

TEMAS SOCIAIS



Informalidade tributária

MARCELO NERI

*Chefe do Centro de Políticas Sociais do IBRE/FGV e da EPGE/FGV
mcneri@fgv.br*

O futebol é o esporte nacional com maior público e evasão tributária, o mais praticado e o menos assistido

O CHAMADO JEITINHO BRASILEIRO PERPASSA várias esferas das nossas vidas privadas, mas está presente, acima de tudo, nas relações econômicas com o Estado, aí incluindo aquelas de natureza trabalhista, consumidora e empresarial. É sempre bom rever conceitos e cifras relativos à evasão tributária que constitui, junto com o futebol, o esporte nacional. A diferença é que a maioria dos brasileiros é apenas telespectadora do esporte bretão, enquanto uma parcela substancial e desconhecida da nossa população é praticante da informalidade. Na verdade, a característica essencial da evasão tributária é ter poucos espectadores. O estado, ao contrário do Big Brother de George Orwell, ou da TV Globo, não tem olhos por toda parte. Existem mais relações entre firmas e consumidores do que se poderia imaginar.

A informalidade está associada a encargos fiscais crescentes imprimidos pelos vários níveis de governo, sem que correspondentes benefícios sociais sejam percebidos, coletiva ou individualmente. O Estado brasileiro apresenta uma carga tributária semelhante à da Inglaterra e uma qualidade de serviços públicos similar à de Gana, merecendo o apropriado apelido de “Ingana”, segundo Rosane Bezerra, uma das maiores especialistas no assunto. Outros, olhando o seu papel redistributivo, o denominaram Robin Hood às avessas, ou Hood Robin, que tiraria da pobre classe média para gastar com as elites. O recente relatório realizado pela Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda, gostem ou não de suas conclusões, representa um marco no debate sobre focalização dos gastos sociais no Brasil. O interesse aqui não está na qualidade ou no destino dos gastos públicos, mas na quantificação do outro lado da questão: quem paga e quem deixa de pagar impostos.

Alíquotas — É freqüente os livros de finanças públicas apresentarem a relação entre níveis de alíquotas sobre arrecadação tributária através de uma Curva de Laffer em forma de sino, ou parábola. A idéia é que quanto maior a alíquota, menor será a base de arrecadação. Isto é, o aumento de alíquotas leva a uma crescente informalização das relações das empresas e indivíduos com o Estado. A hipótese subjacente é que o módulo da elasticidade da arrecadação em relação às alíquotas subiria com elas. No momento em que a elasticidade é unitária temos o ponto máximo da arrecadação observada. Este seria o teto almejado por um monopolista cujo objetivo fosse a maximização de receitas tributárias. Na verdade, as causas por trás do problema da evasão fiscal são de ordem mais complexa do que altas alíquotas, envolvendo uma série de outros fatores, como a estrutura de incentivos fornecida pelo sistema tributário. Agora se pode argumentar que estes outros elementos estão embutidos no formato e na posição da Curva de Laffer.

Um primeiro ponto se refere à existência de alíquotas excessivas no sentido de o Estado estar no trecho descendente da Curva de Laffer, onde se poderia pensar em baixar as

alíquotas e aumentar simultaneamente a arrecadação previdenciária. Mesmo aqueles que acreditam que o estado ótimo é o estado máximo concordariam na moderação das alíquotas por parte do Estado, pois neste caso taxar menos significa arrecadar mais. O consenso entre Estado e contribuintes por menores impostos seria automático, o que não aparece ainda no caso brasileiro, mesmo porque, apesar da crescente informalidade, a carga tributária efetivamente arrecadada tem subido nos últimos anos.

A chamada economia subterrânea apresenta, por definição, uma série de dificuldades de mensuração. Hoje, a pesquisa sobre Economia Informal do IBGE, apesar de datar de outubro de 1997, constitui a melhor base de microdados disponível do lado empresarial da economia subterrânea na totalidade do território urbano nacional. O levantamento começa nos domicílios, e através deles investiga as características de funcionamento das unidades produtivas de trabalhadores autônomos e empregadores com até cinco funcionários. A vantagem é captar aquelas atividades excluídas, ou que são apenas parcialmente captadas, por pesquisas de estabelecimentos formais e pela rede de arrecadação tributária oficial, permitindo mensurar o grau de informalidade em relação a vários tipos de tributos.

Números — Investigamos indicadores alternativos de taxas de formalização segundo os diversos quesitos, tais como: posse de registro no Cadastro Geral de Contribuintes (CGC), 12,3%; posse de registro de microempresa, 9,6%; preenchimento de declaração de Imposto de Renda, 9,7%, dos quais 60% se declararam isentos; e posse de licença municipal ou estadual, 22,7%. Os resultados demonstram uma base maior de abrangência da formalidade em termos de níveis municipal ou estadual de governo, o que reflete elevada proximidade dessas instâncias com a potencial empresa contribuinte. Uma dificuldade da reforma tributária é que ela não se refere ao problema de um planejador central, mas de vários agentes públicos que competem pela fatia a ser taxada. Em outras palavras, não estamos no caso de um monopólio que visa maximizar a sua receita, mas de um oligopólio onde problemas de coordenação podem levar a situações de irracionalidade coletiva, tal como no clássico problema do dilema de prisioneiros. Não falo da guerra fiscal entre vários estados e sim daquela entre vários níveis de governo em cada estado.

Sintetizando as cifras em termos monetários: cerca de 85% dos empresários “nânicos” não pagam nenhum tipo de imposto direto. Na minoria que paga, o total de impostos e tributos em relação a sua respectiva receita é de 6,29%, na média, e 3,13%, na mediana. A distância entre as duas constitui uma medida de desigualdade no tratamento tributário efetivo. Se a expansão da base tributária efetiva se desse por intermédio dos valores da mediana, a alíquota de arrecadação tributária neste segmento cresceria 1.170%. Este percentual deve ser visto como um limite superior, até porque o sistema tributário deve ser progressivo. ■

Cerca de 85% dos empresários “nânicos” não pagam nenhum tipo de imposto direto