REFORMA FISCAL: UMA CORRIDA DE OBSTÁCULOS

O diretor da Direito GV fala, com a linguagem clara de quem domina o tema, sobre os complicados meandros de uma eventual reforma fiscal e da baixa probabilidade de que ela venha a ser encarada no curto prazo

Depoimento de Ary Oswaldo Mattos Filho

O que tanto se discute agora, a chamada reforma tributária, é uma discussão que vem de longe. E é, na verdade, apenas uma metade da laranja. A laranja inteira chama-se Reforma Fiscal, pois é preciso discutir não só o que se arrecada, mas também o que se gasta, onde e como o dinheiro é empregado. Não adianta criar processos de arrecadação extremamente eficazes se o gasto for ineficiente. É necessário analisar as duas metades da laranja, gasto e receita.

Uma análise dos gastos

Comecemos pelo gasto e como conclusão veremos por que é tão difícil empreender uma reforma fiscal. Desse lado, há a questão extremamente séria e que atende pelo nome de Previdência Social, com uma seqüência de desbalanceamentos que a tornam altamente negativa e deficitária. Um desses fatores de desequilíbrio é a idade de aposentaria: *grosso modo*, as mulheres se aposentam hoje com 60 anos e os homens com 65, enquanto pelos levantamentos do IBGE a expectativa média de vida é de 70 anos para o homem e 76 para a mulher. Então sobra um espaço grande de vida útil em que a pessoa, já aposentada, consome Previdência. E a tendência é esses índices melhorarem, pela maior qualidade de vida. Ou seja, nossos aposentados viverão cada vez mais.

Um segundo ponto: as mulheres se aposentam antes que os homens. E biologicamente não existe razão para isso. E isso aumenta o desbalanceamento. E um terceiro ponto é que determinadas categorias se aposentam muito cedo. Há casos de contribuintes que se jubilam com 25 anos de trabalho, sem nenhuma razão efetiva para tanto.

Em contraponto, somos hoje um país em que as taxas de fertilidade e de crescimento populacional estão em queda. Há uns 40, 50 anos, apresentávamos fertilidade na ordem de 3%, mas chegamos a uma situação de equilíbrio, e com isso menos gente entra no mercado de trabalho e contribui com a Previdência. O fluxo de saída da rede de contribuição é maior que o de entrada, com uma tendência a aumentar o desnível.

É preciso, então, resolver o problema da Previdência. Pois ao lado dessas variáveis apontadas há outro fator de desequilíbrio, que é a aposentadoria dos funcionários públicos, com alta discrepância de benefícios entre quem se aposenta pelo INSS e quem se aposenta pelo serviço público, recebendo salário integral. Quando se colocam na mesa esses dados, dá para começar a entender o tamanho do problema.

Outro ponto a ser considerado na coluna do gasto são as vinculações de determinados percentuais orçamentários, direcionados para despesas e investimentos prefixados. Há a vinculação para aplicações na educação, por exemplo. E o que está em análise não é uma postura contrária a cuidar da Educação, claro que não. É apenas uma constatação de que há vinculação orçamentária para isso no âmbito federal, outra na esfera estadual e finalmente outra na municipal. Quando se abrem as contas da educação, pode-se chegar a algumas conclusões. Ao analisar os valores vinculados pela Constituição, seria de se esperar que, a partir de determinado momento, esses gastos não seriam mais necessários naquele montante inicial estipulado, pois o sistema educacional já estaria montado. Se não houver desvios no decorrer do tempo e o dinheiro for bem aplicado, não haverá necessidade de continuar construindo



escolas, por exemplo. Mas a Constituição cristalizou esse percentual, e é difícil mudar, pois teria de ser uma alteração constitucional. E a partir daí começam os desvios: construção de escolas e mais prédios e, quando a prefeitura não tem mais construção onde gastar, compra ônibus.

Esse é um tema delicado, difícil de ser abordado, pois basta um técnico insinuar a quebra da vinculação para realocar essa receita em outro setor necessitado, e haverá grupos que irão bradar aos céus. Sem dúvida os professores sairão em passeata.

O fundo de participação

As transferências da União para compor o fundo de participação dos Estados e Municípios, mecanismo distributivo criado pela Constituição de 1988, é outro capítulo. Metade da arrecadação do imposto de renda e do IPI é destinada a compor esse fundo. Se analisarmos os dados do IBGE, encontraremos a maioria dos municípios com arrecadação inferior ao montante que lhes é transferido pelo fundo de participação. Ou seja, em muitos casos a criação desse mecanismo distributivo funcionou como desestímulo à arrecadação local. Por quê? Porque, recebendo o repasse da União, o prefeito pode posar de simpático, pois prefeito chato é aquele que quer cobrar, arrecadar impostos para devolver aos munícipes obras e melhorias.

Movimentos sociais de sucesso tiveram por base uma revolta tributária. Foi assim nos Estados Unidos com o imposto do chá, na Revolução Francesa, com nosso Tiradentes

Há ainda a considerar a questão da estabilidade e da eqüidade entre os servidores dos três poderes. O funcionário público é admitido e, passado o estágio probatório, adquire a estabilidade e com ela quase que uma incapacidade de ser mandado embora, a não ser que cometa um ato extremamente grave – e, assim mesmo, julgado por seus pares. Essa estabilidade é um desestimulo à eficácia, gera ineficiência. Mas isso não é assim tão simples, pois por outro lado, se quebrar a estabilidade, cada vez que muda o partido na Presidência da República, pode-se trocar todos os funcionários, partidarizando a máquina administrativa – algo de que acusam hoje o PT.

O outro ponto é a não eqüidade entre os salários do Executivo, do Judiciário e do Legislativo. Se compararmos o salário do pessoal do Congresso, ele é mais alto do que o dos funcionários do Executivo, para ficar num exemplo. O salário de motorista do Congresso Nacional é mais alto do que o de muito funcionário de nível universitário do Executivo. Não é fácil padronizar. São questões espinhosas. Mas precisam ser colocadas.

Como é que se mexe na Previdência, nas vinculações, se é que se vai mexer? Como se mexe no funcionalismo público, na estabilidade, na diferença de salário? Se mexer de maneira errada, tem uma revolução neste país. Não é demais lembrar: os grandes movimentos sociais de sucesso tiveram por base uma revolta tributária. Foi assim nos Estados Unidos com o imposto do chá, na Revolução Francesa, com nosso Tiradentes... Por isso, o melhor momento para uma reforma é quando o contribuinte está mais infeliz e isso ocorre quando cobram dele aquilo que ele acha que não deveria ser cobrado. E parece que esse não é exatamente o momento que vivemos.

Receita: o tamanho do bolo

Passemos agora ao lado da receita. Há um problema inicial e básico: quem paga, para que paga e para receber o que de volta. Como se distribui a carga tributária no país? O contribuinte que paga impostos pensa: "Por que ele não paga e eu pago?" Aí é preciso contar com a dificuldade, inerente ao humano, da generosidade. Apoiaremos qualquer reforma que no mínimo mantenha a carga atual, se ela for baixa, e não daremos muita atenção se o excedente recair em cima de outro setor. Queremos o benefício, mas reclamamos na hora de pagar a fatura. É irreal analisar qualquer projeto de reforma imaginando que haverá consenso e o bom senso de entender que é preciso abrir mão de algo pelo bem do todo.

É exatamente por isso que ocorre a briga entre as esferas federal, estadual e municipal: todos são a favor de uma reforma, desde que cada um melhore a sua fatia no bolo. E chegamos a outro ponto da discórdia: como deve ser a divisão da pizza que é o montante arrecadado. O que supõe haver definido o tamanho da pizza – colocando um limite, pois se deixarmos na mão do tributante, ele será infinito, pois qualquer governante tem planos para gastar o que aparecer pela frente. Mas, apurado o montante, a briga deixa a esfera do contribuinte e passa a ser entre os três níveis do executivo: o que fica com o federal, estadual ou municipal. E, nessa divisão, é preciso afinar o texto da Constituição, que nem sempre deixa claras as atribuições: quem faz o que, entre União, Estados e Municípios. Há casos em que as três esferas se sobrepõem, como na questão do ensino básico. Ou da polícia.

Escassez e criatividade

No mundo das finanças, ou se tributa a renda ou a propriedade, ou o consumo ou os atos jurídicos. A renda é o imposto de renda; a propriedade é imposto predial, o rural, o IPVA; consumo é o IPI, o ICMS, o ISS, impostos sobre importação e exportação; e entre atos jurídicos, que são os pagamentos, há a CPMF. E o arrecadado com essa tributação, no Brasil, tem que ser dividido entre União, Estados e Municípios.

Pela Constituição de 1988, coube ao município o ISS, imposto ruim, pois incide sobre o setor terciário da economia e, portanto, só funciona em grandes cidades, como São Paulo, Rio, Belo Horizonte, Campinas, mas é irrelevante na maioria dos municípios. O imposto predial e territorial urbano, também do município, é de baixa extração fiscal e é não-popular entre as classes dirigentes de cidades pequenas, pois incide sobre o fazendeiro, o advogado, o médico, o vereador.

Uma reforma fiscal lida com as decisões mais dramáticas que um Estado pode produzir – que é mexer no bolso do cidadão. Sobra a possibilidade de uma reforma em fatias

O que realmente conta é a carga tributária indireta, e ela sim é alta. Somados, o que se arrecada com IPI, importação, exportação, ICMS, PIS, Cofins, dá mais do que a metade do total da arrecadação nas três esferas: União, Estados e Municípios. E isso é ruim porque essa taxação é regressiva, paga o mesmo ICMS a moça que traz o café, o Antonio Ermírio de Morais ou o professor, caso os três comprem uma caixa de fósforos. Nosso sistema tributário é montado em cima da regressividade.

A União foi obrigada, pela Constituição, a passar metade do montante arrecadado para Estados e Municípios. E é obrigada a inversões vinculadas em educação, saúde. E tem ainda de correr atrás do rombo da Previdência. Quando somados todos esses gastos, o que sobra para investir é nada, algo como 4% do arrecadado. Por isso é que não se investe em infra-estrutura, construção de estrada, energia elétrica, portos. Se quiser aumentar a inversão, tem de ser criativo. Uma das saídas foi a criação da "contribuição", como é a CPMF, o PIS, Cofins, pois não há repasse desses recursos para Estados e Municípios.

Um gol difícil de marcar

Só é possível pensar num projeto de reforma fiscal levando em conta essas dificuldades. Ou discutir o peso de contribuições como a da CPMF: afinal, 40 bilhões de reais fazem diferença no orçamento da União? Certamente sim. Sem esses 40 bilhões para pagar as despesas, onde cortar? Cortar emendas parlamentares e destruir a base de sustentação no Congresso? Deixar de admitir funcionários necessários para manter operante a máquina pública? Diminuir a taxa de juros para que o Banco Central pague menos aos detentores dos títulos, com risco de acelerar a taxa de inflação?

Para um projeto de reforma fiscal não existe saída fácil. Qualquer iniciativa exige cuidados, pois quem tem menos capacidade de mobilização e representatividade no Congresso sairá prejudicado. É no Congresso que se trava essa batalha, pois uma proposta nasce e morre ali, e sua tramitação independe do Executivo. Ela pode ser proposta por ele, mas por se tratar de reforma constitucional, no momento em que entra no âmbito do Legislativo, o Executivo perde o controle. Foi assim com a Constituinte de 1987. A União teve sua base de arrecadação cortada e obrigações aumentadas, pois os deputados se reportaram mais às bases dos Estados, seus financiadores, do que a qualquer outro fator. Por isso o Executivo tem certo pavor de que qualquer proposta venha a ser alterada após entrar no Congresso. Talvez a saída fosse a reforma fatiada, por etapas, em que o Executivo controle o andamento no Legislativo. Só que uma reforma fatiada tem um grave inconveniente: sabe-se como começa, mas não como termina, pois se perde a idéia do todo.

Por qualquer ângulo que se olhe, estamos lidando com as decisões mais dramáticas que um Estado organizado pode produzir – que é mexer no bolso do cidadão. O que sobraria é a possibilidade de tirar um tributo daqui, outro de lá, regular alíquota. É por isso que nenhum projeto prospera.

Ary Oswaldo Mattos Filho foi presidente da Comissão de Reforma Fiscal, nomeada pelo governo federal (1992), período em que era membro do Conselho Monetário Nacional (1990/1992). Esse texto é um resumo da conversa que ele manteve com Carlos Costa.