

Escolhas difíceis

GOVERNO SE VÊ AFINAL OBRIGADO A DECIDIR QUE FORMATO VAI DAR ÀS PROPOSTAS DE REFORMA

*Rogério L. Furquim Werneck**

Não tem faltado quem, a cada dia, relembre a velha platitudo. É preciso saber tirar bom proveito da popularidade inicial. É nos seus primeiros meses, ainda sob os efeitos da consagração nas urnas, que o novo governo terá de mostrar a que veio e negociar medidas mais controvertidas com o Congresso. Nessa semana, com o alarde da imprensa em torno do marco dos cem dias, o governo vem dando mostras de crescente ansiedade com a passagem do tempo e com a necessidade de definir com clareza, tão logo quanto possível, o que afinal vai querer extrair do Congresso neste início de mandato. Ao que tudo indica, foi estabelecida uma data limite. O governo espera poder definir, até o final desse mês, propostas detalhadas de reforma, tanto na área previdenciária como na tributária.

Não se pode subestimar a complexidade do desafio de conseguir essa definição em tempo tão curto. Na área previdenciária, por exemplo, as propostas aventadas nos últimos meses pelo governo cobriram um espectro assustadoramente amplo. Chegaram a ser vislumbradas desde reformas muito radicais até propostas bastante tímidas. Só mais recentemente esse espectro parece ter-se estreitado. Mas o governo ainda parece estar considerando um leque relativamente amplo de possibilidades.

Mas mesmo no caso da reforma tributária, em relação à qual as idéias ventiladas pelo governo nos últimos meses mostraram ser bem mais centradas, a definição de uma proposta clara ainda envolve escolhas muito difíceis. A extensão dessas dificuldades torna-se nítida quando se examina com atenção o ponto focal das propostas de reforma que vem sendo consideradas: a reconcepção em bases mais racionais da taxaço do valor adicionado no País.

Acertadamente, o governo vem atribuindo prioridade à reforma do ICMS. A grande questão é quão ousadas e profundas devem ser as mudanças propostas. Há quem defenda uma reforma limitada, envolvendo apenas a aprovação de legislação simplificada e nacionalmente unificada, que possa substituir o inaceitável cipoal de 27 legislaçoes estaduais que hoje regulam a aplicaço desse imposto no território nacional. Mas o ideal seria que o ICMS passasse a ser um imposto cobrado no Estado de destino da mercadoria, com o abandono do arranjo atual que combina cobrança na origem e no destino. Cada Estado estaria taxando o valor agregado com base no consumo dos seus próprios residentes. O que praticamente não deixaria espaço para guerra fiscal entre as unidades da federaço. E eliminaria por completo a incidência do ICMS sobre a produço destinada ao mercado externo. O grande problema é que a cobrança no destino implicaria perdas para os chamados “Estados exportadores”, que teriam de lidar com uma reduço da base de incidência do imposto com que hoje contam.

A dificuldade advém do fato de ser o ICMS um imposto sobre valor adicionado de base ainda estreita, que incide sobre mercadorias agropecuárias e industriais e sobre alguns poucos serviços, como eletricidade e telecomunicações. Não recai sobre a maior parte dos serviços. Como a produção agropecuária e industrial distribui-se entre os Estados de forma bem distinta daquela com que se distribui, entre eles, a demanda agregada por produtos agropecuários e industriais, há “Estados exportadores líquidos” e “Estados importadores líquidos”. O problema poderia ser resolvido se o ICMS pudesse ser convertido em um imposto sobre valor adicionado de base ampla, abarcando também serviços que não são taxados por esse imposto. Mas isto envolveria um redesenho da tributação de serviços no País, o que exigiria negociações políticas bem mais complexas, uma vez que, no arranjo de federalismo fiscal vigente, cabe aos municípios a taxação dos serviços.

Avançar nessa direção significaria uma volta ao velho leito da proposta de reforma tributária delineada pelo ministério da Fazenda no final de 1997, que acabou deserdada pelo próprio governo FHC, no segundo mandato. A proposta vislumbrava uma reconstrução radical da taxaçaõ indireta no País, com a criação de um imposto sobre valor adicionado de base tão ampla quanto possível, abrangendo também os serviços, que hoje representam mais da metade do PIB. Contemplava a eliminação do ISS e a participação dos municípios nas receitas provenientes do novo esquema de taxaçaõ de valor adicionado. A proposta partia do pressuposto de que só um imposto sobre valor agregado de base realmente ampla poderia ser capaz de gerar receita suficiente para permitir a paulatina eliminação dos tributos cumulativos no País.

A necessidade de se eliminar a tributação em cascata não desapareceu. Muito pelo contrário. Tornou-se ainda mais premente nos últimos anos. A importância da receita proveniente dos tributos cumulativos aumentou substancialmente desde 1997. Portanto, a ampliação da base de incidência da taxaçaõ do valor adicionado continua a ser fundamental, especialmente agora, quando o governo contempla até a possibilidade de também extrair dessa mesma base de tributação recursos suficientes para financiar boa parte dos encargos trabalhistas que hoje incidem sobre a folha de pagamento.

Nada disto parece ter escapado ao novo governo. Mas há compreensível cuidado com os limites para a ousadia. Por mais sólida que possa ser a base política do governo e por mais resistente que seja a popularidade do presidente, é bom que haja um certo comedimento nas propostas enviadas ao Congresso. Particularmente quando se trata de agitar o vespeiro federativo e quando, com a outra mão, o governo pretende negociar simultaneamente uma outra reforma, extremamente complexa, na área previdenciária. E é aqui que surgem as escolhas difíceis. Até que ponto excesso de moderação e fatiamento não acabarão significando perda de oportunidade e adiamento, talvez por vários anos, da solução de problemas na área tributária, que a cada dia se tornam mais urgentes e que hoje representam pontos importantes de estrangulamento na economia brasileira?

* Professor do Departamento de Economia da PUC-Rio.