

## Consenso no Torto

### ACERTOS E EQUÍVOCOS NA ARTICULAÇÃO DO PLANALTO COM OS GOVERNADORES

*Rogério L. Furquim Werneck\**

Na semana passada, na reunião da Granja do Torto, o governo conseguiu levar a bom termo a primeira iniciativa concreta de envolvimento dos governadores no seu programa de reformas. O apoio dos governadores é fundamental. Os Estados, juntamente com os municípios, são os maiores interessados na viabilização da reforma previdenciária. É nas esferas infranacionais de governo que o quadro previdenciário revela sua face mais alarmante. Por outro lado, há hoje entre os governadores perfeita consciência de que o cipoal tributário em que se converteu o ICMS precisa urgentemente dar lugar a formas mais racionais de tributação, por mais complexo que seja o desafio de compatibilizar os interesses que deverão ser afetados pela reforma que se faz necessária.

Do encontro, extraiu-se a *Carta de Brasília*, uma lista de pontos consensuais, razoavelmente específicos para uma primeira reunião deste tipo. Como era de se esperar, houve mais consenso quanto aos rumos da reforma previdenciária, que não envolve maiores conflitos de interesse entre os diversos Estados, do que quanto à reforma tributária. Mas, ao justapor propostas isoladas, o documento acabou incluindo idéias equivocadas, que revelam pouca reflexão sobre a coerência global do esforço de reforma em que está empenhado o governo. O melhor exemplo é a proposta de se substituir parte da contribuição patronal paga ao INSS, cobrada com base na folha de pagamentos de cada empresa, por uma taxa imposta sobre o faturamento das empresas. A justificativa é que a desoneração da folha estimularia a formalização do mercado de trabalho.

O ponto merece ser examinado com mais atenção. É inegável que encargos trabalhistas cobrados sobre a folha, ao encarecer a mão de obra, desestimulam em alguma medida o emprego formal. É por isso que desde os anos 70, pelo menos, vêm sendo aventadas no País formas alternativas de cobrança desses encargos. No passado, houve quem propusesse, por exemplo, que parte do financiamento do INSS adviesse de tributação mais pesada do valor adicionado nas empresas. Mas a verdade é que tais propostas não prosperaram. Nem aqui nem no exterior. Tanto no Brasil como em outros países, a previdência social continua sendo primordialmente financiada por encargos cobrados sobre folha de pagamentos. Isto não impede, é claro, que a busca de formas alternativas de financiamento do INSS volte a ganhar força. O que é lamentável, no caso da proposta incluída no documento que emergiu da reunião dos governadores é que a alternativa apresentada seja a introdução de um novo tributo em cascata sobre o faturamento bruto das empresas. Na ostensiva contramão da agenda de reforma tributária que o País tem pela frente.

É preciso encarar tal proposta de uma perspectiva mais ampla. Estimativas preliminares sugerem que a carga tributária da economia brasileira continua em franca ascensão. Pode ter alcançado a marca de 36% do PIB no ano passado. O mais grave, contudo, é que esse nível tão alto de extração fiscal esteja cada vez mais dependente de tributos de péssima qualidade. Quase 40% da

arrecadação administrada pela Secretaria da Receita Federal advêm hoje de tributos em cascata. Reverter esse estado de coisas e evoluir para formas mais racionais de tributação, sem perda relevante de receita, é o grande desafio da reforma tributária.

Mesmo que se conseguisse racionalizar a taxaçoão do valor adicionado no País e se pudesse ampliar em muito sua base de incidência, essa taxaçoão teria de ser feita a alíquotas extremamente elevadas para que os tributos em cascata pudessem ser eliminados. Nesse quadro, parece despropositado sequer aventar a possibilidade de que uma parte substancial do financiamento do INSS passe a advir de tributação ainda mais pesada do valor adicionado. E a verdade é que não há no momento quem se disponha a defender tal idéia. Contudo, na reunião da Granja do Torto, aparentemente não houve maiores dificuldades para se chegar à proposta de que a redução dos encargos sobre a folha seja compensada por uma tributação mais pesada do faturamento das empresas.

A proposta é emblemática, porque faz aflorar com clareza o que há de tão fascinante nos tributos em cascata e porque tais tributos acabaram assumindo a importância que hoje têm no País. É preciso ter em mente que, em última análise, o governo só conta com uma única e grande fonte para extração fiscal: o fluxo de bens e serviços produzidos pela economia a cada ano. O valor desse fluxo é medido pelo PIB, um conceito cuidadosamente concebido para evitar duplas contagens. O PIB não mede produção bruta. Mede apenas o valor adicionado pela economia a cada ano. Quando o governo tributa a renda pessoal, os lucros, as folhas de pagamentos das empresas ou cobra impostos como o IPI ou o ICMS, está extraindo de forma explícita a parte que lhe cabe em diferentes partes do valor adicionado pela economia. É natural que essa taxaçoão requeira tributos com alíquotas relativamente altas. Politicamente desgastantes. O que há de tão atraente nos impostos sobre faturamento é que, por incidirem sobre uma base macroeconômica fictícia, muito maior do que o PIB, permitem arrecadar grandes montantes com alíquotas diminutas e aparentemente indolores. Na literatura de finanças públicas são conhecidos como *small taxes*, impostos pequenos, pelos quais políticos populistas de qualquer procedência têm verdadeiro fascínio.

Substituir metade da contribuição patronal paga ao INSS por um novo tributo com alíquota de pouco mais de 1%: não parece uma grande idéia? Não. É preciso ficar claro que é uma péssima idéia.

---

\* Professor do Departamento de Economia da PUC-Rio.