

UMA QUESTÃO DE GOVERNABILIDADE

*Carlos Alberto Longo**

Não passa despercebido que, após 18 meses, falta ao Presidente Collor um programa de governo. Debate-se, incessantemente, contra forças organizadas — Congresso, Judiciário, entidades de classe, sindicatos, etc. — sem resultado, pois ainda não disse a que veio. Nomeia comissões, decreta reformas, muda as regras do jogo e nada funciona, porque inexistente, além de um diagnóstico crítico da crise brasileira, um projeto coerente de reordenamento das finanças públicas. O texto a seguir sugere, de forma sucinta, idéias no âmbito da reforma tributária e aponta, ao final, a razão pela qual o "Emendão" é outra iniciativa inepta e fadada ao fracasso.

A reforma tributária

Em 1967, deu-se a última reforma tributária importante no País. Os impostos sobre transações (em cascata) foram substituídos pelo ICM em nível estadual e pelo IPI em nível federal. Extinguiu-se o imposto de renda cedular, ampliando-se, assim, o conceito de capacidade de pagamento. A receita dos impostos sobre a propriedade foi transferida aos municípios — a União reservou o ITR para objetivos não fiscais. Essa composição de tributos, que era adequada na época, deteriorou-se com o passar do tempo. A carga tributária da União, estados e municípios não mudou desde então: em termos de porcentagem sobre o PIB, o peso dos tributos oscila em torno de 25%. Em si mesma, essa porcentagem não diz muita coisa.

Para compreender a necessidade de reforma é preciso examinar a estrutura dos impostos e sua divisão entre as três esferas de governo. Depois de 1967, os fatos geradores dos principais impostos concentraram-se no fluxo de renda e no valor adicionado. Durante 25 anos, contudo, criaram-se novos tributos que incidem especialmente sobre o valor das transações. São notórios os defeitos dessa fonte: regressividade fiscal e distorção alocativa. Aos poucos, desapareceram os impostos únicos (IULCLG, IUUE, IUM, etc.), e diminuiu a parcela do IPI e a do IRPF, no total das receitas. Ao mesmo tempo, foram introduzidos novos impostos e contribuições ao sabor das circunstâncias. A perda de arrecadação derivada do esvaziamento dos tributos tradicionais (IR, IPI, únicos) atingiu, aproximadamente, 4% do PIB nas últimas décadas. Mas essa perda foi compensada pelo aumento de contribuições parafiscais (IOF, FINSOCIAL, PIS/PASEP, contribuição sobre o lucro). Um objetivo da reforma tributária será reverter essa tendência.

* Professor da USP.

No capítulo da divisão do "bolo fiscal" entre as três esferas de governo, vale lembrar que, na prática, as despesas públicas não são totalmente partilháveis. É difícil diferenciar empiricamente — traçar uma clara linha divisória — entre o que é serviço local, estadual e federal, sobretudo num país com desníveis acentuados de renda e educação. É conveniente, todavia, discriminar competência tributária, de modo a tornar transparente a relação fisco/contribuinte: cada esfera de governo tem o seu imposto e gasta, no território, o produto da sua arrecadação. Ademais, não se recomendam as vinculações de imposto a despesas específicas, nem mesmo de um percentual da receita total. A vinculação dilui a importância da análise e do acompanhamento da programação e da execução orçamentária.

É preciso reconhecer, por outro lado, que um bom imposto raramente satisfaz simultaneamente princípios fundamentais de tributação: eficiência, equidade e simplicidade. Por exemplo, um imposto "per capita" é eficiente e simples, mas, óbvio, muito injusto, já que alcança igualmente ricos e pobres. O imposto único sobre compensações bancárias — "à la" Marcos Cintra — é simples, porém ineficiente e injusto: não identifica o fato gerador nem o contribuinte verdadeiro. Os impostos que se recomendam em sociedades avançadas não satisfazem necessariamente o critério de simplicidade, pois dependem da universalidade da contribuição — quanto maior o número de contribuintes, mais justo e eficiente é o sistema.

Em suma, a reforma tributária deveria pautar-se pela reversão da tendência de aumentar o número de tributos em cascata e pelo remanejamento da competência para arrecadar entre as três esferas de governo. A diminuição do número de impostos iria beneficiar as fontes tradicionais de receita adotadas em 1967, sem alterar a carga tributária atual. A nova distribuição de competência contemplaria apenas três impostos de caráter fiscal — além de um imposto único ("excise") sobre cigarros e bebidas a nível federal.

A União passaria a apoiar-se no IRPF para financiar a maior parte das suas despesas. Esse imposto sofreria transformação ampla para aliviar o ônus da arrecadação, que atualmente se concentra nas empresas. Uma campanha de esclarecimento seria realizada, tendo em vista valorizar esse tributo junto à opinião pública e minorar o impacto da transição. Da sua receita total, uma quota de 10% seria redistribuída através dos fundos de participação, em partes iguais, aos estados e municípios, na proporção inversa da renda "per capita".

Aos estados caberia explorar com mais ênfase o imposto sobre o valor adicionado, o ICMS, que, reconhecidamente, é um imposto moderno e produtivo. A sua potencialidade seria acrescida pela extinção do IPI e das demais contribuições federais. O ISS municipal, que também é um imposto sobre transações, se incorporaria à base de cálculo do ICMS, eliminando-se a eterna disputa sobre o conceito de serviços. Em compensação, aos municípios seria atribuída uma quota maior da arrecadação do ICMS — aumentaria de 25% para 35%. Nas transações interestaduais e internacionais, vigoraria a alíquota zero no estado exportador e a alíquota interna no estado importador — princípio do destino ou consumo.

Os municípios, além de contarem com a quota-parte do ICMS estadual, beneficiar-se-iam com a união da propriedade rural e da propriedade urbana para fins de tributação: integrar-se-iam o ITR e o IPTU. Na nova divisão do "bolo fiscal", cada instância de governo concentrar-se-ia na administração de um único imposto: a União ficaria com o IR; os estados, com o ICMS; e os municípios, com o imposto sobre a propriedade.

O Imposto de Renda

A grande inovação da reforma tributária dar-se-ia em nível federal, pela adoção de um imposto de renda abrangente, em substituição ou extinção de vários tributos e contribuições. Um imposto de renda ideal é aquele aplicado sobre as pessoas físicas, segundo o critério da capacidade de pagamento. Os contribuintes, ao declararem seus rendimentos, consolidam todas as suas fontes (honorários, salários, comissões, lucros, dividendos, juros, etc.) para chegarem a sua base de cálculo bruta. Feitas as deduções de praxe para homogeneizar a capacidade de pagamento (dependentes, acidentes e doenças) e estabelecido um determinado nível de isenção, aplica-se sobre a nova base a tabela de alíquotas legais.

Em nações desenvolvidas (OCDE), o IRPF responde pela quase totalidade das receitas do Governo Central (menos contribuições previdenciárias). De fato, o IRPJ constitui, hoje, naqueles países, uma parcela desprezível do total das suas receitas: esse tributo desconsidera princípios elementares de neutralidade e isonomia.

No Brasil, o universo das pessoas jurídicas para fins de tributação é excessivamente elevado. Indivíduos que exploram atividades civis ou comerciais com fins lucrativos, ou se dedicam à compra e venda de imóveis, as sociedades civis ou comerciais com número limitado de sócios e as firmas individuais são todas tributadas separadamente, primeiro como pessoa jurídica e depois como pessoa física. O certo seria abolir o IRPJ desses contribuintes e tributar unicamente na pessoa física o resultado daquelas operações (lucros, dividendos, quotas, etc).

No caso das empresas com grande número de sócios, não é simples imputar o resultado das suas operações aos acionistas. O mais interessante seria a empresa recolher só um imposto de renda — o IRPF — e imputá-lo ("pró rata") a cada um dos seus acionistas. Estes, por sua vez, poderiam compensar na declaração de rendimentos o imposto recolhido em seu nome pela empresa: o método de imputação funcionaria, na prática, como um imposto de renda retido na fonte. Existem inúmeras outras técnicas de imputação total, ou parcial, como a dedução dos dividendos do lucro tributável.

A premissa básica para se estudar um imposto de renda sobre as pessoas físicas com essa abrangência — a imputação também seria estendida ao mercado financeiro — é admitir que a inflação poderá tornar-se toleravelmente baixa num futuro próximo. Com preços subindo à razão de 15% ou 20% ao mês é impraticável aumentar o universo de contribuintes sem causar danos significativos ao fisco. O contrário, porém, será verdadeiro se a economia tiver preços estáveis.

No lugar de apresentar um projeto de reforma com as características e especificidades apontadas acima e de se preocupar com a forma de encaminhá-lo ao Congresso, o Presidente Collor tem dado preferência a lances ousados: o último foi o "Emendão".

O "Emendão"

O Programa de Saneamento Financeiro e Ajuste Fiscal ("Emendão") compõe-se de três partes: um preâmbulo conjuntural, uma proposta de saneamento financeiro e uma tentativa de mudança na Constituição. As advertências de sentido conjuntural não apresentam novidades e estão só vagamente relacionadas com o resto. O Governo

reconhece que a inflação é alta e crescente mas insiste na estratégia imediatista e de **alto risco** inaugurada em março de 1990. Não nega as especulações sobre a possibilidade de um novo choque, sendo que, nesse particular, estimula mais o quadro de ansiedade. Faz constatações inequívocas sobre as condições de **governabilidade** que estão faltando, tanto para a União como para os estados.

Nenhum avanço significativo, contudo, foi alcançado pelo Governo nos temas das grandes reformas: tributária, orçamentária e financeira. Não houve também nenhum progresso no relacionamento com os seus credores. Até conquistas inegáveis, como a liberalização comercial e o programa de privatização, poderão ser abortadas caso prossiga a omissão nessas frentes. De concreto, o "Emendão" propõe mudanças que envolvem os interesses financeiros da União e dos estados. É um projeto limitado à consolidação e ao reescalonamento das dívidas dos estados junto aos órgãos e às entidades do setor público federal.

Há muito que se faz necessário conciliar essas contas. A União gostaria de colocar em prática a seguinte alternativa: refinanciamento integral do saldo devedor (vencido e vincendo) das obrigações das Administrações Direta e Indireta (exceto concessionárias de energia elétrica) dos estados junto aos bancos oficiais federais, comunidade financeira internacional (avalizadas pela União), Fazenda Nacional, Banco Central, INSS e FGTS, bem como da dívida mobiliária estadual.

As condições de pagamento sugeridas são prazo de 20 anos, com juros de 6% ao ano, mais correção monetária segundo o IGP-DI: a amortização dar-se-ia em 40 prestações semestrais. O Governo deseja refinar um montante de dívidas da ordem de US\$ 57 bilhões, dos quais estão vencidos US\$ 11,7 bilhões. O Tesouro Nacional assumiria todos os débitos junto aos credores internacionais e junto aos detentores de dívida mobiliária ao par e os refinanciaria com as demais dívidas. A partir daí, estariam proibidas novas emissões de títulos da dívida mobiliária estadual e a contratação de novas operações de crédito externas.

A União obrigar-se-ia a garantir que os estados atendessem a pelo menos 15% das suas receitas correntes (líquidas de transferência) com o pagamento do serviço da dívida. Quando esses encargos fossem superiores, um "fundo" especificamente criado pelo Governo Federal cobriria a diferença. Caso o serviço da dívida de um determinado estado fosse inferior aos 15%, os recursos desse "fundo" seriam aplicados na amortização do seu saldo devedor: as disponibilidades remanescentes poderiam ser utilizadas em programas de investimento no Estado.

Recursos da ordem de US\$7,6 bilhões viriam abastecer o "fundo", tendo origem em várias fontes: (a) redução em 80% dos valores atualmente repassados aos Fundos Constitucionais (FNE, FNO e FCO) — US\$1,2 bilhão; (b) redução da quota-parte do ICMS transferido aos municípios (de 25% para 20%) — US\$3,5 bilhões; (c) redução de 40% dos valores repassados ao FAT (provenientes do PIS/PASEP) — US\$1,0 bilhão; (d) recursos remanejados dos programas FINAM/FINOR/PIN/PROTERRA. Essas fontes requerem mudanças temporárias (dois anos) na Constituição. A União destinaria igual volume de verbas originadas no item (d) para recuperação de rodovias federais, na proporção de 30% no Norte-Nordeste e de 70% no Sul-Sudeste-Centro-Oeste — US\$1,9 bilhão.

A adesão ao "Emendão" obrigaria os estados, assim como a União, a observarem, num prazo de 180 dias da assinatura do acordo, limites específicos na estrutura dos seus gastos. As despesas com pessoal e encargos sociais não poderiam ultrapassar 60% das receitas correntes (líquidas de transferências); despesas com outros custeios,

15%; e despesas com serviço da dívida, 15%. O eventual saldo remanescente das receitas correntes seria utilizado em investimentos.

Em síntese, o ajuste fiscal para regularizar contas atrasadas e assegurar cobertura para os encargos seria feito com o remanejamento temporário de receitas públicas, de fundos de investimento e mediante compromisso de cortes em gastos dos governos estaduais e do Governo Federal. Os inconvenientes dessa proposta são as suas excessivas padronização e centralização. Não se pode colocar numa mesma camisa-de-força governos com diferentes capacidades de pagamento e histórias de endividamento. Ademais, é tecnicamente não recomendável a "federalização" de dívidas financeira, mobiliária e contratual, sendo seus emissores o Tesouro Estadual, os bancos oficiais e as empresas estatais. Com um mínimo de discernimento, dir-se-ia que estão misturadas espuriamente questões fiscais, monetárias e financeiras. Por fim, é um exagero constrangedor a proposição de alienar os estados, os bancos e as empresas do mercado de crédito por duas décadas.

O certo seria primeiro sanear e fortalecer as instâncias do Executivo Federal, que hoje estão em situação financeira igual, ou pior, do que a dos estados (bancos oficiais, Banco Central, Tesouro Nacional). A seguir, cada uma dessas entidades teria condições de estabelecer construtivamente acordos bilaterais com os governadores. Mais difícil do que alcançar o equilíbrio fiscal será chegar a um consenso sobre a compensação das contas atrasadas e, conseqüentemente, à apuração do saldo residual e do seu responsável. Essa é uma discussão mais política do que técnica: não poderá ser resolvida em bloco e, muito menos, com ameaças.

A tentativa de revisão constitucional através de emendas remotamente relacionadas com a proposta de refinanciamento de dívidas é um despropósito. Essas emendas têm que estar baseadas em análise meticulosa e profunda da crise do setor público brasileiro, com projetos específicos de reforma das instituições. É inconcebível tentar, sem tais elementos, mudar a estabilidade do funcionalismo, o sistema de aposentadoria, o princípio da anualidade, o financiamento do ensino público, o teto das taxas de juros, além de outras iniciativas igualmente polêmicas. Não é por outra razão que o Governo Federal encontrou, mais uma vez, fria recepção para o seu projeto de salvação nacional — repete aqui o erro do malfadado "Projetão".