

Taxar o consumo

PROPOSTA DE CIRO GOMES LEVANTA QUESTÕES IMPORTANTES DE REFORMA TRIBUTÁRIA

*Rogério L. Furquim Werneck**

Taxar prioritariamente o consumo. Este parece ser o fio condutor da proposta de reforma tributária esboçada no programa de governo apresentado por Ciro Gomes. Não chega ser uma idéia nova. Muito pelo contrário. Há 350 anos já era advogada por Thomas Hobbes, no *Leviatã*. Com nuances variadas, tal idéia foi desde então defendida por longa linhagem de pensadores econômicos eminentes, como John Stuart Mill, Alfred Marshall, Arthur Pigou, Irving Fisher, Luigi Einaudi e Nicholas Kaldor. A essência do argumento é bastante simples. Cada indivíduo deveria ser tributado de acordo com o que retira do bolo (consumo) e não conforme o que contribui para o bolo (renda). Concentrar a tributação no consumo seria, não apenas mais justo, como evitaria desestimular a poupança e o investimento e, portanto, comprometer o vigor da expansão da economia no longo prazo. Por outro lado, tributar exclusivamente o consumo implicaria também isentar de impostos as exportações.

Como toda diretiva simples de política tributária, esta também tem seu lado simplista e merece qualificações. Mas, entre as muitas diretivas simples, é uma das melhores. É difícil que possa causar grandes danos, especialmente quando o que está em pauta é a reforma do monstro em que se converteu o sistema tributário brasileiro. No ano passado, de um PIB de cerca de R\$ 1,2 trilhão, os três níveis de governo extraíram 34% em tributos. Mais de R\$ 400 bilhões. Se, numa conta simplificada, for subtraído do PIB o que foi poupado (ou, equivalentemente, o que foi investido), restam cerca de R\$ 960 bilhões. Será que é possível evoluir para um sistema tributário que passe a extrair apenas desta parcela os R\$ 400 bilhões hoje arrecadados? Não é tarefa simples, mas talvez se possa avançar bastante nessa direção.

É verdade que boa parte dos tributos 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 cerca de 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.

No que diz respeito à tributação sobre bens e serviços, a essência da reforma que se faz necessária já está de alguma forma delineada desde pelo menos o final de 1997, quando

o governo propôs que o ICMS, o IPI, o ISS e os tributos em cascata fossem eliminados e substituídos por um imposto sobre valor adicionado de base ampla, cobrado no destino e baseado no consumo. Infelizmente, o governo acabou não conseguindo transformar essa proposta algo genérica em efetiva reforma da tributação indireta no País. Ciro Gomes retoma parcialmente a idéia. Mais modestamente, na linha de outras propostas surgidas desde 1997, propõe um novo IVA, a ser negociado com Estados e municípios, que possa substituir apenas o ICMS, o IPI e o ISS. Quanto aos tributos em cascata, propõe tão somente que sejam substituídos por uma única contribuição incidente sobre faturamento líquido, o que está longe de ser a solução ideal para se arrecadar algo que já corresponde a mais de 60% da arrecadação total que hoje se obtém com ICMS, o IPI e ISS. Tampouco seria um tributo com incidência restrita ao consumo.

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. Durante algum tempo Ciro Gomes encantou-se com a possibilidade de sanar essa dificuldade substituindo o imposto de renda por um imposto progressivo sobre o consumo. Mas seu entusiasmo com a idéia parece ter arrefecido. Adotou agora um discurso um pouco mais prudente sobre criar “condições para no futuro dar peso cada vez maior a um imposto progressivo sobre o consumo individual”. Pondera que o mais importante é assegurar a progressividade pelo lado do dispêndio, tornando os menos favorecidos na sociedade os grandes beneficiários do gasto público. Do que é difícil discordar.

Não seria uma boa idéia simplesmente jogar pela janela o sistema de tributação de renda pessoal que hoje se tem no País. Mas a própria Secretaria de Receita Federal reconhece que o sistema é bastante ineficaz e mais complexo do que seria desejável. Uma boa medida dessa ineficácia adveio de simulações feitas pela própria SRF, há cerca de dois anos. Constatou-se que toda a arrecadação do IRPF poderia ser obtida com um sistema simplificado de tributação de renda pessoal, envolvendo apenas uma isenção básica anual de R\$ 10 mil e uma alíquota única de 7,7%. Em decorrência da isenção, tal imposto ainda seria progressivo. Isto mostra como é importante avançar no sentido da simplificação da tributação da renda no País. E nada impede que tal avanço seja acompanhado da introdução de mecanismos de estímulo à poupança -- mais genéricos do que simples incentivos à casa própria -- que permitam que o IRPF aos poucos evolua para um sistema mais próximo à tributação progressiva do consumo do que da renda.

Mas, em se tratando de reforma tributária, costuma haver um grande fosso entre boas idéias e sua implementação, particularmente em um país com federalismo fiscal tão complexo como o do Brasil. Antevendo as dificuldades, o próprio FHC acabou desistindo de levar adiante a reforma esboçada no final de 1997. A grande questão é se Ciro Gomes tem consciência das reais proporções dos obstáculos que podem estar envolvidos.

* Professor do Departamento de Economia da PUC-Rio.