

Atrapalhando as reformas

Ao apostar no ruim, a CPMF, e ignorar o bom, a PEC 45, o governo pode perder a janela de oportunidades da reforma tributária

Por Pedro Cavalcanti e Renato Fragelli

24/09/2020 05h00 · Atualizado há 3 horas

A atual composição do Congresso oferece uma oportunidade única para se adotar uma ampla reforma tributária. Mas a falta de habilidade do governo e os tradicionais promotores do atraso trabalham pelo imobilismo.

Num país imenso e heterogêneo, a formação de consensos é naturalmente demorada. Em cada questão a ser enfrentada, dois são os grupos que lutam contra mudanças. De um lado encontram-se pessoas bem intencionadas, mas que não têm um diagnóstico correto do problema; do outro lado, estão grupos mal intencionados que compreendem perfeitamente o problema, mas não querem modificar o status quo que os beneficia.

Ao apostar no ruim, a CPMF, e ignorar o bom, a PEC 45, o governo pode perder a janela de oportunidades

O cerne da questão está na maneira de lidar com o conflito distributivo. Esse fenômeno está presente em qualquer país, mas por aqui as pseudo soluções indolores conquistam mais adeptos. A redução da inflação a um dígito anual, por exemplo, exigiu décadas. Somente após vários planos fracassados, o nexó óbvio entre déficit público e seu inexorável financiamento monetário finalmente tornou-se o diagnóstico predominante.

Outro exemplo foi a reforma trabalhista, que permaneceu um tabu por décadas, até ser finalmente aprovada em 2017. Os amplos direitos, teoricamente assegurados pela CLT a todos os trabalhadores, na realidade aplicavam-se apenas a cerca de um terço da população economicamente ativa formada por empregados do setor privado. Os demais dois terços, distribuídos entre servidores públicos, autônomos e trabalhadores informais, eram regidos por outras leis: no caso dos servidores, por leis ainda mais generosas; nos demais casos, pela impiedosa Lei da Oferta e da Procura.

Na reforma da previdência, foi semelhante. A aposentadoria por tempo de contribuição, que teoricamente seria garantida a todos os trabalhadores, mas na prática só se aplicava àqueles mais qualificados que atuavam no mercado formal ao longo de toda a vida ativa, só foi suprimida em 2019.

É nesse contexto de democracia multipartidária, onde a formação de consensos é extremamente demorada, que se insere a reforma tributária. Após a promulgação da Constituição de 1988, os novos direitos sociais exigiram receitas ampliadas para serem financiados. Ao nível federal, criaram-se novas bases de arrecadação de impostos e contribuições, bem como novos impostos sobre bases já existentes.

No nível estadual, os governadores se lançaram numa disputa fratricida por empresas, concedendo-lhes benefícios fiscais, no intuito de gerar novos empregos e mais receitas tributárias. Na raiz do problema está o ICMS, um imposto cobrado no local de origem da produção. Esse processo, conhecido pela alcunha de Guerra Fiscal, era inicialmente um jogo de soma zero, onde o ganho de um Estado correspondia à perda de outro. Com o tempo, tornou-se um jogo de soma negativa, onde o conjunto dos Estados perde em benefício das empresas.

A Guerra Fiscal gerou, adicionalmente, uma péssima alocação de recursos na economia nacional, muito contribuindo para a estagnação da produtividade. Inúmeras empresas se instalaram em locais distantes de seus consumidores e fornecedores, criando custos que poderiam ser evitados. Somente a mudança do local de cobrança do imposto, passando-se a cobrá-lo no local do consumo final, mediante um imposto sobre valor adicionado (IVA), dará fim à Guerra Fiscal.

Outra grande fonte de ineficiência foi a enorme complexidade decorrente de 27 legislações estaduais, que geram gastos exorbitantes com contadores e advogados, consumindo recursos que, sob outras regras tributárias, seriam destinados a outras ocupações empenhadas em inovar e produzir mais. Um país cuja parcela da população que atinge a universidade é baixa não pode se dar ao luxo de ocupar sua escassa mão de obra qualificada em atividades improdutivas.

Três propostas tratam atualmente do IVA. A PEC 45 que tramita na Câmara, a PEC 110 que corre no Senado e a proposta do governo. A melhor delas é a PEC 45, que vem sendo alvejada por quem não entende a complexidade do problema, ou perderia com a alteração do status quo. As críticas apontam problemas, sem a eles propor solução alternativa. Parecem desconhecer que o papel do IVA é apenas de gerar receita, sem gerar distorções alocativas.

O IVA, por atuar apenas indiretamente sobre a péssima distribuição de renda do país, não é o instrumento adequado para se melhorá-la. Esta deve ser promovida mediante reformulação

da tributação sobre renda - restringindo-se os regimes especiais de tributação de empresas baseados em lucro presumido - e sobre o patrimônio. E, claro, por maior focalização dos gastos públicos nos mais pobres.

Uma das críticas mais frequentes à PEC 45 é o fato de que o setor de serviços passará a ser mais tributado. Os críticos são os mesmos que se queixam da desindustrialização, denunciando a primarização da economia brasileira. Num país em que os serviços representam 74% do PIB e a indústria somente 20%, ao se tributar pouco os serviços, naturalmente se tributa muito a indústria. Por que será que a indústria vem perdendo peso no PIB? Por que cobrar menos impostos sobre serviços que, sendo prestados domesticamente, não sofrem a mesma concorrência de produtos estrangeiros que atinge a indústria?

Fora isso, a menor tributação sobre serviços beneficia as classes mais altas, cujo consumo de serviços pesa mais na despesa familiar. Um prato de comida vendido a baixo preço num restaurante modesto contém a mesma intensidade de alimento in natura que teria se vendido a alto preço num restaurante sofisticado, a grande diferença de custo entre os dois sendo os serviços acoplados. Pobres pouco consomem serviços de saúde, pois frequentam o SUS. Pobres tampouco pagam por serviços educacionais, pois seus filhos estudam em escolas públicas. Mas pobres gastam uma fração considerável de sua renda com energia e telefonia, itens pesadamente tributados pelo ICMS atual.

Enquanto a cacofonia envolvendo o IVA sobre os serviços se amplia, o governo Bolsonaro, em vez de aderir à PEC 45, insiste em ressuscitar a malfadada CPMF. Esse imposto é muito distorcivo, incentiva a verticalização artificial de cadeias produtivas e a desintermediação financeira. Aumenta, portanto, a ineficiência econômica e sua única vantagem é a simplicidade de arrecadação. Ao apostar no ruim - a CPMF - e ignorar o bom - a PEC 45 - o governo pode perder a janela de oportunidades criada pela composição atual do Congresso. Não há tempo a perder.

Pedro Cavalcanti Ferreira é professor da EPGE-FGV e diretor do Centro FGV Crescimento e Desenvolvimento

Renato Fragelli Cardoso, professor da EPGE-FGV