

## Antes da reforma tributária

*"No dia em que tivermos uma reforma de profundidade nos orçamentos públicos vai ser possível discutir simultaneamente a pertinência dos impostos e a das despesas"*

Faz muito tempo que descrever nosso sistema tributário como um manicômio deixou de ter graça. O assunto se tornou inconveniente, como o da violência, pois adquire uma coloração diferente quando nos atinge, e nos dias de hoje não há quem não tenha uma história triste, ou trágica, para contar quando se trata de assaltos, ou de impostos, taxas, contribuições, livros e fiscalizações, federais, estaduais, municipais, previdenciárias ou trabalhistas.

A grande pergunta é porque tem de ser assim, ou o que foi que deu errado para que as distorções se tornassem tão avassaladoras.

Não pense o leitor que existe uma resposta fácil, talvez quem sabe relacionada com a nossa pervertida identidade nacional: enquanto os Estados Unidos tiveram sua independência associada a uma revolta contra os impostos, no Brasil essa revolta foi derrotada e a independência se construiu sobre pressupostos diferentes, muito piores.

Mais útil é lembrar que nosso sistema tributário foi profundamente influenciado pela tragédia fiscal que experimentamos do lado da despesa no período em que vivemos sob hiperinflação: despesas de 65% do PIB com receitas de 25% do PIB, e um "rombo" nas contas do governo na faixa de 40% do PIB em média para 1985-1994. E isso antes das reestruturações das dívidas de estados e municípios, da renegociação da dívida externa, das privatizações, reformas e reconhecimento de "esqueletos" que ocorreram no período posterior ao Plano Real.

É certo dizer que, à medida que a tragédia foi se consumando, a Receita foi trabalhando patrioticamente, dentro de sua área de competência, no sentido de alcançar a despesa, especialmente

depois de 1994, tal qual, por exemplo, a Petrobras buscava a meta também inicialmente impossível de autossuficiência em petróleo.

A diferença talvez estivesse no fato de que o consumo nacional de petróleo tinha lógica e limite, enquanto o desejo de gastar dinheiro público era infinito e ilimitado, mas não em razão de nossa natureza perversa, mas de nossas instituições orçamentárias. O fato é que a Receita, ao contrário da Petrobras, nunca conseguia reduzir a distância. A meta parecia se mover, não importava a sucessão de recordes de arrecadação, sempre aparecia mais e mais despesa no orçamento, de tal sorte que a urgência permanecia, tornava-se crônica.

No fim dos anos 90, a Lei de Responsabilidade Fiscal resolveu parte do problema à medida que estabeleceu limites de endividamento e uma série de outros controles sobre a execução do orçamento, mas nada avançou sobre o orçamento em si, ou seja, nada foi feito com o intuito de disciplinar a formação da despesa pública: sonhar não foi considerado irresponsabilidade. Com efeito, sonhar é o que fazem a Lei Orçamentária e, especialmente, o Plano Pluri-Anual (PPA). Lá são colocadas todas as despesas que se acha bonito fazer, pois, ao fim das contas, o orçamento é apenas uma autorização para gastar e, portanto, nada mais que uma coleção de boas intenções. Não importa que apenas um porcentual pequeno do que se autoriza acabe sendo executado, e pelos piores critérios que se pode imaginar. O desgaste político em fazer orçamentos e planos realistas sempre pareceu grande demais, de modo que se mantém a ficção, inclusive e principalmente, como instrumento de controle fisiológico do Congresso.

O problema é que a ficção não é inofensiva; enquanto perdurar esse sistema que incha a despesa de forma irreal, a Receita continuamente se manterá abaixo do "sonho", e os coletores de impostos vão se sentir investidos da autoridade para buscar os recursos para cumprir as metas de despesa, não importa de que forma. E, assim, nunca haverá "excesso de arrecadação" e, para

toda "bondade", farão sempre uma "maldade" compensatória, como temos visto recentemente.

No dia em que tivermos uma reforma de profundidade nos orçamentos públicos vai ser possível discutir simultaneamente a pertinência dos impostos e a das despesas. Só depois da reforma orçamentária, a reforma tributária vai andar de verdade.