

16/05/2018 - 05:00

A falta de transparência fiscal

Por **Pedro Ferreira e Renato Fragelli**

Foi preciso uma crise profunda para que a necessidade de um verdadeiro ajuste fiscal fosse finalmente reconhecida, pelo menos entre os presidenciáveis com alguma chance de chegar ao Planalto. Mas será preciso maior transparência na distribuição da carga tributária para convencer os eleitores de que são eles quem custeiam o Estado gigantesco atual.

De acordo com entrevistas dadas à imprensa pelos assessores econômicos dos principais candidatos à Presidência da República, já há consenso quanto à necessidade de um ajuste fiscal, visto como pré-condição para a retomada do crescimento. Persistem divergências sobre a forma de implantar o ajuste, bem como sobre temas envolvendo regime cambial, política industrial, abertura da economia, para citar apenas os mais debatidos. Mas a inevitabilidade do ajuste fiscal parece ideia consolidada.

Entre as fontes de desajuste fiscal, os assessores elencam as eternas vilãs de sempre: benefícios previdenciários completamente desalinhados daquilo que se observa em países com perfil etário semelhante ao brasileiro; excessivas vinculações de despesas a receitas orçamentárias, instituídas em 1988, refletindo prioridades de três décadas atrás, que beneficiam grupos mal identificados; isenções e renúncias tributárias - elevadas do patamar de 2% do PIB para 4% após a crise de 2008 - concedidas a lobbies organizados; subsídios distribuídos a esmo sem nenhuma avaliação da relação entre seu (elevado) custo e (incerto) benefício.

O cipoal de impostos e taxas incidentes sobre bens e serviços distorcem fortemente a atividade econômica

Mas como se alcançará apoio político para enfrentar a resistência às reformas elencadas acima, quando o contribuinte sequer sabe quanto está pagando para sustentá-las?

Um velho tema conhecido dos economistas, mas não tanto por pessoas com outras formações, é a diferença entre a incidência jurídica de um imposto e sua incidência econômica. O legislador define quem é legalmente responsável pelo pagamento do imposto, mas o mercado consegue dividi-lo entre comprador e vendedor, de acordo com a capacidade que cada lado tem para escapar do tributo.

No caso de um imposto sobre venda ao consumidor incidente (juridicamente) sobre a empresa vendedora, por exemplo, parte do custo é repassado aos compradores. Isso ocorre mesmo em mercados perfeitamente competitivos, onde nenhuma empresa isoladamente tem poder de mercado para fixar o preço. Basta que o imposto incida sobre todas as empresas, pois em resposta ao novo tributo, cada empresa retrai sua oferta, com conseqüente elevação do preço de venda de mercado.

A resistência da sociedade a aceitar a reforma da previdência se deve muito à falta de transparência sobre quem é efetivamente onerado pelo seu sustento. O caso mais exemplar é o do trabalhador do setor formal com carteira assinada. Ele lê no seu contracheque o valor de sua contribuição ao INSS, mas não enxerga a parcela paga pelo empregador, embora esta seja subtraída de seu salário, no momento da negociação salarial.

Para cada R\$ 100 de salário recebido pelo trabalhador, seu empregador transfere adicionalmente R\$ 4,50 ao governo - sendo R\$ 20 ao INSS, R\$ 8 de depósito no FGTS, e outros R\$ 6,50 em penduricalhos como Incra, Sesi, Sesc, Senac, RAT, PIS, etc. No caso de um trabalhador que receba exatamente o salário médio de mercado (R\$ 2.112), sua alíquota de contribuição pessoal ao INSS é de 9% e não há pagamento de IRPF. Ele recebe liquidamente R\$ 1.921,92 ($=0,91 \times 2.121$), que somados ao seu crédito no FGTS atinge R\$ 2.090,88. Mas o custo total de seu emprego é de R\$ 2.840,64 ($1,345 \times 2.121$). Conclui-se que o trabalhador fica com uma fração de somente 73,6% do que precisa produzir para garantir seu emprego.

Se esse trabalhador soubesse quanto ele é efetivamente onerado, provavelmente passaria a apoiar a reforma da previdência. Pensemos em uma mudança hipotética. Uma simples mudança na forma jurídica, mas não no conteúdo econômico, da tributação sobre o trabalho, permitiria ao trabalhador enxergar quanto do produto de seu esforço é transferido ao governo. Quatro determinações precisariam ser adotadas: 1ª as empresas seriam isentas de qualquer contribuição sobre a folha salarial; 2ª as empresas elevariam compulsoriamente o salário nominal dos seus trabalhadores em montante exatamente igual ao economizado pela medida anterior; 3ª os trabalhadores sofreriam aumento de tributação em montante idêntico ao recebido a mais de salário e 4ª as empresas recolheriam na fonte o aumento de tributação sobre os novos salários.

O conjunto das quatro determinações acima em nada alteraria o funcionamento do mercado de trabalho e da economia. Afinal, o custo total do trabalho para as empresas seria preservado, a remuneração (líquida de tributos) do trabalhador permaneceria a mesma e a arrecadação do governo não se alteraria. A única mudança seria na transparência de custos, pois o trabalhador passaria a ver mensalmente quanto paga para sustentar uma previdência absolutamente fora dos padrões internacionais.

Medidas semelhantes destinadas a elevar a transparência tributária são o caminho para se conscientizar o trabalhador/eleitor da necessidade das reformas há tanto tempo adiadas. Ao contrário do que ocorre em vários países desenvolvidos, as notas fiscais no Brasil não discriminam o imposto. Se isso fosse feito, todos ficariam sabendo que em muitos casos (e.g., gasolina e automóveis) o custo do imposto é próximo ou maior que todos os outros custos somados. Dessa forma, ficaria claro não só quem é o responsável final pelo pagamento do imposto, mas também se chamaria a atenção para o cipoal de impostos e taxas incidentes sobre bens e serviços que distorcem fortemente a atividade econômica e prejudicam o crescimento do país.

Pedro Cavalcanti Ferreira é professor da EPGE-FGV e diretor da FGV Crescimento e Desenvolvimento

Renato Fragelli Cardoso é professor da EPGE-FGV