ANÁLISE

Retórica da política

Novo Pis-Cofins pressiona preço e abre espaço para a sonegação

GUILHERME DIAS

A tributação efetiva da renda envolve a decisão de uma complexa rede de pessoas, firmas e organizações burocráticas. É uma coisa complicada de verdade.

Vivemos um novo episódio desta série de conflitos. Uns poucos pensam na cobrança devida, outros não enxergam nada, e muitos burocratas querem cobrar o já recolhido por outro nível de governo. Contribuintes fingem que não têm nada a pagar e muitos pagam um pouco para passarem desapercebidos. Alguns recolhem a contragosto o valor devido porque estão em atividades em que poucos sonegam, e existe elevado risco na sonegação. Ou seja, a carga tributária está dividida de modo equilibrado por toda a cadeia produtiva, inclusive o consumidor final. Duvido da existência de um único contribuinte que pague o imposto devido porque é um dos deveres do cidadão exemplar.

A reforma tributária ensaiada no ano passado virou suco de águas turvas. A única inovação ficou por conta do Pis-Cofins sem cumulatividade. Uma evolução do ponto de vista de eficiência tributária em relação a um imposto com incidência em cascata, como ocorria na sua versão anterior. Infelizmente, interromper a análise por aqui esconde toda a complexidade da questão tributária a que nos referimos acima. Portanto, vamos complicá-la.

A arrecadação de impostos sempre enseja a desonestidade e falcatruas: o contribuinte sempre examinará formas de evasão fiscal, dentre as quais o pagamento de propinas é a alternativa mais óbvia. Nesse sentido, envolve uma relação de difícil previsão entre a prática de corrupção pelo contribuinte e o fiscal, cuja magnitude da remuneração e a complexidade de escalas não lineares de tributação determinam valores diferentes de ganho para cada agente da cadeia produtiva.

Por vezes, o contribuinte sonega informação sobre o verdadeiro faturamento, enquanto o fiscal aceita uma propina para permanecer calado. Há uma situação pior, quando o fiscal pratica extorsão por meio da ameaça de aplicar multas sob uma arrecadação superavaliada.

A evasão e corrupção são sempre produtos de uma interação entre contribuinte e fisco, embora sejam dois processos distintos. O modelo não é neutro porque para o contribuinte com um elevado faturamento declarado já existe uma proteção contra a extorsão, visto que é difícil para o fiscal inventar uma renda ainda maior. O contribuinte de menor faturamento é que constitui a vítima mais provável da ação de extorsão. A extorsão tende a ser regressiva, e a evasão, progressiva, porque o contribuinte com faturamento mais elevado tem proporcionalmente mais ganho com a evasão, se a tributação é progressiva ou em cascata.

No combate à corrupção e à evasão, existe a escolha entre mecanismos de incentivos e punições: a) se aumentar muito a penalidade para o contribuinte, pode haver aumento da propina e anular o efeito pretendido; b) se aumentar a penalidade para o fiscal que omite a evasão, isso também pode aumentar a propina; c) se for oferecida uma comissão ao fiscal pelo acréscimo de receita, deve ocorrer redução da evasão (quando a comissão é alta, não sobe a receita líquida).

No caso da extorsão, também existem opções: a) se for aumentada a penalidade para o fiscal por extorsão, reforçada pela redução da probabilidade de impunidade, certamente haverá redução da propina; b) se for paga comissão ao fiscal pelo acréscimo de receita, fica indefinido o efeito sobre a extorsão devido à assimetria de reações entre contribuintes grandes e pequenos.

No inicio de 2002, fiz um estudo sobre o nível de sonegação dos tributos federais e estaduais na cadeia de pecuária de corte. Constatei que a evasão no ICMS era de aproximadamente 50% e vinha se reduzindo desde 97. Nos tributos federais, FUNRURAL+PIS+COFINS, a evasão era de 90%, sem qualquer tendência.

A explicação desta diferença estava num programa articulado entre cinco Estados importantes para a pecuária. Eles reduziram as alíquotas do ICMS de 12% a até 3%, mediante um processo de negociação e monitoramento entre executivos dos frigoríficos e titulares das Secretárias de Fazenda. Existiam algumas evidências de que a redução de 7% para 3% teria reduzido em 10% o volume de arrecadação. Isso parecia sugerir que a alíquota de 7% era ideal porque induzia um equilíbrio naquela relação complexa entre evasão e corrupção, descrita acima.

A motivação do estudo era a preocupação de um grupo de frigoríficos com as mudanças no sistema de arrecadação federal e previdenciário. A realidade a partir de fevereiro, com a entrada em vigor do novo PIS+COFINS sem cumulatividade, supera a pior de todas as previsões.

Hoje, a alíquota cheia para a cadeia agroindustrial é de (1,65% + 7,6%) sobre uma base de cálculo muito semelhante ao ICMS (pequenas diferenças sobre o uso de créditos). Agora, no entanto, a evasão é um pouco mais difícil, devido à 'amarração' do sistema de crédito e débitos, pois desarticula as relações de solidariedade anteriormente estabelecidas entre os agentes da cadeia produtiva e de abastecimento. Por outro lado, a incidência agregada (FUNRURAL+ICMS+PIS+COFINS) supera o dobro da alíquota ideal de 7% e torna insustentável aquele trabalho cooperativo anterior entre executivos e burocratas.

A hora é de 'guerra', vale tudo na imaginação entre intimidar, corromper e fazer conluio para tentar transferir essa carga fiscal para o bolso do empresário sonegador, do fiscal corrupto e/ou do consumidor indefeso.

E por falar no consumidor, o novo PIS+COFINS é um pouco mais complicado porque desonera de modo efetivo o exportador e, ao mesmo tempo, incide sobre todas as importações (inclusive aquelas dos vizinhos do Mercosul). Supondo que na versão anterior houvesse uma incidência de apenas 3,65% sem restituição, e agora fosse cobrado 9,25% na cadeia produtiva quando o produto fosse vendido no mercado interno e houvesse restituição integral, se exportado, isso equivale a uma desvalorização de quase 13% na taxa efetiva de câmbio.

Segue-se, portanto, uma pressão para a elevação dos preços domésticos no setor agroindustrial. Isso vai ocorrer contra a vontade de nossa autoridade monetária e independentemente dela. Vamos aguardar. ■

GUILHERME DIAS é professor titular da FIPE/USP