
Cadernos ASLEGIS

ISSN 1677-9010 / www.aslegis.org.br

Paulo Euclides Rangel
Consultor Legislativo da
Câmara dos Deputados, área III
Direito Tributário e Tributação

Reforma Tributária em 2008
“Desta vez será diferente”,
“desta vez vai” (para onde?)

Resumo

Este artigo comenta e contextualiza o evento da deflagração do processo legislativo da reforma tributária, no segundo trimestre de 2008, com abordagem que mescla a sociologia política e a prática fiscal, em linguagem literária de divulgação, para semear, na consciência cidadã, reflexões sobre a crucial dimensão financeira de nossa inserção na sociedade.

Palavras-Chave

Reforma Tributária; Fato Social do Imposto; Processo Político da Tributação; Sociologia Fiscal Aplicada.

Abstract:

This article comments and describes the context of the initial steps of the legislative process of analysis of the Tax Reform Bill (PEC nº 233/2008), during the second quarter of 2008. The approach, in simple and non-technical language, blends political sociology and practical tax issues, intending to sow, in the citizens' consciousness, the seeds of the reflections about the crucial economical dimension of one's social position.

Keywords:

Tax Reform Bill; The Social Fact of the tax; Political Process of the Taxation; applied fiscal sociology

A temática da reforma tributária ostenta prestígio ambíguo. Atrai e repele ao mesmo tempo. Suscita esperanças e provoca arrepios. Carrega simultaneamente promessa de melhoria e risco de deterioração do posicionamento de cada cidadão ou empresa na sociedade.

É a dimensão financeira da inserção social, a expressão financeira e o poder financeiro de cada participante da engrenagem social, é o suprimento de energia monetária de cada jogador, é a dotação de capital de cada um que são postas em questão de cada vez que o tema é engatilhado.

Os jogadores são desiguais, detêm potenciais assimétricos, estocam trunfos ocultos e os mobilizam no escuro. Mantidas as aparências de igualdade de oportunidades e de equivalência do poder de voto, ganham os que gritam mais alto, os que articulam melhor.

O anúncio de nova reforma tributária significa então, para todos e para cada um, de imediato, situação de alerta, risco potencial de desestabilização financeira e patrimonial, ameaça de desconforto, de obrigações supervenientes, de apelo ao esforço contributivo. Nunca experimentamos reforma tributária que oferecesse alívio geral. Todas têm trazido privilégios circunscritos financiados por sobrecarga da maioria.

A questão da reforma tributária se desgastou em duas décadas de esforços baldados. Sucederam-se repetidos fiascos, precedidos por fogos de artifício repetitivos que hoje só geram fastio. Expedições seguidas à terra prometida soçobraram repetitivamente no pântano da baixa política. Os precedentes induzem descrença e ceticismo.

No contexto de nossa democracia adolescente o desafio da reforma tributária não tem conseguido saltar o círculo de giz de um teatro farsesco onde o embate de atores desiguais, em jogo trucado, a serviço de objetivos particularistas, quando não mesmo socialmente desviantes, sem foco no interesse público, desemboca no vazio.

O tema da reforma tributária, que imanta a agenda política nas duas últimas décadas, ostenta longa seqüência de fracassos desconcertantes. O que haveria de novo, agora na quarta parte derradeira de duplo mandato presidencial, no ocaso de peculiar coalizão de governo?

Dado que no segundo semestre toda a vida política se volta para as disputas eleitorais nos municípios, e que o processo legislativo da reforma se deflagrou no mês de abril, o que seria possível esperar em um bimestre de trabalho?

Nesse apertado cronograma, diante da absoluta impossibilidade de aprofundar discussões sobre arquiteturas tributárias alternativas e de equacionar satisfatoriamente problemas acentuadamente complexos envolvendo múltiplos

interesses conflitantes, salta à vista a dimensão modesta, o alcance curto e a qualidade discutível do produto acenado.

Pode-se apostar que o arranjo a construir, mesmo aproveitando supostos consensos hipoteticamente amadurecidos no passado, será forçosamente restrito, tecnicamente pouco ambicioso, e por certo terá impacto marginal, senão mesmo nulo, na repartição social da renda e da riqueza.

Inexistem fatores sociológicos a sustentar qualquer mudança mais ousada. Inocorrem reacomodações tectônicas no concerto das camadas dominantes da nossa sociedade, não há alteração no composto hegemônico, apta a dar suporte para reformas de profundidade.

A fragmentação da burguesia empresarial brasileira, a fratura de nossas elites, a falta de um eixo hegemônico consistente e durável, furtam sustentação social à racionalidade de arquiteturas tributárias altamente integradas.

Ademais, nosso país continua a ter uma economia reflexa, desprovida de força autônoma, vendedora de commodities, com baixa agregação de valor, imersa no vaivém dos interesses transnacionais cujo centro de gravidade se encontra nos focos dinâmicos do mundo globalizado. A euforia conjuntural não induz pujança genuína que oferecesse terreno seguro para reforma ambiciosa.

As circunstâncias apontam para uma reforma de fachada. Pois em meio a um cenário externo ameaçador e ainda imprevisível, paradoxalmente a economia nacional acumula sucessos, o público consome, a indústria opera quase a plena capacidade, e investe, as empresas vendem e lucram como há muito tempo não acontecia, a Bolsa se robustece e insiste na trajetória ascendente, os rentistas festejam, os rendimentos do trabalho aumentam, a arrecadação de receitas públicas supera façanhas seguidamente, o governo desfruta de interminável idílio com a opinião pública, a natureza generosa oferece novos vislumbres risonhos ressuscitando a confiança no destino de potência, até o pensamento estratégico, há tempo abandonado, retoma fôlego.

Nesse cenário em aparência ganhador, tudo converge para a conservação do status quo. É evidentemente mínima a motivação para operar mudanças mais do que cosméticas. Mesmo porque vulnerabilidades perduram e são conhecidas, embora negligenciadas pela mídia indulgente e por uma oposição anestesiada. A prudência recomenda evitar ousadias, repetir receitas e não avançar mais do que ajustes, no limite, ornamentais.

É precisamente isso que faz a presente proposta governamental da reforma tributária (PEC nº 233, de 2008). Reunir seis tributos em dois sem perder arrecadação, prever unificação do tributo dos outros (dos Estados) em futuro longínquo, redimensionar fontes de partilha sem alterar o resultado dos apor-

tes, dourar mecanismos de fomento regional, eis os quatro eixos que oferece a reforma sugerida, sem fugir aos parâmetros conservadores indicados. Um quinto eixo imaginado, substituir encargos previdenciários de folha por outra fonte, ficou pelo caminho. Como recita o velho bordão francês, *plus ça change, plus ça devient la même chose*.

Tais balizas não obstam a deflagração das marchas a Brasília, da temporada de caça a privilégios e favores, de adulação das autoridades habilitadas a patrocinar o acesso a eles, de afluxo dos lobistas, de romaria dos representantes dos mais diversos interesses, de manifestações de reivindicação ou de protesto. Mal ou bem, nesse fecundo terreno prospera a vida parlamentar.

É uma festa democrática, dizem? É bem uma festa da democracia que temos, mas não é, por certo, a festa da democracia que queremos. A tensão dialética entre a democracia que temos e a democracia que queremos dá o tom dos embates e circunscreve o espaço das transformações possíveis.

Não deveria a reforma política anteceder qualquer reforma tributária? Como esperar alguma mudança genuína nos padrões vigentes de financiamento público sem enfrentar o pressuposto da correção de desequilíbrios e deformações da representação política, reiteradamente diagnosticados e condenados?

As transformações porventura resultantes não serão necessariamente progressos, ou o serão para uns e não para outros. Não faltam juristas a avaliar que as reformas constitucionais ocorridas nas últimas décadas antes macularam do que aperfeiçoaram nossa matriz constitucional.

Razão lhes cabe do ponto de vista de que foi uma reforma iluminista nossa última grande reforma tributária, ocorrida no final da década dos sessentas, sob a égide de regime autoritário, circunstância que propiciou a reunião dos grandes luminares da época e a implementação coativa de seu belo trabalho, em nome da racionalidade e do bem comum. É certo que o jogo de pressões e contrapressões em ambientes democráticos não favorece a construção de reformas abrangentes dotadas de alto grau de racionalidade.

Reformas tributárias abrangentes perderam espaço no mundo contemporâneo globalizado. Os sistemas tributários evoluem rumo a uniformidade crescente. Não se observam transformações econômicas e sociais tão profundas a ponto de ensejar novas revoluções tributárias.

A OCDE constata que a dinâmica dos sistemas tributários vem progredindo consistentemente, em toda parte, mediante ajustes localizados e avanços incrementais modestos.

Não é diferente no Brasil. É fato que a administração fiscal federal, e também a dos Estados economicamente mais importantes, modernizou-se, qualificou-se,

profissionalizou-se e vem incorporando maciçamente os avanços em tecnologia da informação. De tal sorte que hoje, a despeito de lacunas persistentes, o fisco brasileiro faz boa figura em comparativos internacionais.

Temos aparelho fiscal relativamente barato e satisfatoriamente eficiente. Os recordes de arrecadação não cessam de se repetirem, desmentindo previsões catastrofistas anteriores à extinção da CPMF. Visto do alto dos comandos das administrações tributárias, não há por que inventar mudanças, neste momento, passíveis de tisonar cenário tão surpreendentemente auspicioso.

A elevação sustentada da carga tributária brasileira nos anos recentes é espantosa. Admirável para uns e detestável para outros, a consagração de um padrão de incremento do esforço contributivo, consistentemente consumado em nosso país nos últimos quinze anos, não tem precedentes em todo o mundo. Somos o único país emergente a ostentar carga tributária próxima à média observada na eurolândia.

Por mais que isso escandalize anarquistas e liberais empedernidos, tal padrão de esforço contributivo foi desejado pela sociedade e esculpido pelo Constituinte de 1988, pois ali então nosso povo exprimiu opção pelo modelo de seguridade social universal inspirado na mais alta civilização praticada nos países da Europa Ocidental. Gostem disso ou não os divergentes anti-estatistas mencionados, isso custa caro.

Num país continental onde a deficiência das prestações estatais e a precariedade dos equipamentos públicos clamam por melhorias, onde é imensa a dívida social a ser resgatada, onde são monumentais os desafios da educação, saúde e segurança, é indispensável e é patriótico cultivar esforço tributário compatível.

Foge à razoabilidade, desse ponto de vista, a bandeira oportunista da redução forçada da carga tributária, que vem sendo empunhada por agrupamento de políticos opositoristas, semeando adesões no meio empresarial conservador eorquestrando manifestações públicas que beiram a histeria.

Trata-se de caricatura do velho poujadisme francês, em emulação deslocada, além de completamente despropositada neste momento em que, em plena vigência do chamado Supersimples, que contempla cerca de noventa por cento das empresas do país, o pequeno e médio empreendimento está sendo maciçamente favorecido.

O movimento pelo abatimento cego da carga tributária faz também, outra vez fora de lugar, simulacro da fracassada receita norte-americana apelidada de *starving the beast*. Pouco preocupado com as inconsistências dessa política, tão desmoralizada e talentosamente desmistificada por analistas norte-americanos da qualidade de Paul Krugman, contenta-se em explorar o potencial de indignação eleitoreira que a idéia suscita em formadores de opinião inseridos na classe média supertributada.

A tática desses demolidores da carga tributária é arriscada porque superestima a desinformação do público e se esteia em duas imposturas. Uma, atizam a justa percepção da elite de classe média de que contribui demais e recebe contraprestação estatal de menos, e associam, maliciosamente, tal percepção à condição dos empresários, que choram de barriga cheia.

Segunda impostura, tentam fazer crer que empreendimentos prosperam pouco, pagam baixos salários e cobram preços elevados, tudo por culpa da carga tributária. Sempre superestimando a desinformação do público, ocultam a dupla verdade de que, primeira, empresário literalmente não paga imposto e, segunda, numerosos empresários ineficientes só sobrevivem porque se apropriam dos tributos que condenam da boca para fora, tanto que boa maioria das empresas seria inviável fora do ambiente da babel tributária de que espertamente se beneficia com a cumplicidade das clientelas e a indulgência do fisco.

Portanto, grandes atores de mega-corporações empresariais jogam jogo viciado todo feito de hipocrisias e golpes baixos tidos como armas válidas, porque usuais nesse meio, da guerra empresarial. Aparentam falsa unidade e alardeiam suas agendas tributárias, inundando a mídia como se representassem o desejo de toda a sociedade, sufocando ao mesmo tempo a vocalização dos interesses de personagens menos instrumentados e dos cidadãos em geral.

Invectivam contra uma carga tributária que literalmente não suportam, que efetivamente lhes passa ao largo. Pois empresas não pagam tributos, elas os recolhem por vezes, retêm-nos sempre, mas repassam-nos só em parte aos cofres públicos, fazendo uso da outra parte, na melhor das hipóteses, como capital de giro, senão mesmo como lucro ilícito. Protestam fingidamente contra uma carga tributária que é a fonte de sua própria sobrevivência. Daí a relação ambígua, de amor e ódio, intensa e profunda, que empresários entretêm para com o fisco.

O imposto de renda, quase sempre subestimado mediante mil artifícios, dissolve-se nos preços dos produtos e serviços. Os demais tributos são retidos com zelo, são repassados com amargura e, sobretudo, são freqüentemente apropriados pelas empresas, na parte ou no todo, temporária ou definitivamente, graças aos escalonamentos de prazos, planejamentos tributários, artifícios contábeis, erros, omissões, elisões, evasões, inadimplências, simulações, fraudes, sonegações, parcelamentos, transações, remissões, anistias.

Empresários choram, contra a carga tributária, por uma dor que deveras não sentem, para tentar obter vantagens competitivas, incentivos legais, isenções, exonerações, alíquotas favorecidas, deduções excepcionais, créditos especiais, mercados protegidos, fornecedores disciplinados e daí por diante.

Mas, no fundo, empresários são conservadores, tendem a votar pela re-

produção de condições nas quais prosperam nos nichos em que se encastram, temem mudanças que envolvam risco de questionamento a privilégios estabelecidos ou de prejuízo ao equilíbrio de negócios estruturados.

Uma vez que o mundo empresarial, predominantemente conservador, agiganta-se como ator no jogo da reforma tributária, e que esse ator é o principal financiador de partidos e de campanhas políticas, e influencia poderosamente a mídia, disso resulta grave mutilação dos diagnósticos dos defeitos do sistema tributário e, conseqüentemente, focalização deformada da pauta de medidas toleradas de reforma tributária.

Por isso é que o tema da reforma tributária jaz atrelado, no mundo oficial, há quinze anos, ao cuidado obsessivo com a multiributação do consumo, reduzida, de um lado, à questão do desconforto dos fiscos estaduais em relação à mobilidade dos investimentos e volubilidade dos empresários, e de outro lado, à mesquinha preocupação com os micos tributários dos exportadores e da cunha fiscal sobre investimentos, erigidos em problemas supremos do país.

Evita-se, como à peste, abordar ou reconhecer a vocação redistributiva de todo sistema tributário. Se a PEC 41, de 2003, simulava propor medidas tendentes a aumentar a progressividade de diversos tributos patrimoniais, medidas essas removidas e derrotadas sem reação, já a PEC 233, de 2008, ostenta capitulação de qualquer veleidade de incremento da progressividade e de preocupação redistributiva. A redistribuição se especializa na rubrica investimento por via de hipotéticos fundos regionais de desenvolvimento.

Evita-se ao mesmo tempo, com também obsessivo zelo, et pour cause, o questionamento da exorbitante tributação brasileira do consumo vis-à-vis a tributação da renda e do patrimônio, enquanto, por outro lado, modelos tributários alternativos são silenciados, sobretudo aqueles que, pelo automatismo inerente, como é o caso da tributação de movimentações financeiras, implementam eficazmente (demais) o princípio da universalidade da tributação e ameaçam fazer desmoronar todo um mundo de privilégios e vantagens obscuros que vicejam no interior de nossa atual babel tributária.

É comum, no mundo acadêmico, a avaliação de que nosso sistema tributário, centrado na base consumo, reforça, em vez de atenuar, as desigualdades distributivas. De fato, o sistema tributário brasileiro destoa do padrão médio verificado nos países membros da OCDE por supertributar o consumo e subtributar a renda e o patrimônio. Ora, esse eixo analítico foi abolido da pauta oficial de reforma tributária.

Vê-se como é enorme a força dos grandes atores para pautar a discussão sem desbordar da fronteira de seus interesses. Não deixa de ser hilariante o frenesi quixotesco exibido por personagens repentinamente convertidos ao afã teatral-

mente apressado de fazer comissão especial cumprir prazos regimentais para votar à força a última proposta governamental, até mesmo ameaçando-se avocar a discussão diretamente ao plenário, tenha ou não tenha havido tempo suficiente para bem estudá-la e discuti-la. Isso ao mesmo tempo em que fazem de conta desconhecer a existência de projetos equivalentes, longamente amadurecidos em consensos formados no interior da Câmara e prontos para pauta de plenário, dormitando há anos nos escaninhos da Casa. Ruim é que o atropelo prejudica a qualidade, expulsa a transparência, propicia acordos obscuros e inserções espúrias. Resta que o produto final tem que sofrer novos crivos no Senado.

Não é preciso lembrar que o governo federal é o ator principal desse jogo, seguido pelos governos estaduais e prefeituras, esses últimos enquanto titulares de competências tributárias, mas também enquanto devedores do governo federal ou credores de transferências intergovernamentais.

O governo federal tradicionalmente insiste, desde 1989, em separar a reforma tributária, que focaliza as formas de arrecadação de receitas públicas, da chamada reforma fiscal, relacionada com a repartição de recursos e atribuições entre os entes federados. Entende-se que o respectivo pacto federativo, celebrado implicitamente pelo constituinte de 1988, só poderia ser repactuado em outro processo constituinte específico. Além do que a focalização da temática federativa perturba e compromete o estudo isento da reforma tributária.

Mas a necessidade, ou a voracidade por recursos alheios, reforçada pela dificuldade política do exercício eficiente das competências tributárias próprias, impele os prefeitos, principalmente de municípios pequenos e médios, já há dez anos, a promover marchas sobre Brasília, para pressionar o Governo Federal a ceder mais recursos, não importa a qual pretexto e sob qual forma.

Esse movimento faz contaminar as reformas tributárias com matérias extravagantes, rigorosamente não tributárias, como tratamento de precatórios, flexibilização de dívidas, critérios de distribuição de royalties ou compensações financeiras por jazidas, por preservação de recursos naturais, por vizinhança com hidroelétricas, e daí por diante.

Como os municípios constituem a base da captação de votos, da arrecadação (normal ou paralela) de recursos partidários e do fornecimento de quadros partidários, o movimento repercute bem nos gabinetes de Brasília. Instaura-se então empecilho de monta à finalização de reformas tributárias, às voltas crescentemente com a necessidade de barganhar com os prefeitos e seus representantes para viabilizar votações difíceis.

A proposta governamental sinaliza sensibilidade à mencionada restrição ao formular tratamento duplo às partilhas de receitas públicas. De um lado,

apregoa virtuosa neutralidade, operando rearranjo de fontes e de percentuais de repartição com intenção declarada de reproduzir a configuração de partilhas verificada no ano de 2006. De outro lado, no próprio rearranjo das fontes, deixa implícita a possibilidade e propiciar aumentos nas transferências intergovernamentais.

O quadro se complica diante da evidência, exposta pelo Tribunal de Contas da União e pela Corregedoria da União, a partir de amostras que examinaram, de que maioria expressiva de municípios pratica sistematicamente desvios de recursos provenientes de transferências federais, seja sob forma de erros e irregularidades, seja mesmo mediante fraudes, apropriação indébita e formação de quadrilha, como exemplifica a recente Operação Pasárgada, executada pela Polícia Federal.

Permanece ainda fresco nas memórias o caso da máfia das ambulâncias, a desperdiçar recursos escassos da Saúde Pública no âmbito dos municípios, entre tantos outros casos análogos. Essas provas da tolerância cultural brasileira para com a corrupção e o desvio de recursos públicos, lá nas origens da vida política que deita raízes nos municípios, reflete-se na fragilidade das instituições brasileiras de controle e sanção de tais desvios.

Esse quadro de descontrole impõe dificuldade adicional, pois a habitualidade e o volume desses vazamentos impedem o oferecimento de prestações estatais condizentes com a dimensão da carga tributária e desmoralizam o sistema tributário, as administrações tributárias e os procedimentos de reforma tributária.

Acontece que, à margem do jogo pesado dos atores gigantes já referidos, o cidadão comum é intrinsecamente o pagador de tributos em instância final, é o autêntico subscritor do Contrato Social constitutivo da nação, razão que deveria credenciá-lo a ser tomado como referência suprema do jogo da reforma tributária. Isso evidentemente não acontece porque o cidadão, aqui descrito como figura transcendental da lógica política, concretamente consegue encarnar pouquíssimo dessa figura em nossa realidade social.

Visto sob a ótica do cidadão comum, referência última desse processo legislativo, salta à vista que o problema da reforma tributária é um só e muito simples, a saber, o de distribuir equitativamente, entre todos, o ônus coletivo do financiamento do Estado, ônus transparentemente demonstrado e aceito, com mecanismo operacional tão fácil e barato quanto possível.

Eis o óbvio, o ovo-de-Colombo. Está claro que a atuação abusiva dos atores gigantes, descuidados do imperativo abstrato de olhar a cada momento para o cidadão enquanto referência suprema do procedimento legislativo, resulta em embaraçar o jogo, desfigurar a problemática, deformar o diagnóstico e viciar o resultado.

Transparência, simplicidade, modicidade, equidade, eis os princípios bási-

cos de um sistema tributário ideal. Verificado que nosso sistema tributário em vigor se afasta desses princípios neste ou naquele passo, convém ajustar a rota para recuperar o império dos princípios. Eis aí exposto todo o problema da reforma tributária referida ao cidadão, é tão simples quanto isso.

Mas o ideal se revela inatingível na prática, pois pressupõe sociedade também ideal, composta por cidadãos iguais no acesso e na capacidade de processamento da informação, iguais no direito de apropriação da riqueza social, iguais no uso dos mecanismos de construção do contrato político.

Nossa sociedade de classes em país periférico, historicamente desigual, marcada por exíguo acesso a educação de qualidade e baixa temperatura política, distancia-se muito dessa configuração ideal. Segue-se que o sistema tributário, espelho maior das relações sociais, flexibiliza-se para acolher os privilégios das elites, enquanto se enrijece para extrair cruelmente a mais valia fiscal de quem menos tem acesso aos centros de decisão política.

Iniquidade é a característica mais evidente de nossa prática tributária. Isso posto, é inconveniente para as elites patrimonialistas, beneficiárias de tratamentos excepcionais, a ênfase na simplicidade e na transparência, e não é preciso dizer, na equidade, rejeitada como tabu, assim como seu corolário, o princípio da universalidade da tributação.

É curioso como o apego à exceção, culturalmente inerente às elites possuidoras, suscita doentia exacerbação da extrafiscalidade. Assim se desvirtua a finalidade básica dos tributos que é de suprir as necessidades de financiamento das atividades do Estado. Engendra-se, conseqüentemente, sistema tributário diabolicamente complexo, terminando por embaraçar a operação dos negócios dos membros mais proeminentes dessas elites, a tal ponto que, sob risco de perder privilégios, resignam-se a aventurar-se no jogo da reforma tributária.

Nessa hipótese, a simplicidade, que desperta no cidadão comum interesse espontâneo, passa a exercer, sobre o empresário, atração ambígua, quando a própria fluência dos negócios começa a mostrar-se incompatível com o desfrute de benefícios excepcionais.

Esta é uma situação concreta materializada no florescimento de diversas alternativas de reformas tributárias simplificadoras, muito interessantes, todavia esbarrando nessa disposição ambígua do empresariado. Nesse trilho vicejaram várias propostas, como o antigo projeto Ponte, remodelado no atual projeto Haully, acoplando imposto seletivo sobre itens de consumo a imposto genérico sobre movimentações financeiras.

Destaca-se também a proposta do imposto único federal sobre movimentações financeiras, aprovado por comissão especial em 2002 e pronto para plenário (PEC 474, de 2002). Viabiliza um caminho de simplicidade radical que afirma

a função financeira básica do imposto e exclui a extrafiscalidade, remetendo-a para o lado da despesa orçamentária, no capítulo das finanças públicas.

Essa proposta resgata a transparência, a universalidade do imposto, a equidade interpretada como proporcionalidade abrangente, a eficiência da alta produtividade com baixo custo, a eficácia da praticabilidade automática. Causa arrepios, todavia, em todos os que sobrevivem na obscuridade, na informalidade, na excepcionalidade. Desperta simpatia no setor de serviços e rejeição no setor industrial. Ostenta a qualidade de ter sido concebida inteiramente no âmbito da Câmara dos Deputados, sem passar por negociação junto ao Executivo, o que também significa defeito. No momento não magnetiza consensos entre as lideranças. É tratada como se não existisse.

Os princípios antes enumerados, imbricados uns nos outros, deduzem-se, desdobram-se, irradiam-se em exigências mais complexas. Devem prevalecer não só na concepção mas também, sobretudo, na aplicação. A experiência ensina que, aquém dos conceitos formalmente legislados, a verdade do sistema tributário se encontra em sua execução. Por exemplo, não adianta ter um imposto de renda justo e progressivo na teoria se sua aplicação só é praticável relativamente a um punhado de vítimas inaptas à evasão.

Disso segue a importância crucial do aparelho administrativo tributário, da institucionalidade fiscal. Derivam-se imperativos de racionalidade, eficiência, alta produtividade com baixos custos, apropriação eficaz de avanços tecnológicos, impessoalidade, legalidade, moralidade, integração, cooperação, sigilo, independência em relação a pressões de interesses privados e de injunções políticas partidárias.

Implícito está aí formidável desafio de organização de recursos humanos motivados, capacitados e comprometidos com a institucionalidade fiscal. Goste-se disso menos ou mais, não há nação sem fisco. A institucionalidade tributária é corolário da soberania. Não há contrato social sem algum grau de solidariedade financeira. Não há Estado sem poder de constrangimento financeiro, sem coação fiscal.

Então, desde logo, agiganta-se o Fisco como ator principal de qualquer reforma tributária. Na prática, não é uno nem coeso esse ente abstrato, pois se concretiza em múltiplas corporações, equipes econômicas, ministérios e secretarias.

Profissionalizados em carreiras de Estado, os agentes do fisco constroem uma vida vestindo a camisa da razão de Estado e acabam constituindo o único grande ator capaz de, por vezes, arbitrar em favor do interesse público no jogo bruto dos particularismos e interesses casuísticos que se desencadeiam durante o processo da reforma tributária. No mais das vezes, no entanto, emparceiram-se com a visão de mundo das locomotivas da economia, suplantando-as apenas pela ênfase ocasional na percepção do todo.

A reforma tributária que, recorrentemente e por mais uma vez, “desta vez será diferente” e “desta vez vai”, alavanca-se, agora desta vez, no texto da PEC nº 233, de 2008, proposta de emenda constitucional de iniciativa do Poder Executivo Federal.

É ela que acontece, que ofusca, que magnetiza, enquanto um manto de silêncio encobre precedentes, sufoca questionamentos e assassina projetos concorrentes. Então não vem como novo acepipe a abrilhantar já variado cardápio. Surge como prato de salvação para exorcizar o fiasco de um cardápio esvaziado.

É dela que se fala na mídia, nos meios políticos e nos foros econômicos. Mas essa recém-nascida, precedida de clarões no firmamento, trombeteada como façanha notável do final de governo, como que as taboas da lei do céu tombadas, só em aparência aterrissa em meio ao deserto.

Nos desvãos do Poder Legislativo, embaraçado pelas peripécias do processo legislativo, jaz rico repertório de concepções e variantes de reforma tributária, refletidas, discutidas, sedimentadas, desprezadas e esquecidas na maior parte, abandonadas em hibernação, desde a preparação da Constituinte na segunda metade da década de oitenta, passando pela Constituinte Revisional do início da década de noventa, atravessando a octaetéride fernandina e prosseguindo ao longo dos cinco anos e meio da era Lula.

Segundo críticos pouco indulgentes a PEC 233 em pouco ou nada inova, não passa de rearranjo desajeitado de teses requentadas, não ousa, não simplifica, não alivia nem torna mais transparente nem mais equitativa nem menos regressiva a distribuição social dos encargos de financiamento do Estado.

Ignora os apelos por reformulação abrangente do sistema tributário nacional, remete para o futuro quase todo o pacote de mudanças, cultiva a obscuridade ao remeter para hipotéticas leis complementares toda a verdade pormenorizada do que se pretende, promete minimizar perdas sem oferecer garantias concretas, e no entanto, recorta-se do contexto, faz política de terra arrasada e dá-se como solução final a pegar ou largar.

Vista dessa mesma perspectiva crítica, ela irrompe como ato de império, como veredicto oracular, entrincheira-se detrás de imaginário mandato atribuído a suposto consenso de governadores, de técnicos ligados ao CONFAZ e de “sábios” lobistas de elite reunidos no Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. Fanfarroneia falsa unanimidade, ornamenta-se de manifestações litúrgicas de apoio captadas por intimidação, em vez de oferecer-se discretamente como apenas mais um projeto colaborativo entre tantos outros tendentes ao aperfeiçoamento do sistema tributário nacional.

Prometendo subvenções, compensações e desonerações, incita manifestações de prefeitos, coopta gigantes da indústria, alicia apoios associativos e sindicais, repro-

duzindo, nisso, idêntica estratégia adotada em 2003 para impulsionar a PEC nº 41, sem chegar agora ao extremo então praticado, quando se deflagrou marcha do Planalto sobre o Congresso para ali despejar a PEC 41 em nome de tão alardeado quanto inexistente consenso de 27 governadores e, não bastasse, também em nome da parva “consensuação” então encenada no mencionado Conselho. Tais exageros autoritários foram cabalmente desmoralizados e oportunamente rechaçados pelo Parlamento, onde se viu que governador não vota, que membro do CONFAZ não tem voto e que conselheiro do Presidente não substitui a representação popular.

A PEC 41, como se verificou, não teve vida fácil. Transpôs, sob ato de força, o crivo de admissibilidade, na Comissão de Constituição e Justiça, mediante substituição de parte de seus membros, necessária para obter consentimento, sem falar nos rumores de compra de votos que o Procurador Geral da República considerou verossímeis e denunciou perante o STF.

A PEC 41, em 2003, foi bem sucedida no que trazia de “carona”, a saber, a prorrogação da DRU e da CPMF, mas fracassou no objetivo nuclear da nacionalização do ICMS, assim como na parte mais ornamental porém simbolicamente importante, relativa ao incremento de progressividade dos impostos patrimoniais.

Outra “carona” bem sucedida foi o esteio constitucional do chamado Supersimples, inesperado e alheio à iniciativa governamental, pois que resultou de emenda de partido de oposição, acolhida por acordo. Desdobrou-se posteriormente na lei complementar do regime do Simples Nacional, medida tributária de enorme expressão, uma vez que abrange potencialmente cerca de noventa por cento das empresas do País.

Cabem duas observações: primeira, que o citado regime, recém-implantado, terá de sofrer reformulação para ajustar-se às inovações trazidas pela PEC 233, e segunda, que sua estrutura de incidência sobre receita bruta não é compatível com a sistemática do IVA, suscitando então novo problema, de encontrar fórmulas estimadas de aproveitamento de crédito, sem o que os dois universos de empresas permanecerão estanques.

A lição do fracasso foi aparentemente absorvida, tanto que, elogiavelmente, a PEC 233 incorporou o aprendizado correspondente, suavizando a reforma do ICMS e abandonando qualquer veleidade de reforço dos impostos patrimoniais, exceto pela quase imperceptível astúcia de incluir o imposto sobre grandes fortunas na base partilhável que favorece financeiramente Estados e Municípios.

A solução do IVAF pode ser apresentada como engenhosa enquanto reconhece a rigidez de vantagens adquiridas em situações consolidadas no âmbito do IPI, vaca sagrada dos defensores da Zona Franca de Manaus e de tantos outros beneficiários de regimes especiais, assim como do ISS e do ICMS, cujas competências reservadas os respectivos entes federados titulares lutam para não perder.

Nesse contexto, faz sentido a estratégia de manter as coisas como estão e construir, no âmbito federal, onde fica mais fácil, um núcleo matriz do IVA, aproveitando para extinguir contribuições especiais de má qualidade e deixando como horizonte futuro a grande sistemática unificada e não cumulativa de tributação da base consumo.

Enquanto a formalização desse modelo não se revelar politicamente viável, um pouco de boa-vontade e muita força de imaginação poderia ensejar, num exercício de síntese mental, tentar olhar como se fosse um todo coeso o nosso confuso composto de múltiplas incidências sobre o consumo.

Vista na contraluz, entretanto, o IVAF parece tangenciar a insensatez. Não é, como alguns entenderam, nenhuma fusão do PIS-COFINS, CIDE-combustíveis e contribuição ao salário-educação, apenas pretende substituir as respectivas arrecadações. Virá sobrepor-se ao IPI, ICMS e ISS, com alíquotas ainda não definidas mas presumivelmente elevadas, mantendo então quase a mesma atual tributação infernal e regressiva sobre o consumo. Não grava a receita bruta, e sim os preços. Ainda que mais racional, tem sistemática operacional mais complexa do que a das contribuições substituídas. Não dá para prever a dimensão do universo contributivo nem a forma de conciliação com o universo do Supersimples.

O IVAF é, na verdade, tributo circulatório, incidente sobre saída de estabelecimento de bens e serviços ou sobre o respectivo registro da declaração de importação. Aliás, nem mesmo esses pormenores são ainda conhecidos, pois sobrevirão em atos legislativos infraconstitucionais. Não se sabe se alcançará, como no modelo europeu, a universalidade dos bens e serviços, inclusive bancários e financeiros e operações imobiliárias, o que justifica inquietação dos setores correspondentes. Como tudo pende de regulamentação, é cedo para deitar maiores conjecturas a esse respeito.

Pro bene, há de reconhecer-se que a equipe governamental demonstrou prudência, desambição, flexibilidade, engenho e astúcia, ao adotar fórmula pouco ambiciosa, já bem rodada, atendendo a relativo consenso longamente amadurecido, e ao procurar equacionar minimamente reivindicações generalizadas por fontes adicionais de recursos e garantias de compensação de perdas.

Para não desacreditar do bordão “desta vez é diferente”, de fato a correlação de forças na base parlamentar de apoio ao Governo agora é outra. A diferença começou por exibir-se com arrojada desenvoltura e isso já antes da decolagem, pois no exame de admissibilidade perante o atual colegiado da mesma Comissão, ora reerguida em seus bríos, o bólido governamental da nova PEC 233 sofreu cortes profundos em suas asas.

Prevaleceu a afirmação do superior império das cláusulas constitucionais pétreas da isonomia, da legalidade estrita dos tributos, da separação dos poderes

e do princípio federativo, no procedimento de mutação constitucional derivada, em detrimento dos respectivos deslizes governamentais. Em consequência, o feito avança rumo à Comissão Especial com alterações importantes no que se refere à iniciativa legislativa no âmbito do novo ICMS, a metodologia de definição de alíquotas, a uniformidade da repartição entre origem e destino sem as exceções do petróleo e da energia, a salvaguarda da anterioridade, as atribuições do novo CONFAZ, a previsão de novas sanções.

A mensagem política subjacente é que o Governo não detém o controle completo do processo, como aliás se verificou que já não tinha nem mesmo no início do primeiro mandato, sendo mesmo normal que o detivesse menos ainda no final do segundo. Idêntico alerta já havia sido dado no processo perdido da prorrogação da CPMF. Isso não chega a mudar o peso relativo dos grandes atores mas aumenta o risco, certamente, de perdas indesejadas a cargo do tesouro federal.

O Poder Executivo impõe o script de sua autoria com todo o peso de seus aparelhos, com a força de mobilização da base governista, com a capacidade de ativar apetites e eventualmente satisfazê-los em parte, com o prestígio do Presidente perante a opinião pública e com o ultimato expresso feito de público pelo ministro fazendário de que, se reforma houver, não poderá afastar-se muito do arcabouço governamental.

O timing da presente tentativa de reforma praticamente exclui a possibilidade de solução muito diferente. É presumível que o arcabouço governamental chegue a plenário com alguns cortes e pequenos aperfeiçoamentos, sem falar nos inevitáveis contrabandos, a risco do tesouro federal, viabilizadores das votações.

Para o gosto deste escrevinhador, seria desejável procedimento reflexivo mais profundo, numa temporalidade mais propícia, que permitisse sortir des sentiers battus, perambular um pouco à margem do script governamental, adotar soluções mais consentâneas com o interesse público geral referido aos cidadãos comuns.

No entanto, outras alternativas mais ousadas, embora atraentes, não obstante prontas para pauta, permanecem no limbo, por incapacidade de mobilizar fração consistente da opinião pública e das lideranças parlamentares. O realismo obriga a voltar-se aos mecanismos de decisão efetivamente operantes e a seus fatores condicionantes inseridos na configuração concreta de nossa sociedade estratificada.

O mesmo realismo pragmático sugere inviabilidade de adotar, no curto prazo, propostas mais ousadas que inclusive tramitam em paralelo com a proposição governamental, embora talvez acabem sendo aproveitadas em parte. É o caso do projeto Haully, e da PEC 31, de 2007, que encabeça o processo por ser mais antiga,

tendo resultado de longa fecundação do núcleo fracassado da PEC 41, da unificação do ICMS, durante cinco anos, por devotado agrupamento de deputados.

Também é o caso das recomendações do relatório Dornelles-Jereissati, editado há pouco tempo pelo Senado Federal no uso de sua atribuição de avaliar a funcionalidade do sistema tributário nacional. Houve por bem preconizar a instauração radical de um IVA clássico, substituindo de vez todos os tributos incidentes sobre a base consumo, especialmente o IPI, o ICMS e o ISS. Optou pelo caminho fácil de resgatar o modelo Parente/Mussa Demes, desenvolvido nos anos 1995/2002, sem cuidar de compreender as razões de seu fracasso.

Esse modelo, relativamente óbvio do ponto de vista da lógica acadêmica, banhando em critérios abstratos da ciência fiscal, e na emulação simplória de paradigmas estrangeiros bem sucedidos numa multidão de países distintos do nosso, padece de certa ingenuidade ao minimizar a importância de fatores sociológicos peculiares da estrutura sócio-política brasileira. Dessa perspectiva o modelo governamental o supera em prudência e pragmatismo.

É pena que as circunstâncias culturais e políticas em que vivemos no momento não favoreçam o necessário debate de fundo, que há de ocorrer mais cedo ou mais tarde, confrontando as supostas vantagens de uma não-cumulatividade mais mítica do que real, com o inegável apelo de uma solução futurista baseada na tributação eletrônica das movimentações financeiras. No momento, goste-se ou não, prevalecem as injunções da política-espetáculo, com seu carrossel de manobras coreográficas, encenando mudanças que pouco mudam e encobrendo o jogo pesado dos grandes atores em busca de ganhos marginais em suas posições relativas no interior do grande jogo social.

Em conclusão, o procedimento da reforma tributária de 2008 sugere probabilidade reduzida de consumir o processo legislativo antes de 2009, tende a tropeçar em numerosos impasses e dificilmente enfrentará a problemática de fundo que consiste em construir um modelo tributário amigável para com a produção, o trabalho e a geração de valor, favorável ao crescimento, ao desenvolvimento social e à dinâmica coletiva, dissuasiva do rentismo, do empoçamento de riqueza estéril, da coagulação do capital, do uso anti-social de recursos e fatores, harmônico com os sistemas dos vizinhos e parceiros, tão simples, barato e automático quanto a tecnologia o permitir, transparente, equitativo e módico, exigências essas que perduram a desafiar futura reforma tributária, quem sabe realizável no contexto de um ciclo longo de crescimento.