DAVI OU GOLIAS: OS EMPRESÁRIOS E A REFORMA TRIBUTÁRIA

Por que os empresários pesam menos na hora de exigir a reforma fiscal e tributária que entrava o processo de inserção do Brasil no cenário da economia mundial

Por Camila Mamede e Camila Ploennes

A carga tributária é assunto escorregadio, a começar pelo fato de que seu debate esconde o fato principal de que, antes, é preciso cuidar da reforma fiscal. Esconde também o fato de que nem sempre os empresários estão unidos em suas demandas contra o governo. Por isso, dificilmente sairá nos próximos anos, ou mesmo décadas, uma reforma fiscal satisfatória, pelo que exige mudança nos conceitos e funções do governo. Como resultado, dizem os empresários, dificilmente sairá uma mudança tributária satisfatória.

Empresário do setor de seguros e líder empresarial de destaque, Guilherme Afif Domingos fala com a autoridade de quem já foi e é governo (na década de 1970, com o governador Paulo Maluf, e agora secretário de Trabalho e Emprego do governo José Serra), e por duas vezes presidiu a poderosa Associação Comercial de São Paulo. Afirma Afif: "A reforma tributária é conseqüência de uma reforma fiscal. O que é uma reforma fiscal? É um enxugamento da estrutura e das funções do setor público. Precisamos definir o que é função da União, o que é função dos Estados, o que é função dos Municípios. E estabelecer recursos para que cada um cumpra a sua missão. Enquanto isso não for definido, cada vez que se falar de reforma, vai aumentar a carga tributária, e não diminuir".

Afif defende o princípio da subsidiaridade dos poderes. Por esse princípio, Estados e União devem ficar de fora de tudo o que o Município puder fazer melhor. Da mesma forma, União e Município devem ficar de fora de tudo o que os Estados fazem melhor. E Município e Estados devem sair daquilo que a União faz melhor. Por fim, garante Afif, "Tudo o que o cidadão e a sociedade organizada puderem fazer melhor, que nem a União, Estado ou Município se metam a fazer, nem atrapalhem".

Essa é uma frase recorrente, sempre que empresários se referem ao governo: já que não consegue ajudar, que pelo menos deixe de atrapalhar. O presidente da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp), Paulo Skaf, resume bem esse sentimento, ao listar o que, a seu ver, mais atrapalha o empresário brasileiro: "A alta carga tributária, a burocracia para admitir, demitir, abrir e fechar empresas, os altos juros, o câmbio valorizado, a escassez de infra-estrutura. Tudo isso se soma, gerando o Custo Brasil. Ou seja, custos que afetam a produção local, mas não afetam nossos concorrentes internacionais. Essa situação gera falta de isonomia competitiva e dificulta o crescimento de nossas empresas, diminuindo a criação de empregos e a geração de riqueza para o país".

Paulo Skaf entende que "o processo de reforma tributária é complexo" e, a seu ver, "a complexidade tem início dentro dos diferentes níveis de governo, pois de-

pendendo do que for proposto pode gerar conflitos entre os entes federados, que desejam sempre aumentar seus recursos". Ao mesmo tempo, reconhece, também existe "conflito de interesses dentro do setor privado, pois há diferenças de carga tributária entre distintas atividades econômicas. Portanto, trata-se de processo com amplas negociações que devem envolver todos os interessados, além de necessitar da aprovação no Congresso".

Um dado relevante nesse processo é introduzido pelo professor Wagner Mancuso, da USP, autor da tese de doutorado *O lobby da indústria no Congresso Nacional*, de 2004. Mancuso chama a atenção para o fato de que se alternam, entre estudiosos, as percepções de um empresariado politicamente forte e de um empresariado fraco. Meio século atrás, historiadores como Hélio Jaguaribe, Nelson Werneck Sodré "acreditavam que o empresariado industrial poderia liderar o desenvolvimento do país". Já na geração seguinte, em que se sobressaíram Fernando Henrique Cardoso, Florestan Fernandes ou Celso Furtado, acreditava-se que o empresariado industrial era fraco. Depois deles, defendendo o contrário, viriam Eli Diniz, Renato Boschi, Maria Antonieta Leopoldi.

O certo, no entender de Mancuso, é que os empresários podem ser considerados fracos, pois não conseguem o que mais desejam: a redução da carga tributária. Mas não tão fracos assim, pois conseguem substanciais renúncias fiscais dos diferentes níveis de governo e, em vários casos, obtêm a diminuição da base sobre a qual incidirá essa ou aquela alíquota que o governo aumenta. "É lógico que, numa conversa com empresários, parece que o mundo está acabando", comenta Mancuso, "mas eles tiveram vários benefícios que de certa forma compensam a carga tributária". Embora ressalvando que é difícil quantificar com precisão nesse terreno, Mancuso arriscou-se a fazer uma atualização de valores desde 1988, e chegou "na casa das centenas de bilhões de reais. É um montante notavelmente alto".

Um ponto a favor da tese da relativa fraqueza do empresariado vem da precária união que caracteriza a categoria. Afif Domingos ressalta a multiplicidade de interesses entre os diferentes níveis e setores do empresariado, o que resulta em atitudes diferentes em relação à carga tributária. Ele aponta o dedo para "o grande empresariado que ganha um favorzinho do governo e já fica a favor de medidas. O empresariado brasileiro gosta da teta governamental. E quando tiram de seu bolso, vai ao BNDES e busca a diferença".

Afif observa que o pequeno empresário e o prestador de serviço não têm acesso às vantagens que os governos concedem aos grandes. Sua experiência indica que "a massa dos pequenos empresários trabalha por interesse coletivo. Pois o interesse de cada um deles é tão pequeno, individualmente, que só se torna um grande interesse quando se juntam".

Outro grupo que costuma atuar isoladamente – e dificulta as campanhas contra aumentos da carga tributária – é o das grandes entidades sindicais do empresariado, como CNI, CNC, CNA (*confederações nacionais da indústria, comércio, agricultura*): "Elas são entidades paraestatais. Como vivem de imposto, acabam tendo problema sério na reivindicação. Querem que o governo diminua a tributação, mas não querem a diminuição de seus próprios impostos, com os quais se mantêm. Para elas, é complicado pedir redução de taxas sem cortar na própria carne".

Registram-se, também, os casos de interesses conflitivos entre diferentes setores da economia, como lembra Mancuso. Ele cita o imposto de importação: "Todo mundo quer imposto de importação elevado para proteger o próprio produto, mas quer imposto de importação baixo para os insumos da cadeia produtiva. Então, se sou construtor de TV, quero que o imposto sobre o aparelho estrangeiro seja alto, mas quero que a taxa de importação das peças seja baixa. Ou seja, em alguns casos o empresariado está unido; em outros está em guerra, setores contra setores".

Foi o que aconteceu em 2005, quando uma campanha do empresariado torpedeou a Medida Provisória 232, que aumentaria os impostos pagos por prestadores de serviços e profissionais liberais. Foi tão forte a campanha que o governo federal recuou, pois a medida não passaria no Congresso. Mas, ressalva Paulo Skaf: "Fomos vitoriosos devido à ampla participação de outros segmentos da sociedade civil, que ao nosso lado pressionaram o Congresso, sinalizando dificuldade para o governo aprovar a medida. Só a ação conjunta de todos consegue vitórias desta magnitude". Mais enfático, Afif ressalta: "Foi mais que o empresariado. Essa mobilização só aconteceu pois pegou em cheio o profissional liberal. Foi o médico, o advogado, o contador, o jornalista, o artista, pois a MP 232 queria meter a mão no prestador de serviço e ele se mobilizou. Quando depende do empresariado, ele não sabe se mobilizar. Naquele episódio, todos se juntaram, dizendo não ao passa-moleque, a uma medida provisória traiçoeiramente colocada pela Receita com a finalidade de arrecadar mais. A sociedade esteve atenta".

A sociedade esteve atenta e saiu vitoriosa, mas para que exerça plenamente o seu poder de influência terá que se organizar. Wagner Mancuso lembra, a propósito, que "grupos pequenos muitas vezes têm mais facilidade de obter vantagens do que grupos grandes, o que é o contrário ao princípio da democracia, em que o número, o peso, a maioria deveria decidir". A explicação está no fato de que grupos menores, com seus pequenos interesses especiais, têm mais facilidade de se articular, enquanto grupos maiores são naturalmente mais desarticulados – como é o caso do conjunto dos contribuintes. Daí a dificuldade de organizar a sociedade contra a carga tributária: "As pessoas estão insatisfeitas, mas esperam que a solução saia de alguma outra parte. Elas querem ver o problema resolvido, mas não querem assumir o ônus de lutar contra o aumento".

Embora tenha voltado a ser um homem do governo, o líder empresarial Afif Domingos mantém a convicção de que as autoridades governamentais são as grandes culpadas pela inexistência de uma reforma fiscal, o que por sua vez inviabiliza a concretização de uma reforma tributária verdadeira e que consolide o Brasil como país moderno, em dia com as técnicas de gestão mais atualizadas. Recuando ao período anterior ao controle da inflação obtido a partir de 1994 pelo Plano Real, Afif acredita localizar o fio da meada da enorme carga tributária dos tempos atuais. Ele lembra que, a reboque do galope inflacionário, tanto o governo como a sociedade organizada e as empresas tinham a capacidade de passar o custo da inflação para o preço: "No setor privado, a equação que funcionava era muito simples: preço = custo + lucro. Eu calculava o custo, previa o meu lucro e chegava ao preço. Não existia a memória do preço. Se não comprar agora, daqui a 5 minutos está mais caro. Então, ninguém olhava preço, só a necessidade de compra".

Quando veio o controle do processo inflacionário, o setor privado entendeu que devia mudar a equação, recorda Afif: "Lucro passou a ser igual a preço de mercado menos custo. Nivelou-se então o preço de mercado e criou-se a memória do preço. A empresa que quisesse sobreviver tinha que cortar custo. Aí demos um salto de produtividade no setor privado. Está aí o agronegócio brasileiro, que dá show de produtividade em função de redução drástica de custos". O governo não fez a redução de seus custos, na avaliação do empresário. Em vez de reduzir custos, pois a ciranda financeira da inflação terminara, o governo simplesmente passou a aumentar a carga tributária. Segundo Afif: "A carga tributária deu um salto de 23% para chegar a 37%, uma das mais altas do mundo. E o setor público permanece ineficiente, pois para o governo é mais fácil aumentar o imposto do que administrar melhor e cortar despesa".

Falta aos programas dos partidos políticos brasileiros um capítulo que focalize seriamente a questão da reforma fiscal e tributária, da redefinição das funções dos diferentes níveis de governo. Mancuso assinala que essa lacuna acaba se refletindo na atuação que os partidos desenvolvem quando chegam ao poder: "Não há nenhum partido que tenha assumido de forma fidedigna a bandeira da luta contra a carga tributária". E o problema persiste, apesar de os principais partidos terem passado pelo poder após a redemocratização de 1985.

No que lhe diz respeito, Afif Domingos tem a esperança de contribuir para uma mudança. No governo de São Paulo, cabe-lhe presidir o Programa Estadual de Desburocratização. Tendo como referência a Lei Geral da Micro e Pequena Empresa, Afif garante estar fazendo "um imenso trabalho da eliminação da burocracia e da carga tributária". Uma de suas ações principais será a criação do Poupatempo do Empreendedor. Ali, a exemplo do outro Poupatempo, será possível estabelecer contato com União, Estado e Município, e também pela internet, "até abrir empresas. Esse sistema deve começar a funcionar em 1º de janeiro de 2009".

"O grande empresariado brasileiro gosta da teta governamental. E quando tiram de seu bolso, ele vai ao BNDES e busca a diferença", diz Afif Domingos

"Nenhum partido assumiu de forma fidedigna a bandeira da luta contra a carga tributária", aponta o professor Wagner Mancuso