

## A Necessária Economia Política da Taxação

FABIANA ROCHA (\*)

Como demonstram os livros introdutórios de finanças públicas, as políticas de taxaço devem ser avaliadas usando-se os critérios de eficiência, equidade e simplicidade. A aplicaço desses critérios envolve, contudo, um trade-off que em última instância é resolvido através do sistema político.

Assim, para entender por que têm sido tão difíceis a discussào e a aprovaço da reforma tributária, é preciso ir além das teorias tradicionais, especialmente dado que porque parece haver um consenso sobre os problemas estruturais que afetam o sistema tributário brasileiro e uma concordância mínima no que diz respeito à direço que as mudanças devem tomar.

Uma das explicaço para a grande dificuldade de levar adiante uma reforma tributária é o chamado viés de *status quo*. Como várias forças (estruturais, institucionais, grupos de interesse) foram responsáveis por forjar o sistema tributário atual, as mesmas forças trabalham para que tudo permaneça como está. Há, naturalmente, uma forte resistência à mudança e quando ela ocorre tende a seguir a trajetória do sistema em vigor.

Outro fator importante que pode dificultar a reforma é a quase impossibilidade da sociedade se envolver com uma questão tão complexa. Além disso, reformas tributárias substantivas frequentemente envolvem custos que são imediatos e visíveis, mas benefícios que só serão sentidos ao longo do tempo e são muito menos concretos. O processo longo e complexo faz com que as pessoas não entendam claramente o significado da reforma e por consequência não consigam avaliar como serão afetadas. Neste contexto, os políticos também preferem mudanças pontuais, porém altamente visíveis, especialmente quando uma nova eleiço está próxima.

Finalmente, a heterogeneidade da sociedade pode ser um fator determinante da dificuldade de realizar reformas. Qualquer reforma tributária terá um impacto diferente sobre os indivíduos/grupos que naturalmente têm dotaço e/ou preferências distintas. Assim, reformas que são socialmente benéficas podem não ser levadas adiante porque contrariam os interesses até mesmo somente de alguns.

A despeito das dificuldades, reformas tributárias substantivas ocorrem e a literatura apresenta alguns fatores que podem determinar que elas aconteçam. A OCDE (Tax Policy Reform and Economic Growth, 2010) lista uma série de aspectos que podem minimizar os obstáculos à implementaço de reformas tributárias. Vários desses fatores foram levados em conta na discussào da reforma tributária brasileira.

A literatura sugere que, quando possível, uma reforma ampla deve ser preferível à modificaço de cada imposto isoladamente, uma vez que o sistema tributário é um conjunto de impostos que interagem, e diante disso discussões tributárias desconectadas não fazem sentido. Ao permitir o debate do sistema tributário como um todo, uma reforma ampla possibilita que sejam levadas em conta as questões distributivas e os perdedores sejam compensados. Seria principalmente a melhor opção se os benefícios de longo prazo da reforma tributária pudessem ser alcançados somente com um pacote completo de reformas.

No entanto, reformas incrementais podem funcionar melhor em algumas situações, como quando o ciclo eleitoral dificulta a implementação de uma reforma extensiva, quando ainda é preciso algum esforço de convencimento de que a reforma é necessária ou que deve ocorrer em determinada direção e quando o resultado da reforma é muito incerto, uma vez que permitem minimizar os custos de uma eventual reversão de rumo. Finalmente, não é possível esquecer que reformas mais amplas podem não prescindir de uma sequência de reformas incrementais para que eventuais ajustes finos sejam realizados.

Alguns argumentam que o estado das finanças públicas é mais determinante do que a própria conjuntura política. Por um lado, pode ser mais fácil implementar uma reforma tributária quando há geração de superávits orçamentários que poderiam absorver pequenas perdas de receitas resultantes da reforma ou que poderiam ser usados para compensar parcialmente os perdedores. Por outro lado, os obstáculos políticos são mais fáceis de superar durante uma crise devido à necessidade premente de aumentar a receita tributária para restaurar as contas públicas.

Regras de transição apropriadas são fundamentais e podem ajudar a reduzir a oposição à reforma por aqueles que julgam que serão

negativamente afetados por ela. É importante observar que essas regras, contudo, podem reduzir os ganhos esperados da reforma tributária e resultar em maior complexidade, algo que, a princípio, queria-se justamente resolver.

É necessário adotar uma estratégia de comunicação clara e as propostas individuais devem ser rigorosamente avaliadas. Neste ponto, vale lembrar que houve um trabalho incansável dos responsáveis pelas propostas de explicá-las e apresentar seus impactos distributivos e sobre a arrecadação, que foi reforçado pela avaliação de pesquisadores de dentro e fora do governo.

Finalmente, a coordenação entre os diferentes níveis de governo é fundamental, e os desafios como se viu o ano passado são enormes.

Obviamente, é útil que haja uma lista de estratégias que possam contribuir para um esforço bem-sucedido de reforma tributária. Esta lista, contudo, não implica que existe uma receita a ser seguida. Levar adiante uma reforma tributária num país com sistema partidário fragmentado, ciclo eleitoral curto, onde há forte influência política dos “perdedores” e onde as principais bases tributárias são divididas entre os diferentes níveis de governo é certamente muito difícil.

Alguns itens da lista claramente não foram contemplados e merecem atenção porque, mais do que ampliarem as perspectivas de adoção da reforma, melhoram a qualidade da política de taxação em geral e aumentam a probabilidade de avaliações adequadas do sistema tributário no futuro. O mais importante é a adoção de reformas institucionais que melhorem a transparência e o entendimento do sistema tributário. São vários os exemplos que podem ser fornecidos a partir da experiência internacional, mas o mais óbvio e necessário é a publicação e disseminação de dados com maior abertura e extensão. A falta de um modelo de microssimulação de acesso aberto também não ajuda a dirimir as incertezas sobre os resultados da reforma tributária. Com isso, os políticos não têm certeza sobre a qualidade da informação disponível para avaliar o impacto provável das reformas, o que os torna mais cautelosos. Quanto maior a incerteza sobre a qualidade da informação e maior a divergência entre a informação obtida através de diferentes canais, mais difícil se torna a tomada de decisão.

Os caminhos para a reforma e construção de um novo sistema parecem ser mesmo dependentes do entendimento de como as forças e mecanismos políticos moldaram o sistema tributário vigente, ou seja, da economia política da taxação.

Na visão da OCDE, para a reforma acontecer é fundamental que alguém esteja disposto a usar seu capital político pessoal para garantir a formação de coalizões amplas o suficiente para que seja abandonada a opção pela manutenção do *status quo*. Esse *policy entrepreneur* não precisa ser um político, ainda que os políticos naturalmente devessem assumir esse papel.

*(\*) Professora da FEA-USP e pesquisadora do Laboratório de Economia do Setor Público (LabPub). (E-mail: frocha@usp.br).*