

Federalismo e Reforma Tributária: na Visão do Economista

José Roberto Rodrigues Afonso*

Economista, Mestre pela UFRJ, Ex-Superintendente da Área Fiscal do BNDES e Consultor Técnico da Câmara dos Deputados.

O federalismo fiscal no Brasil vem sofrendo mudanças tão expressivas, quanto rápidas, nos últimos anos, ao mesmo tempo em que se aprofundaram tendências centralizadoras da arrecadação tributária.

Antes de falar da carga tributária, vale comentar os reflexos dessas mudanças na descentralização fiscal no Brasil. Vale recorrer a um símbolo.

A imagem de um vulcão é sempre marcante. Grandioso. Imponente. Complexo. Inspira ou muita admiração, ou muito medo. Dois extremos. Ora, uma imensa montanha nevada, símbolo de solidez e da forma mais imóvel. Ora, uma terra de fogo em erupção, símbolo de fragilidade e da forma mais fluída. Essa é a imagem que tenho da Federação brasileira. Ao menos, de quem a olha pelo ângulo fiscal e financeiro.

Historicamente, valeu um pêndulo, com extremos de (des)centralização. Para evitar uma recaída ao centralizador regime militar, a Constituição de 1988 detalhou um sistema tributário que fortalecia (no limite) Estados e Municípios, com amplos poderes para cobrar seus impostos e com grande participação na receita dos impostos superiores e que esvaziava a União, tolhendo suas competências e esvaziando suas receitas. Era o sonho de um vulcão nevado e permanente.

Longe dos olhos voltados apenas para impostos clássicos, a caldeira começou a ferver, aos poucos. Em resposta (previsível), no campo fiscal mais geral, o governo federal reagiu fechando órgãos e cortando ações típicas de

* As opiniões aqui expressas são do autor e não das instituições a que está vinculado.

Trabalho que baseou a apresentação realizada pelo autor no VII Congresso Brasileiro de Direito Constitucional, organizado pelo IDP, em Brasília, em 21.10.2004. Uma versão anterior e menor deste texto foi apresentada no 18º Congresso do Mercado de Capitais, organizado pela APIMEC, em Brasília, em 31.08.2004.

governos locais, reduziu transferências voluntárias, os empréstimos federais e as novas garantias, renegociou os créditos que assumiu dos outros governos e passou a cobrá-los sem risco de calote.

No campo dos tributos, houve um brutal aumento da carga tributária global (mais 15 pontos percentuais do produto desde 1988, sem precedente mundial), em grande parte liderado pelos tributos federais não compartilhados. Já que o amplo ICMS estadual cada vez mais patinava com uma guerra fiscal suicida, movida por um exagero na visão do que fosse sua autonomia transformada em anarquia (em menor escala, o mesmo vale para o ISS municipal). Se o ponto de partida foi 1994, ano de criação do real, o aumento da carga é 12,8 pontos do produto. Desde a crise cambial de 1999, o mesmo incremento é de 8 pontos do produto. Não deve haver outra economia, na histórica contemporânea, que, em tempos de paz, tenha feito um esforço fiscal de tal envergadura e com tanta rapidez.

Numa visão do pós-guerra, comparando a taxa de crescimento média (qüinqüenal) do PIB e da receita tributária, verificamos uma perfeita sincronia de movimento, com uma elasticidade ligeiramente superior à unidade - ou seja, quando a economia desacelerava, a receita caía mais rápido; ao inverso, quando a economia crescia, os tributos aumentavam à frente. Porém, desde 1999, com a crise cambial e o vigoroso ajuste fiscal adotado, que teve como principal pilar o aumento da carga tributária, esse movimento cíclico é suspenso, e o crescimento real da receita tributária passa a superar o do PIB. Para 2004, as projeções atuais apontam que a taxa de aumento da receita (+ 8%) deve ser mais que o dobro da taxa de incremento do PIB (+ 4%).

Vale comentar essas tendências recentes da arrecadação tributária. Em 2003, a carga global (incluindo contribuições) foi estimada em 35,8% do PIB, e as projeções preliminares para 2004 apontam que deve saltar para 37,6% do PIB. É um patamar superior ao da maioria dos países em desenvolvimento com os quais competimos, visivelmente acima do resto da América Latina e dos países asiáticos (só se aproximando das antigas economias socialistas do Leste Europeu). Supera até mesmo a carga dos Estados Unidos e se situa no nível dos países europeus mais ricos e com maior *welfare state*.

Em qualquer economia, o aumento da carga tributária tem como contrapartida, por preceito inquestionável da contabilidade nacional, a redução da renda disponível do setor privado na mesma proporção. Menos mal para a economia se aquela renda extraída voltasse a ela na forma de maior aquisição governamental de bens e serviços, seja para consumo, seja para investimentos. Infelizmente, não é isso que tem ocorrido na economia brasileira.

Segundo as contas nacionais divulgadas pelo IBGE, entre 1995 e 2002 (o último ano disponível), a receita das administrações públicas aumentou em 7,9 pontos do PIB (passou de 34,4% para 42,4% do produto, naquele período).

do), porém, a demanda das mesmas por bens e serviços ficou estável – um incremento marginal de 0,2 ponto do PIB (de 22,1% para 22,3% do produto). Então, para onde foi a renda extraída a mais pelos governos da economia brasileira? Toda para transferências de rendas, um terço para beneficiários da previdência e programas assistenciais e dois terços para honrar os juros e demais encargos da dívida pública. (Essa situação pode ter se agravado ainda mais a partir de 2003, pois só o Tesouro Nacional reduziu sua demanda por bens e serviços em 0,7 ponto do PIB só nesse ano).

Os efeitos deste padrão brasileiro de tributar para a competitividade de nossa economia são nefastos. Não apenas pelo tamanho da carga, mas pela estrutura de sua incidência, excessivamente baseada em tributos sobre o mercado interno de bens e serviços, com um grande componente de tributos cumulativos, inclusive um extemporâneo sobre transações financeiras (o “imposto sobre cheque” – a CPMF).

Antes de aprofundar a análise da experiência brasileira, é importante lembrar que, em todo o mundo, houve uma mudança significativa na forma de se cobrar tributos. Os paradigmas mudaram com a globalização.

O Brasil é praticamente uma síntese de tudo que não se deveria fazer num sistema tributário moderno. Abrimos rápida e expressivamente a nossa economia ao exterior, ao mesmo tempo em que aumentávamos a cobrança de tributos cumulativos, próprios de economias fechadas. Tributamos exportações e investimentos fixos, seja pela aplicação de vários tributos cumulativos, seja por adotar tributos sobre valor agregado que não reconhecem e não asseguram o pleno aproveitamento dos créditos. Cobramos de produtos locais tributos sobre sua cadeia produtiva que não são aplicados sobre idênticos comprados no exterior. Cumulatividade e guerra fiscal distorcem a alocação de recursos e a formação de preços, prejudicando a eficiência.

Sequer temos um mercado interno harmonizado no caso do maior tributo cobrado no País (o ICMS estadual), muito menos avançamos em termos internacionais, sequer com o MERCOSUL, muito menos com a ALCA ou a União Européia. Como bem resumiu um especialista estrangeiro ao conhecer as características do sistema tributário brasileiro – aqui se tributa até mesmo o crescimento.

A evolução da economia e da tributação no primeiro semestre de 2004 é um bom retrato dessas disparidades. A economia reencontrou o crescimento econômico. No primeiro semestre de 2004, o PIB real cresceu 4,2% em relação a igual semestre de 2003.

A receita administrada pela Secretaria da Receita Federal cresceu 11,8% nos primeiros oito meses deste ano, contra igual período do ano passado, descontada a inflação (IPCA), segundo o último boletim divulgado por aquele órgão. Outras notícias dão conta de que também estão crescendo a arre-

cadação bancária da Previdência Social, o ICMS recolhido pelos governos estaduais e também os impostos municipais das Capitais.

Dentre tantos tributos, a COFINS é de longe o que mais influencia nesse desempenho: segundo o mesmo documento da SRF, cresceu 36,6% entre janeiro e agosto de 2003 e 2004, em termos reais. Tal aumento de ônus da COFINS é confirmado por pesquisas do empresariado nacional (CNI, FIRJAN), que também acusa uma piora na complexidade do sistema. Lembrando que a COFINS sofreu uma grande reforma nos últimos meses, com a criação de sua incidência sobre importações e com a adoção do regime de não-cumulatividade para seus grandes contribuintes (do lucro real).

Se a taxa de crescimento da receita tributária é maior do a taxa de expansão do PIB, a razão entre tal receita e tal produto aumenta, o que aponta para um incremento da carga tributária. Segundo estimativa do IEDI, entre o primeiro semestre de 2003 e o de 2004, a carga dos principais tributos cobrados no país aumentou em 1,5 ponto do PIB, conforme gráfico a seguir.

Neste cenário, se a carga aumentou, o contribuinte que for pessoa jurídica só teve dois caminhos, em lógica simplista: ou repassava para os preços, ou diminuía sua margem de lucro. Os dois efeitos prejudicam a retomada dos investimentos e da economia.

Curiosamente, as próprias autoridades econômicas federais reconheceram, formalmente, que o aumento da carga, liderado pela COFINS, contaminou os preços industriais na economia: na ata da reunião do COPOM de março último, a análise da evolução recente da inflação acusa que "... a variação dos preços industriais atingiu 2,3% ante 1,2% em janeiro ... Vale ressaltar que a generalização dos itens com variações positivas no IPA-industrial – 66,7% dos itens tiveram aumento – indica influência da alteração na legislação da COFINS".

O pior para a retomada do investimento na economia foi se tal diagnóstico, que o aumento da carga provocou aumento dos preços industriais, acabou impedindo uma queda da taxa real de juros e, depois, sua elevação, com óbvios sinais danosos para os empresários que pretendiam tomar a decisão de investir agora no aumento da produção.

Chama-se a atenção para o comportamento dos custos de investimentos, variável sob a qual o impacto do aumento da carga tributária preocupa ainda mais que seus reflexos sobre a inflação em geral ou sobre a taxa de juros em específico. Nos últimos tempos, sistematicamente, os preços das obras e dos equipamentos vêm crescendo mais do que o custo de vida, como mostra a comparação entre as taxas do deflator implícito do PIB e a específica da formação bruta de capital fixo, nas contas nacionais – conforme o próximo gráfico.

Essa tendência é ainda mais acentuada em 2004. Até agosto, os índices apurados pela FGV para a construção civil (INCC) e para máquinas e equipamentos (IPA-DI) sofreram um aumento de 7,8% e 17,0%, respectivamente, enquanto a inflação “oficial” (IPCA) subiu apenas 5,1%. Ou seja, o custo das obras está aumentando uma vez e meia mais que os preços ao consumidor e, pior ainda, no caso de maquinário, é o triplo a diferença entre as duas corridas de preços.

O aumento da carga tributária, em especial da COFINS, deve ter forte influência como viés prejudicial ao investimento nacional. Segundo informações preliminares, entre janeiro e agosto de 2004, em variações nominais, a arrecadação da COFINS subiu 39,8% contra o mesmo período de 2003. Se por si só aquela percentagem já é absurdamente elevada, a disparidade do comportamento setorial das variações da COFINS indica um quadro ainda mais preocupante: destacaremos apenas três taxas de crescimento nominal, 64,4% no setor de eletricidade, 47,0% na fabricação de máquinas e equipamentos e 194,5% na fabricação de materiais elétricos e equipamentos de comunicações. Ou seja, o aumento da COFINS está penalizando, duramente, insumos básicos para a economia, e, pior ainda, a produção típica de bens de capital.

E a reforma tributária realizada em 2003? Só com uma licença poética para chamar de reforma uma mudança na Constituição que não elimina nenhum tributo; pelo contrário, chega ao cúmulo de constitucionalizar a alíquota do tributo de pior qualidade do sistema atual – a CPMF, cuja alíquota será de 0,38% até 2007, salvo outra emenda constitucional. Ou seja, mesmo crescendo a economia e a arrecadação dos demais tributos federais, e caindo a taxa real de juros e a dívida pública, não se pode adotar uma operação “desembarque” do chamado “imposto do cheque” – o que, inevitavelmente, levará a uma nova prorrogação, ou mesmo a sua transformação em tributo permanente, como foi proposto pelo governo federal em seu projeto original do ano passado.

É notório que a emenda constitucional aprovada ao final de 2003 tinha por fim atender basicamente ao ajuste fiscal mais imediato das contas públicas, para tanto, contemplando, além da prorrogação da CPMF, a igual postergação da desvinculação da receita federal (a DRU) até 2007 e a permissão para extensão até as importações das contribuições antes incidentes apenas sobre o faturamento nacional. Poucas medidas estruturais foram aprovadas na última mudança constitucional – mesmo a não-incidência de ICMS sobre todas as exportações, na prática, já vinha sendo adotada desde 1996 com a chamada Lei Kandir.

É notório que competitividade não foi uma questão central na última verdadeira reforma tributária, a da Constituinte de 1988, cuja atenção foi monopolizada pela questão federativa. O pior é que, agora, também nesta matéria, se está assistindo a uma crescente e rápida deterioração da descentralização federativa tão arduamente buscada.

Vale lembrar que o histórico de nosso federalismo registra um pêndulo, alternando extremos de centralização e de descentralização. Para evitar uma recaída ao centralizador regime militar, a Assembléia Constituinte de 1988 detalhou um sistema tributário que fortalecia (no limite) Estados e Municípios, com amplos poderes para cobrar seus impostos e com grande participação na receita dos impostos federais, o que esvaziava a União, tolhendo suas competências e encolhendo suas receitas.

O que era apenas uma reação (natural) da União, agora avança rápido para o cenário inverso. Não é novidade que autoridades federais privilegiem a cobrança de tributos não compartilhados. Porém, nunca isso foi feito com tanta intensidade e rapidez como nos últimos meses. (Aliás, é a mesma miopia que marca a idéia de continuidade da política econômica, só porque são aplicados os mesmos remédios, porém, esquecendo que a dosagem é radicalmente superior no atual governo).

Na divisão do "bolo" da receita tributária nacional, projeções para 2004 indicam que a concentração na União pode superar 69%, se computadas apenas a arrecadação própria, e beirar 60%, após transferências constitucionais. Será a maior concentração já registrada desde que foi implantado o atual sistema no final dos anos 80. Os grandes perdedores serão os Estados: sua fatia na receita disponível deve recuar para 24% do "bolo", menos do que pesavam antes da reforma (27% em 1988). Numa perspectiva histórica mais longa, pode-se dizer que o avanço dos Municípios se dá em cima do espaço dos Estados, com a União mantendo aproximadamente sua posição relativa.

DIVISÃO FEDERATIVA DA RECEITA TRIBUTÁRIA GLOBAL – 1960/2004

(conceito contas nacionais)

	Carga - % do PIB				Composição - % do Total			
	Federal	Estadual	Local	Total	Federal	Estadual	Local	Total
ARRECADAÇÃO DIRETA								
1960	11,10	5,50	0,80	17,40	64,0	31,3	4,8	100,00
1980	18,50	5,40	0,70	24,60	75,1	22,0	2,9	100,00
1988	15,79	5,94	0,65	22,40	70,5	26,5	2,9	100,00
2002e	24,39	9,47	1,68	35,54	68,6	26,7	4,7	100,00
2003e	24,68	9,54	1,63	35,85	68,8	26,6	4,5	100,00
2004o	26,13	9,78	1,75	37,65	69,4	26,0	4,6	100,00
RECEITA DISPONÍVEL								
1960	10,40	5,90	1,10	17,40	59,4	34,0	6,6	100,00
1980	17,00	5,50	2,10	24,60	69,2	22,2	8,6	100,00
1988	14,00	6,00	2,40	22,40	62,3	26,9	10,8	100,00
2002e	20,56	9,06	5,92	35,54	57,9	25,5	16,7	100,00
2003e	21,17	8,91	5,77	35,85	59,0	24,8	16,1	100,00
2004o	22,55	9,15	5,95	37,65	59,9	24,3	15,8	100,00

Fonte: Elaboração própria, a partir de STN, DRF, IBGE, Ministério da Previdência, CEF, Confaz e Balanços Municipais
Metodologia das contas nacionais inclui impostos, taxas e contribuições, inclusive CPMF e FGTS, bem assim dívida ativa.
e/ Estimativa preliminar. o/ Orçamentos (bases das projeções).

Os resultados da arrecadação efetiva nos primeiros oito meses de 2004 confirmam as projeções. É interessante observar uma série histórica (desde 1988, último ano de vigência do sistema tributário anterior, até 2004) em que se confronta, de um lado, a arrecadação agregada das cinco principais contribuições federais (COFINS, PIS, CSLL, CIDE e CPMF), e, de outro, a de impostos, seja do IR e IPI (que constituem a base do FPE e do FPM), seja do ICMS estadual.

Dsempenho Comparado da Arrecadação Tributária: relação entre contribuições (COFINS, PIS, CSLL, CIDE, CPMF) e impostos (IR/IPI), da base do FPE/FPM, e ICMS

Janeiro / Agosto do ano:	Contribuições (%)	
	IR + IPI	ICMS
1988	10,4%	14,8%
1989	24,7%	24,6%
1990	44,8%	44,8%
1991	50,9%	43,1%
1992	44,4%	39,9%
1993	52,4%	52,7%
1994	84,5%	74,9%
1995	64,6%	59,1%
1996	65,6%	56,3%
1997	77,9%	68,0%
1998	67,1%	69,6%
1999	78,6%	80,3%
2000	97,0%	91,0%
2001	100,5%	89,4%
2002	98,6%	99,9%
2003	100,2%	103,4%
2004	119,5%	110,3%

Períodos	diferenças entre taxas	
1988/2004	109,0%	95,5%
1994/2004	35,0%	35,4%
2002/2004	20,8%	10,4%

Fontes primárias: SRF, CONFAZ.

Período – janeiro a agosto de cada ano

É inquestionável o avanço da cobrança das contribuições sociais da União diante dos impostos compartilhados com os governos subnacionais, com uma clara tendência de acirramento da centralização da arrecadação já manifesta nos anos mais recentes (porém, agora, alcançando também a chamada receita disponível, ou seja, depois de computada a repartição constitucional de tributos). No âmbito federal, antes da reforma constitucional, aquelas contribuições arrecadavam uma parcela reduzida diante dos impostos federais, equivalendo a apenas 10,4% do IR e IPI em 1988. Em apenas um ano, com a constitucionalização das contribuições para a seguridade social, a mesma relação já tinha saldo para um quarto e passa a aumentar a cada ano. Quando foi criado o real, as contribuições eram inferiores em apenas 15% daqueles impostos. Em 2001/2, chegaram à paridade. Mas, no biênio seguinte, as 5 contribuições destacadas continuaram crescendo e passaram a superar os 2 impostos: em 2004, geraram um quinto a mais.

Também o confronto com o ICMS revela que a ampliação das bases e a majoração das alíquotas das contribuições foram muito mais eficazes em termos de geração de receita para os cofres da União do que a administração pelos Estados do ICMS, o maior imposto cobrado no País. Assim, num movimento semelhante, as contribuições que arrecadavam apenas 15% do que se cobrava de ICMS, antes da última reforma, saltaram para um quarto em 1989, três quartos em 1994 e chegaram a se equiparar em volume em 2002. Como a tendência prosseguiu, nos oito primeiros meses de 2004, aquele agregado de contribuições já gerou 10% a mais de receita do que o ICMS estadual.

Curiosa ou paradoxalmente, enquanto a União ganhou posição relativa dos Estados na divisão federativa da receita, estes últimos passaram a brigar cada vez mais entre si, levando ao limite a guerra fiscal em torno do ICMS. Esta última foi exacerbada justamente após o projeto de reforma do governo federal, que teoricamente pretendia acabar com ela – ao convalidar os incentivos antes concedidos de forma irregular ou ilegal e ao tentar marcar uma data para encerrar a farra fiscal, acabou por estimular uma nova e desenfreada rodada da guerra de incentivos.

Um paliativo: os governadores conseguiram criar uma partilha da CIDE na emenda do ano passado, após muita batalha parlamentar. Que coincidência: no bimestre junho e julho, entre 2003 e 2004, a arrecadação da CIDE caiu 15% e a da COFINS sobre o setor de refino de petróleo aumentou 14,65%, em termos reais. A tributação das importações do óleo, antes feita pela CIDE (agora, compartilhada), passou a ser feita pela COFINS (ainda sem partilha).

Alguns governadores já vêm alertando que a questão federativa precisa ser repensada; porém, quando as evidências estatísticas ficarem mais

claras e conhecidas, isto para não falar no esvaziamento financeiro do nível intermediário de governo, é provável que se rompa a idéia de que a reforma tributária deve evitar tocar na supostamente pacificada questão federativa. Ao que tudo indica, neste novo cenário fiscal e institucional, será impossível empreender uma mudança realmente estrutural do sistema tributário brasileiro e que enfrente eficazmente a questão da competitividade, sem reabrir a antiga questão federativa.

Em conclusão, até hoje fracassamos na realização da uma reforma profunda do sistema tributário que atendesse as necessidades de melhorar a competitividade de nossa economia, em princípio, sob o argumento de que seria necessário equacionar os conflitos federativos, em termos horizontais e verticais. Como vimos, até esta questão está sendo reaberta.

É preciso reformar urgentemente a reforma tributária. Talvez a deterioração das condições em que se cobram os tributos e, agora também, em que estes são distribuídos pela federação, que permita encontrar o caminho para promover a reforma, com uma mudança que seja estrutural e profunda. Não há mais espaços para soluções paliativas e com implantação gradual, como defendemos no passado, uma vez que os alicerces do sistema foram abalados. Na questão da repartição das receitas, por exemplo, de que adianta criar a partilha de um imposto ou uma contribuição, se continuar existindo um outro imposto ou contribuição, não compartilhada e que também alcance o mesmo fato gerador.

Não há mais por que se adiar a adoção da única alternativa realmente eficaz e pacificadora: alargar a base dos fundos de participação para alcançar o conjunto das receitas tributárias, com a concomitante redução das porcentagens de distribuição.

Esse é o primeiro passo para a reforma mesmo das competências tributárias, pois, se a partilha será a mesma, independente do tributo, não haverá mais motivo para proliferar a cobrança de diferentes tributos sobre as mesmas ou semelhantes bases de cálculo. Em especial, no caso dos tributos indiretos, é inevitável a consolidação de um único e nacional imposto sobre o valor adicionado, ainda que tenha sua cobrança compartilhada por duas esferas de governo, ou até mesmo três níveis – tal proposta não é mais uma idéia acadêmica, sem chance de operacionalizar, uma vez que vem sendo debatida, estudada e defendida pelos maiores especialistas estrangeiros.

Para viabilizar uma reforma mais profunda, um bom e revolucionário caminho foi apontado pelo Ministro e Presidente do Supremo Tribunal Federal, NELSON JOBIM, que defende a *desconstitucionalização* do sistema tributário. Ele defende uma “lipoaspiração” no texto da Carta Magna, de modo a remeter a grande maioria das matérias para legislação complementar – cujos projetos deveriam ser definidos e examinados concomitantemente à proposta de emenda constitucional.

Enquanto não se promove tal reforma verdadeira, de imediato, poder-se-ia adotar ao menos três medidas, que preparassem o terreno para aquele movimento maior:

- primeiro, a aprovação da lei complementar que criará o chamado SuperSimples para micro e pequenas empresas, um regime único para cobrança de tributos, das três esferas de governo, com cadastro e guias de recolhimento unificados;
- segundo, a redução gradual e contínua da alíquota da CPMF;
- terceiro, a desoneração radical dos investimentos fixos, através da concessão de crédito à vista e incondicional, frente ao ICMS estadual e ao IPI, PIS e COFINS federais.

Está mais do que na hora da agenda nacional pular a fase (inútil) de discussão, se a carga está ou não subindo, para se concentrar na forma em que tal aumento seja estancado e, mais que isso, seja reduzido como meio de estímulo à retomada sustentada do crescimento.

Reduzir a carga tributária, especialmente em favor de quem investe, é a parceria mais importante e mais eficaz que o governo federal poderia firmar com o setor privado, com o segmento investidor do setor privado, para a retomada dos investimentos no País. Isso daria resultados mais rápidos e com maior garantia de sucesso do que a panacéia em que se está transformando o projeto de regulamentação das PPPs.

Do veneno, fazer o próprio remédio. Se o momento acusa um aumento da arrecadação tributária além do esperado ou do necessário, abre também uma ótima oportunidade para se adotar medidas tributárias, seletivas e direcionadas, para que a reversão desse processo seja aproveitado para estimular a expansão econômica.