nas regiões de maior densidade econômica e demográfica. Cabe acrescentar que o aumento recente dessas contribuições é nocivo também do ponto de vista do próprio financiamento da previdência social, pois reduz as possibilidades de crescimento das receitas provenientes da contribuição previdenciária pelo efeito negativo que exercem sobre a produção, os investimentos e a geração de empregos.

3 - O processo

Tão importante quanto o acordo em torno de objetivos e princípios é o estabelecimento de um processo adequado para o êxito da reforma. Não há como alcançar uma solução equilibrada na ausência de um debate conduzido com base em uma visão abrangente do sistema. Isso significa que as posições de cada uma das partes envolvidas no processo — Governo, em seus três níveis, empresários, trabalhadores e políticos — têm que ser estabelecidas e negociadas desde o início.

O caminho a ser percorrido, para evitar que a visão "paroquial" de interesses regionais e a negociação varejista de proposições que visam atender a interesses particulares concorram para a ocorrência de surpresas desagradáveis, é o da negociação. Nesse sentido, a deflagração do processo de reforma tributária deve ser acompanhada da instituição de um foro próprio para a discussão de propostas, a avaliação de posições, o mapeamento dos conflitos e as margens de negociação.

O tão propalado entendimento nacional carece de temas concretos. O tema da reforma tributária oferece um campo propício para o avanço de propostas específicas para a negociação. A redução do ônus tributário que asfixia a produção pode abrir uma alternativa importante para a política de estabilização dos preços. A redução de impostos pode ser a única saída para evitar o aumento da ilegalidade e da marginalização que erodem as bases de arrecadação e inviabilizam os orçamentos governamentais. Ao mesmo tempo, a redução dos impostos que oneram o custo da alimentação do trabalhador pode facilitar o acordo em torno da questão salarial. Menos impostos, maior arrecadação, menores preços, melhor alimentação, eis um ponto importante para o entendimento.