

EM DEBATE

Opinião Pública e Conjuntura Política

2010

Um Periódico do Grupo de Pesquisa “Opinião Pública: Marketing Político e Comportamento Eleitoral”



DOSSIÊ: “OS BASTIDORES DE UMA ELEIÇÃO SEM LULA”

Helcimara Telles

Victor de Angelo

José Alvaro Moisés

Idelber Avelar

Sylvia Iasulaitis

Rejane Carvalho



OPINIÃO

Márcia Miranda Soares

RESENHA

Regys Rodrigues da Mota

Periódico Eletrônico do
Grupo de Pesquisa de “Opinião Pública:
Marketing Político e Comportamento
Eleitoral”

Universidade Federal de Minas Gerais
Av. Presidente Antônio Carlos, 6627
Campus Pampulha - CEP: 31.270-901
Belo Horizonte - MG - Brasil
Tel: (31) 3409-5007



Ano 2, n. 9, Setembro de 2010 ISSN 2176-4883

REFORMA TRIBUTÁRIA E SUCESSÃO PRESIDENCIAL: O QUE ESPERAR?

Tax reform and presidential succession: what to expect?

Márcia Miranda Soares

Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG

✉ marciasoares@fafich.ufmg.br

Brasileiro adora reformar. É quase uma síndrome, se algo não vai bem, vamos reformar, e se tudo está ótimo, pode ficar melhor. Queremos reformar a política, o Estado, a Constituição, a saúde pública, a educação, a seleção brasileira de futebol, a casa e tudo que for passível de “uma mexidinha”. Gostamos de reformar, mas não gostamos de revolucionar. O nosso caráter nacional, dizia o pai do Chico Buarque de Holanda, nos remete à cordialidade e não ao conflito aberto. Talvez esta seja a raiz de nossa desconfiança para com os franceses e argentinos, tão dispostos a uma boa pendenga.

Nesta banalização do reformar, temas importantes inserem-se na agenda pública e arrastam-se carregando um consenso difuso sobre sua necessidade, mas sem um entendimento claro do que realmente está em questão. É a situação da Reforma Tributária. No dia seguinte à promulgação da Constituição de 1988, quando uma nova conformação tributária se estabeleceu, os reformistas já batiam à porta. Bradavam economistas, políticos, jornalistas, empresários e tantos outros caroneiros da opinião pública que sem a reforma tributária, o país não teria crescimento econômico sustentável. O início dos anos 90 parecia confirmar os prognósticos mais pessimistas, que se expressavam em termos cunhados para caracterizar as mazelas decorrentes do nosso sistema tributário: “Custo Brasil”, “Estagflação” e “Guerra Fiscal”.

Os problemas apontados em relação ao sistema tributário eram de ordens diversas. Vejamos:

- Roberto Campos, economista e político liberal, que foi deputado federal constituinte em 1988, em seu livro de memórias “A Lanterna na Popa”, ironizou ao dizer que a Constituição prometeu uma “seguridade social sueca com recursos moçambicanos”. De fato, ao final dos anos 90, havia uma grande lacuna entre o que o país arrecadava de tributos e os gastos públicos que seriam necessários para promover os novos direitos sociais.

- Alguns questionavam a falta de recursos para os investimentos em infraestrutura, tão necessários ao desenvolvimento econômico do país. Diziam: “Se queremos crescer, precisamos de estradas, telefonia, energia elétrica e meios de transporte, o que requer novos recursos em um contexto de insuficiência para cobrir os gastos sociais prometidos.”

- O Imposto sobre Circulação de Mercadoria e Serviços - ICMS, sob plena competência estadual, tornou-se uma moeda fácil para os estados competirem por investimentos empresariais, de forma anárquica e irresponsável.

- A tributação sobre produtos para exportação e a não tributação para produtos importados foram apontadas como erro grosseiro, que divergia das práticas adotadas por outros países como forma de incentivar a exportação.

- A tributação excessiva sobre a folha de pagamento seria outro aspecto problemático mantido pela Constituição. Onerava mais a produção e jogava milhares de trabalhadores para o mercado informal.

- Os tributos seriam excessivos, tanto pela quantidade de recursos que retiram da sociedade, como pelas múltiplas vias em que se apresentam. São impostos, taxas e contribuições incidindo sobre bens e serviços diversos, de forma cumulativa e ininteligível para qualquer cidadão medianamente informado.

O governo Fernando Henrique Cardoso, em seus dois mandatos, de 1995 a 2002, promoveu mudanças no sistema tributário, algo longe das expectativas reformistas. O diagnóstico de economistas como Fernando Rezende, Napoleão Silva e Fabrício de Oliveira foi o de que o governo corrigiu alguns problemas, criou novos e aguçou outros. Diminuiu os tributos incidentes sobre produtos exportados através da Lei Kandir (1996)¹ e promoveu medidas de contenção de

¹ A Lei Complementar nº 87 de 1996 (Lei Kandir) desonerou de ICMS produtos primários ou industrializados semi-elaborados e serviços destinados à exportação. Sendo um imposto estadual, o governo federal se Em Debate, Belo Horizonte, v.2, n.9, p. 44-49., set. 2010.

gastos e de responsabilização fiscal dos entes federados. A Lei de Responsabilidade Fiscal² é considerada um dos maiores legados de seu governo. O governo FHC também aumentou consideravelmente a carga tributária, não só para arcar com os novos gastos sociais, como para cobrir rombos financeiros crescentes derivados da política de juros altos e de um contexto de crises econômicas externas e internas. A carga tributária, que após a Constituição estava na casa de 25% do PIB, saltou para 35% do PIB em 2002, aumento decorrente, em grande parte, das contribuições sociais (Contribuição Previdenciária, Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - COFINS, Contribuição Provisória sobre a Movimentação Financeira - CPMF e a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - CSLL).

Estas foram mudanças criticadas pelo seu caráter indireto, cumulativo e regressivo. Ainda em 2002, alcançamos o patamar de 80% das nossas receitas arrecadadas por via de tributos indiretos (bens e serviços), em contraposição a 20% dos impostos diretos (renda e patrimônio). Ou seja, estamos falando de um sistema tributário marcado pela complexidade e pela regressividade. Outro aspecto destacado pelos críticos da Era FHC foram as mudanças no federalismo fiscal, que beneficiaram a União, em detrimento dos estados e municípios. A União passou a abocanhar uma fatia maior da carga tributária através das contribuições sociais e dos tributos federais libertos de repartição com os entes subnacionais, promovendo uma vinculação crescente dos gastos dos estados e dos municípios com educação e saúde. Por sua vez, o governo federal aumentou seu grau de liberdade com os gastos, ao criar o Fundo Social de Emergência, em 1994, que desvinculou 20% das receitas da União de qualquer tipo de gasto. Em 2000, tal iniciativa passou a ser denominada Desvinculação de Receitas da União – DRU.

De 2003 até a atualidade, com o governo Lula, tivemos uma condução conservadora da política tributária brasileira, com algumas poucas mudanças. Logo no início do seu governo, o presidente enviou ao Congresso uma proposta de reforma tributária, a Emenda Constitucional nº 42, com o objetivo de simplificar o sistema, reduzir a cumulatividade de tributos e acabar com a guerra fiscal. O que prosperou foi tão-somente o segundo objetivo; já no final de 2003, o governo aprovou a Lei nº 10.833, que eliminou a cumulatividade da COFINS

comprometeu a compensar os estados pelas perdas e tem feito isto através de repasses negociados a cada ano no Orçamento da União.

² A Lei Complementar nº 101 de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) estabeleceu várias normas voltadas para a responsabilidade fiscal dos entes federais, entre elas definiu limitações de gastos com pessoal, de endividamento e de despesas no último ano de mandato do presidente, governador e prefeito.

Em Debate, Belo Horizonte, v.2, n.9, p. 44-49., set. 2010.

para vários setores econômicos. Outro avanço ocorreu em 2004: a Lei 10.865 determinou que o PIS/PASEP e a COFINS passassem a incidir sobre as importações, da mesma forma que incidiam sobre a produção nacional.

O governo manteve o patamar da carga tributária em algo em torno de um terço do PIB, apesar de ter aumentado algumas alíquotas, como a da COFINS e a da CSLL, mas foi beneficiado por um maior crescimento do PIB na segunda metade da década. Manteve a Lei Kandir, a Lei de Responsabilidade Fiscal e prorrogou a DRU em 2003 e 2007. As contribuições sociais persistiram, inclusive a CPMF, esta com alíquota maior (0,38%). Mas, por ironia da política, a CPMF foi derrubada em final de 2007, no Senado, pelo seu criador, o PSDB. O ICMS continuou como estava, mas a chamada guerra fiscal foi amenizada pelo fim do *boom* de novos grandes empreendimentos industriais vindos para o país, com destaque para os do setor automobilístico. Estados e municípios reclamaram da sua condição fiscal e aumentaram o coro dos reformistas, com o objetivo de ampliarem suas receitas. Aécio Neves, governador do Estado de Minas Gerais, pelo PSDB, levantou a bandeira em favor de um “novo pacto federativo”, mas nada de maior envergadura foi feito. Reformas na legislação trabalhista foram aventadas. E tudo permaneceu com dantes.

Contudo, a despeito da não (ou débil) reforma tributária, o país avançou economicamente, estabilizou sua moeda, alcançou uma taxa considerável de crescimento econômico e redistribuiu renda. Do pessimismo, entramos para a era do otimismo, o que arrefeceu os discursos mais inflamados pela reforma. Continuamos a querer a reforma, mas não a exigimos mais, pelo menos até que haja um novo recuo mais duradouro da economia, que venha como Tsunami e não como marola. Mas devemos esperar por isto? Por que não empreendermos um debate mais qualificado em relação aos reais problemas tributários do país, algo muito propício em um ambiente eleitoral? Quais são as propostas de Dilma, Serra e Marina, líderes nas intenções de voto?

Ecos do espírito reformista de nosso povo está em alta na campanha presidencial, em decorrência e apesar dos números não deixarem dúvida quanto à satisfação dos populares com o governo Lula. A perspectiva de que sempre há espaço para melhorar é um alento para os candidatos oposicionistas, Serra e Marina, e um reforço para Dilma. “O Brasil pode mais...”, defende Serra - e todos concordam, mas sua dificuldade reside em convencer de que ele “é o cara” que pode fazer mais. Dilma tem como lema “Para o Brasil seguir mudando...”, e seu desafio é mostrar que seguirá o governo Lula com reformas, afinal ninguém quer ficar no mesmo lugar. Marina vem de “Por um Brasil justo e sustentável”, algo que remete a uma meta não alcançada ainda.

Em relação à reforma tributária, todos a defendem com veemência, mas o assunto é complexo e os interesses são fortes e divergentes. O que esperar para os próximos anos? As perspectivas para a economia são as melhores, de PIB crescente, economia no ritmo de “céu de brigadeiro”, ou seja, maiores receitas sem ter que aumentar a carga tributária. Neste contexto, alguém ousará adentrar a dura seara dos interesses divergentes e mexer no cofre da União, dos estados e dos municípios ou no bolso de empresários, de trabalhadores e de consumidores? Algum candidato se dispõe a diminuir a carga tributária? Quais tributos serão cortados ou diminuídos em suas alíquotas? É certo que isto se fará sem remanejamentos, corto aqui e aumento lá? E o ICMS dos estados? E o ISS dos municípios? Alguma proposta concreta para a criação de um imposto único sobre consumo unificando IPI, ICMS, COFINS e ISS? E as contribuições sociais, que destino terão? A CPMF pode voltar? E a DRU, que foi criada em caráter provisório e nunca mais desapareceu? E as compensações aos estados pela Lei Kandir, até quando haverá embate anual para definir o seu montante no orçamento da União?

Os discursos são vagos... Dilma diz que a reforma tributária é a “reforma das reformas” e enfatiza a necessidade de reduzir as alíquotas de tributos, o que ela sustenta que pode ser feito sem diminuição da arrecadação, já que esta medida incentiva o crescimento econômico. Em seus discursos, destacam-se as propostas de desoneração tributária de investimentos feitos no país, como forma de incentivar a produção e o crescimento econômico, e a defesa da redução de tributos sobre a folha de pagamentos. São propostas bem vistas por empresários e trabalhadores, mas que, se implantadas, significarão menos recursos para os cofres públicos. Isto será congruente com as suas propostas de ampliação dos gastos sociais? A simplificação do sistema tributário e o combate à guerra fiscal também são acenados como medidas de uma reforma tributária, contudo com pouca clareza sobre como isto ocorrerá.

Serra é mais crítico, aponta o Brasil como o de maior carga tributária entre os países emergentes e defende, portanto, o corte de tributos. Tem como proposta a criação da Nota Fiscal Brasileira para devolver parte dos impostos aos consumidores e diz que primará pela transparência, prometendo detalhar aos consumidores os impostos embutidos nos bens e serviços. Também promete desonerar os investimentos produtivos de tributos, proposta similar à da candidata petista, e defende menos tributos sobre o consumo das famílias mais pobres. De mais concreto, o que temos é o projeto da Nota Fiscal, já experimentado em São Paulo, que representa muito mais um mecanismo de combate à sonegação do que de redução da carga tributária. Em relação a dar

transparência ao quanto de tributos pagam os consumidores, é algo que, se implantado, pode aumentar ainda mais as pressões para diminuição da carga tributária. Quererá o governo tal situação?

Marina Silva tem defendido a reforma tributária, mas apresentando uma postura menos contundente (menos demagógica?) quanto à forma como isto poderá ser feito. Ela tem se limitado a dizer que não aumentará os impostos e que incentivará um amplo debate sobre o tema, inclusive com a convocação de uma Constituinte para as reformas tributária e política. A candidata afirma que tal reforma não é matéria de fácil implementação e que, por isto, evitará incorrer nas velhas promessas de campanha que não vão adiante. De fato, o tema não é fácil e parece digno não querer fazer promessas vãs, mas espera-se de uma candidata ao posto máximo do país que ela exponha suas opiniões e propostas acerca do sistema tributário e das reformas necessárias para aperfeiçoá-lo. Isto não é demagogia, é simplesmente expressar suas opiniões e propostas de governo.

Eis um dilema democrático; muitos defendem, mas poucos se atrevem a fazer reformas necessárias, mas com altos custos políticos, em momentos de bonança. A tendência é só assumir reformas conflitantes quando são obrigados, pelo povo ou pela conjuntura. E eis o exemplo atual da Europa, com países mergulhados em crise econômica, como Espanha, Grécia e Inglaterra, tendo que “cortar na carne”. Precisamos mesmo deixar as reformas difíceis para os momentos de crise, quando outras perdas já se impõem e as soluções são intempestivas, transformando-as em sacrifícios para população, quando poderiam ser apenas ajustes necessários e graduais?