

“Não adianta ajustar as contas públicas sem mexer na produtividade”



Bernard Appy

Diretor do Centro de Cidadania Fiscal (CCiF)

Solange Monteiro, de São Paulo

Desde 2015, quando participou da criação do Centro de Cidadania Fiscal (CCiF), o economista Bernard Appy tem se dedicado à defesa da reforma do sistema tributário brasileiro. É do CCiF a PEC 45/2019 que tramita na Câmara liderada pelo deputado Baleia Rossi (MDB-SP), que substitui cinco impostos (PIS, Cofins, IPI, ICMS e ISS) pelo Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), nos moldes de um IVA. Em 2017, no livro *Anatomia da produtividade no Brasil*, publicado pelo FGV IBRE, Appy descreveu com detalhes as distorções que o atual sistema tributário provoca na produtividade do país, parte delas recuperada nesta entrevista à *Conjuntura Econômica*. Appy reconhece que compreender as ineficiências e inequidades distributivas provocadas pelo sistema não é simples, pois o tema é altamente técnico. “Mas quando isso for compreendido de forma clara, as pessoas entenderão a importância do tema e por que uma reforma boa é aquela que adota regras iguais para tributação do consumo, com o mínimo de exceções para a tributação da renda, e com uma regra inteligente de tributação na folha de pagamentos”, diz.

Conjuntura Econômica — Em seu capítulo do livro do FGV IBRE sobre produtividade, o senhor menciona que o debate sobre eficiência alocativa do sistema tributário é mais popular quando se trata do retorno que o imposto arrecadado garante em bem-estar social, mas é pouco desenvolvido quanto ao impacto sobre a produtividade. Considera que este ano de tramitação de duas propostas de reforma no Congresso colaborou para qualificar esse tema?

Acho que sim. É um trabalho de construção. Existem alguns lados mais visíveis do impacto na produtividade da economia brasileira, como o custo burocrático de pagar impostos – chamamos de custo de confor-

midade tributária – que, no Brasil, de acordo ao Banco Mundial e o International Tax Compliance Index, é o maior do mundo. E tem o próprio litígio tributário. Recentemente, um grupo de pesquisadores aqui do CCI-F atualizou dados e constatou que a soma do litígio tributário federal, de uma parte dos estados para os quais se obteve informação e de uma parte dos municípios dos quais tivemos informação chega a R\$ 5 trilhões. Esse montante inclui dívida ativa, o contencioso administrativo e o que chamamos de contencioso judicial com exigibilidade suspensa.

Tem um segundo lado que é um pouco menos conhecido, que é o do impacto sobre os investimentos, devido à incidência de tributos indiretos. Normalmente via incidência cumulativa, ou seja, impostos que você paga no meio da cadeia que não são recuperados, e que ainda que se desonere o bem de capital na etapa final do investimento, na prática você acabou onerando esse bem de capital. E, em parte, por falhas na desoneração mesmo, como é o caso da recuperação de crédito do ICMS, por exemplo, que leva 48 meses no caso do imposto pago na aquisição de uma máquina. Isso contribui para reduzir o nível de investimento e, ao reduzi-lo, prejudica a produtividade do trabalho do país.

Outro elemento é a redução da competitividade da economia brasileira. Novamente, por conta da cumulatividade e de falhas de devolução de saldos credores para exportadores, você prejudica a competitividade da economia bra-

sileira e, ainda que no longo prazo possa ter algum ajuste via taxa de câmbio, o efeito é ter uma distorção na estrutura produtiva em função dessa oneração, que acaba prejudicando a competitividade.

E ainda há o problema da distorção provocada na alocação dos recursos, certo?

Esse, provavelmente, é o fator que mais afeta a produtividade. As distorções alocativas ocorrem quando

O que poderia ajudar a reforma tributária é usar os recursos que estão previstos na revisão do pacto federativo para financiar o fundo de desenvolvimento regional

você aumenta o custo econômico de produção em função de mudanças na tributação. Explico melhor. Uma empresa sempre trabalha visando minimizar custo. Só que o custo da empresa tem dois componentes: o custo econômico, que é de trabalho e capital, e o custo tributário. Se o custo tributário pode variar conforme se organiza a

produção, as empresas são levadas a desenhar seu sistema produtivo de forma que, na maioria das vezes, aumenta seu custo econômico. Ou seja, com a mesma quantidade de trabalho e capital eu produzo menos bens e serviços finais do que eu poderia, por conta dessas distorções no sistema tributário. Dou um exemplo. Quando uma empresa vai montar um centro de distribuição de um bem de consumo aqui no Brasil, ela quase sempre monta sua operação em função de benefícios tributários, e não do custo logístico. Do ponto de vista da produtividade do país é completamente irracional, pois se está usando mais caminhões, caminhoneiros, combustível e estradas para levar a mesma mercadoria para o mesmo consumidor final.

Mais um exemplo, que inclusive é mencionado no livro, é o da construção civil. O atual modelo brasileiro de tributação incentiva a que se construam mais prédios de concreto armado do que com estruturas pré-fabricadas. Isso porque o valor agregado no canteiro de obra é tributado no Brasil em no máximo 8,65% – PIS/Cofins cumulativo de 3,65% e ISS de no máximo 5%. No caso de um prédio com estrutura pré-fabricada, o grosso do valor seria adicionado na indústria, e aí paga-se no mínimo 21,25% de imposto. Portanto, o sistema tributário acaba empurrando o setor a construir prédios com concreto armado, ainda que seja mais eficiente usar estruturas pré-fabricadas. Isso é uma perda de produtividade clara.

Existe outro problema sério do ponto de vista da produtividade brasileira, que tem a ver com os regimes simplificados de tributação: o lucro presumido, para empresas com faturamento anual de até R\$ 78 milhões; o Simples (faturamento anual de até R\$ 4,8 milhões); e o Microempreendedor Individual (MEI), para receita até R\$ 81 mil por ano. O que esses regimes fazem gerar uma certa loteria. Quando se substitui a tributação do valor adicionado pela tributação do faturamento, beneficia-se muito empresas que têm altas margens, e pouco empresas que operam com baixas margens. Sendo que muitas vezes quem concorre mais com a informalidade são exatamente as empresas com baixas margens, e não o contrário.

Além disso, essas diferenças de alíquota acabam levando a que o crescimento da empresa signifique um aumento muito grande de tributação, tanto dentro do próprio regime – a progressividade dentro do Simples é muito grande –, como na mudança do regime simplificado para o normal, de tributação. E isso cria um sério desestímulo ao crescimento das empresas. No Brasil, temos muitos casos de empresas do Simples que restringem o faturamento ou vão multiplicando CNPJS, fragmentando sua operação de forma extremamente ineficiente, pois isso encarece o crédito e aumenta o custo de conformidade. Então, em muitos casos, nosso regime de tributação estimula a criação de empresas improdutivas e impede seu crescimento, quando num sistema bem estruturado empresas pequenas produtivas crescem

e mudam de porte, as improdutivas quebram. Aqui, a gente dificulta esse processo de seleção natural, e isso certamente tem impactos na produtividade do país.

Quando somamos todos esses problemas, o impacto na produtividade total é extremamente elevado.

Outro diagnóstico presente em seu texto é o de que o caso brasileiro é peculiar por usar o sistema tributário como objetivo de política públi-

Dá para fazer uma política
de desenvolvimento
regional com menos do
que o valor das renúncias
fiscais dos tributos atuais,
gerando mais emprego,
renda e sustentabilidade

ca – através de benefícios, regimes especiais – enquanto países que adotaram o IVA focam na arrecadação. Como reverter esse hábito?

Hoje, a política de desenvolvimento regional é feita predominantemente via benefícios tributários. Seja de tributos federais, no caso do IPI, seja do ICMS, com a conhecida guerra fiscal. Qual o problema desse modelo? Pri-

meiramente, em geral, o estado que dá esse benefício não está explorando sua vocação, mas está roubando uma empresa que por vocação iria para outro estado. Com isso, normalmente cria-se um setor totalmente dependente de benefício. O caso da Zona Franca de Manaus é explícito. Ela existe há 50 anos, mas se hoje reduzíssemos o IPI de todos os produtos fabricados lá, as empresas de lá não se sustentariam. Outro exemplo. O estado de São Paulo dá benefício a frigoríficos, que sem estes provavelmente estariam instalados no Centro-Oeste, mais perto dos bois. E tem estado do Centro-Oeste que dá benefício a montadoras, que talvez estivessem mais bem localizadas em São Paulo. Com isso estou provocando uma má alocação da estrutura de produção que prejudica a produtividade.

Se esses benefícios forem eliminados, qual seria a nova cenoura para atrair investimentos?

Se não é o sistema tributário, teria que ser políticas de desenvolvimento regional com recursos orçamentários. Ou seja, na hora em que você tem recurso orçamentário, avalia onde alocá-lo, buscando o que dá mais sustentabilidade para o desenvolvimento de longo prazo. Dessa forma pode-se explorar possibilidades que o regime atual não contempla. Um exemplo é a área de serviços, como na produção de *softwares* ou no turismo, que hoje não possuem instrumentos voltados a explorar vocações regionais.

Além disso, o que a teoria indica que realmente gera desenvolvimento sustentável é investir em infraestrut-

tura e qualificação de trabalhadores. No sistema atual, em que há renúncia de receita, falta dinheiro para investir em infraestrutura e, exceto em alguns lugares específicos, você não tem política de qualificação de trabalhadores vinculada à política de desenvolvimento regional. A realidade é que dá para fazer uma política de desenvolvimento regional que custa menos do que o valor das renúncias fiscais dos tributos atuais, gerando mais emprego, mais renda e mais sustentabilidade no longo prazo.

O governo decidiu anunciar novos projetos de reforma, como a administrativa, antes de definir a proposta de reforma tributária que lançará ou defenderá. Considera essa atitude um risco? A ordem das reformas pode alterar o produto?

Acho que não, pois são agendas com objetivos diferentes. A da Previdência, que foi aprovada, e a da reforma administrativa são basicamente uma agenda de ajuste fiscal necessária. Por sua vez, a agenda da reforma tributária, especialmente na reforma da tributação de bens e serviços, é uma agenda de produtividade, de crescimento, de aumentar o PIB potencial. Elas são complementares. Não adianta você fazer o ajuste fiscal no país e não aumentar o potencial de crescimento, que é muito baixo hoje. Ou seja, o Brasil é um país onde a produtividade está completamente estagnada. E, se não se resolve logo esse problema, continuará com uma limitação importante para o crescimento. Daí vem a complementaridade: não adianta aumentar a pro-

ductividade tendo as contas públicas desequilibradas, e não adianta ajustar as contas públicas sem mexer na produtividade, porque o país terá um potencial de crescimento restrito. E também são complementares do ponto de vista político, porque todas essas reformas são benéficas do ponto de vista do efeito difuso, para a sociedade como um todo.

Mas ambas as agendas também envolvem perdedores...

O que se precisa fazer
é tributar o valor
adicionado com base
na economia digital.

Porque a tributação do
valor adicionado é a mais
simples e neutra que existe

Sim. No caso da reforma da Previdência, são as pessoas que terão que se aposentar mais tarde e com benefício menor. No caso da reforma administrativa, claramente os prejudicados são os servidores públicos, em relação à situação que têm hoje – que não digo que esteja correta. E, no caso da reforma tributária, quem vai pagar a conta são os setores que

recolhem muito pouco imposto hoje, seja sobre seu valor adicionado, seja sobre sua renda. E as distorções no Brasil são monumentais. Um dos exemplos do tamanho que essa distorção tomou é a diferença de tributação entre um empregado do setor formal e um profissional liberal que trabalha no regime de lucro presumido. Vamos supor que o primeiro recebe um salário de R\$ 6 mil e, o segundo, preste serviços no valor de R\$ 50 mil. Enquanto a renda gerada pelo trabalhador formal é tributada em 58%, a renda marginal gerada pelo profissional liberal paga 11,3% de imposto – cinco vezes menos, sendo que ele ganha muito mais. De forma geral, estou dizendo que o valor adicionado em atividades produtivas é sobretributado, e o valor adicionado em atividades que necessariamente não são as mais produtivas é subtributado. Que país é esse?

Veja, aqui não estamos discutindo só produtividade, mas distorções ao mesmo tempo alocativas e distributivas. Que são consequência dos efeitos da tributação do valor adicionado, da folha de pagamentos, e da renda. É absolutamente injustificável, e é isso que precisa ser corrigido se a gente quer ter um país mais eficiente e mais justo. Talvez, voltando à pergunta inicial, o que poderia ajudar a reforma tributária é usar os recursos que estão previstos na revisão do pacto federativo, que basicamente são os do fundo social do pré-sal, para financiar o fundo de desenvolvimento regional, essencial para que a reforma tributária avance.

Levando em conta a conjuntura do mercado de trabalho – com alto nível de desemprego, lenta recuperação de postos de trabalho, sendo que nesta predomina a criação de vagas informais – seria o caso de antecipar a PEC paralela que trataria da desoneração da folha de salários? Em caso positivo, o que considera que esta deveria contemplar para garantir uma recuperação mais rápida e sustentabilidade no futuro?

A minha visão é de que não existe contradição entre a reforma da tributação do consumo de bens e serviços, que é a do valor adicionado, e a reforma da tributação da renda e da folha. Também são agendas complementares que politicamente poderão ser feitas de forma conjunta ou sequencial. Individualmente, acho que a tributação do valor adicionado é a que gera mais distorções, devido aos incentivos à má organização da economia, ou seja, a improdutividade, e as distorções distributivas que temos hoje no Brasil, que faz com que uma parcela relevante das pessoas de alta renda pague muito pouco imposto. Acho que é uma agenda importante e que se complementa do ponto de vista de aumento do potencial de crescimento da economia brasileira e de melhoria da distribuição de renda do Brasil. Normalmente, em outros países, quando se discute reforma tributária existe um *trade-off* entre eficiência e equidade. No Brasil as distorções são tão monumentais que dá para melhorar simultaneamente ambos.

Do lado da folha de salários, a mudança inteligente é aquela que elimina incidências sobre a folha que não geram benefícios. Isso acontece de três formas no Brasil. A primeira trata das contribuições que não têm vinculação com benefícios diretos – como o sistema S, Sebrae, salário educação, Incra (*a MP 905/2019 lançada pelo governo em 11 de novembro, que institui o “contrato de trabalho verde e amarelo”, prevê isenção de dez contri-*

Em outros países, quando se discute reforma tributária há um *trade-off* entre eficiência e equidade. No Brasil, dá para melhorar ambos simultaneamente

buições dessa categoria). No Brasil, existe a possibilidade de financiar parte relevante dessa desoneração tributando dividendos – com o cuidado de fazê-lo apenas nos casos de pessoas cujas empresas pagam muito abaixo de 34% de alíquota efetiva, por planejamento tributário ou por se enquadrar num regime diferenciado, como o lucro presumido

ou o Simples, e não recolhem nada de imposto de renda como pessoa física. A segunda forma é a contribuição do empregador que incide acima do teto do salário de contribuição, ao qual o benefício é vinculado; e a terceira está relacionada aos trabalhadores de baixa renda.

No Brasil, um trabalhador urbano que por 30 anos recolheu sobre um salário mínimo para a Previdência se aposentará aos 65 anos recebendo um salário mínimo, o mesmo que outro trabalhador urbano que nunca contribuiu e terá direito ao benefício assistencial, se ele não tiver outra forma de renda. Um trabalhador rural assegurado especial, que na prática nunca contribuiu para a Previdência, ao chegar aos 60 anos também terá direito ao mesmo benefício sem ter contribuído. Isso faz com que a relação custo-benefício para a Previdência, para quem ganha um salário mínimo, seja muito ruim. A vantagem é apenas o direito a um benefício de risco, como o auxílio-doença, ou eventualmente uma gravidez, com a licença maternidade. Mas, na prática, boa parte da contribuição do trabalhador que recebe um salário mínimo não gera benefício, o que provoca um grande incentivo à informalidade. Não vejo nenhum problema em você tributar a folha num montante que seja atuarialmente consistente com o benefício que esteja sendo gerado. Então, a desoneração da folha deveria estar focada nesses três itens: contribuições não previdenciárias; a contribuição da empresa acima do teto; e uma redução – não total mas

muito grande – na contribuição dos trabalhadores que ganham um salário mínimo.

Há quem avalie que as propostas que hoje tramitam nas casas legislativas são antiquadas para responder à tendência de digitalização da economia. Como avalia essas críticas?

Existe um grupo de empresários que defende criar uma mega CPMF. Eles a chamam de outro modo, mas na verdade é uma grande CPMF, que é um tributo extremamente distorcivo. Pelas contas deles, com uma alíquota de 0,1% se conseguiria arrecadar 20% do PIB. Isso porque consideram todo o interbancário, sem levar em conta que este minguará na mesma hora em que se criar um imposto. Esse tipo de proposta é inconsistente. Existem outros empresários, e principalmente alguns analistas, que também alertam para a forma com que a economia está mudando, se transformando numa economia digital, argumentando que o valor adicionado não seria a melhor forma tributária. Mas não colocam nenhuma alternativa à mesa.

Na verdade, o que se precisa fazer é tributar o valor adicionado com base na economia digital. Porque a tributação do valor adicionado é, simultaneamente, a mais simples e neutra que existe, e a partir dela pode-se pensar em avanços. Tem propostas que considero interessantes, como a de fazer a tributação não na emissão do documento fiscal, mas na liquidação financeira da operação. Mas, ainda assim, fazendo pelo valor adicionado, e não com um tri-

buto cumulativo que incida sobre a liquidação financeira da operação. Na hora em que você faz isso, automaticamente você fecha uma série de brechas para a sonegação que podem surgir por conta, por exemplo, da conta exterior de bens intangíveis, porque na operação de pagamento você tem um indício de que aquela operação é tributada. Enfim, as pessoas que defendem algo similar não consideram que nenhum país relevante do mundo esteja pensan-

Caso se faça uma
transição muito rápida de
modelo, você perceberá
os efeitos negativos da
mudança dos preços
relativos sem ver os efeitos
sobre o crescimento

do em abandonar o IVA. O que eles estão fazendo é adequando o IVA a uma nova economia. Aqui, na hora em que se criar o imposto de bens e serviços (IBS), que é um tipo de IVA, já se poderia fazê-lo adequando-o a essa característica da nova economia. Mas não é preciso abandonar o conceito de valor adicionado para tributar a nova economia digital.

No começo de nossa conversa, o senhor avaliou que houve um ganho qualitativo no debate do sistema tributário e da necessidade de mudança do sistema tributário. Isso significa que as chances de aprovação de uma reforma, desta vez, são grandes?

Sim. Acho que a maturidade do momento para a reforma tributária decorre de vários fatores. Um deles é a própria qualidade das propostas que estão sendo colocadas em discussão, pois são melhores às apresentadas alguns anos atrás. Especialmente no que se refere ao modelo de transição, tanto do ponto de vista das empresas quanto do ponto de vista da distribuição federativa da receita. Na proposta da PEC 45 o sistema tributário muda em dez anos, com uma transição de 50 anos da receita entre estados e municípios, para que o ajuste das finanças públicas nessa transição pelo destino seja suave.

Ainda assim, não é um prazo longo? No caso da transição para as empresas, serão dez anos operando sob dois sistemas...

O meu medo de estipular um prazo mais curto é gerar uma reação do tipo Lei Kandir (que prevê isenção fiscal de bens primários), em que os estados dependentes desse recurso fizeram um escarcéu e pleitearam compensação, quando o objetivo é migrar os recursos da origem para o destino. O primeiro motivo para uma isenção de dez anos é que você precisa garantir alguma segurança jurídica às empresas que fizeram

um investimento fundado no sistema tributário atual, e os benefícios fiscais que serão eliminados com a reforma podem ser importantes para a competitividade dessa empresa. São distorcivos, mas importantes. Em segundo lugar, essa reforma muda preço relativo, então é importante que esse ajuste seja suave ao longo do tempo. Quando se fazem mudanças de preços relativos muito rápidas, normalmente quem tem redução de custos não repassa para os preços, e quem tem aumento de custo repassa para o preço imediatamente. No longo prazo, tudo tende a ser repassado para os preços via competição, então se mitiga um efeito ruim em termos de impacto da reforma. O terceiro ponto, que é muito importante, é que os efeitos positivos sobre a produtividade de uma reforma tributária são de longo prazo. Caso se faça uma transição muito rápida, você perceberá os efeitos negativos da mudança dos preços relativos – no caso dos que se sentem prejudicados, claro – sem ver os efeitos da reforma tributária sobre o crescimento. O grosso desses efeitos se realiza em 15 anos a partir da aprovação da reforma tributária, contando que você teria dois anos de preparação, dois anos de período de teste em que você cobra uma alíquota menor (1%), e depois mais oito anos de transição. São 12 anos de transição na prática, entre a aprovação e a implementação total da reforma, e outros três anos para que os efeitos sobre o crescimento – que começam a aparecer durante

a transição – se completem. Então, todos esses motivos recomendam cautela no prazo de transição, caso contrário você pode gerar reações negativas sobre a reforma tributária. Isso vale tanto do ponto de vista de impacto setorial quanto do ponto de vista da distribuição federativa da receita.

Que outros fatores hoje tornam o ambiente de aprovação da reforma favorável?

Acho que o *timing* (para aprovação) é o primeiro semestre de 2020. Se passar disso, a reforma tem grande chance de ficar para 2023, pois isso é agenda de começo de governo

Além de ser favorável do ponto de vista da qualidade da proposta técnica, acho que existe no setor empresarial uma percepção crescente de que o sistema tributário está prejudicando o crescimento da economia brasileira. Isso está cada vez mais claro. Além disso, os estados, que sempre foram os que mais dificultaram a aprovação de propostas

anteriores, devido à guerra fiscal, hoje estão apoiando em bloco. Os 27 secretários de Fazenda defendem uma reforma tributária que acabe com o ICMS e preveja sua substituição por um imposto sobre bens e serviços, sem benefícios fiscais. A manutenção da Zona Franca foi a única condição para obter essa unanimidade. Ainda assim, é uma situação completamente nova na discussão da reforma tributária no Brasil. É algo completamente novo, e torna o ambiente extremamente favorável.

Em que prazo considera possível ver a reforma tributária aprovada?

Acho que o *timing* é o primeiro semestre de 2020. Se passar disso, a reforma tributária tem grande chance de ficar para 2023. Porque isso é agenda de começo do governo, e está sendo discutida desde meados deste ano; se passar mais de um ano sendo debatida sem avançar, talvez fique difícil concluí-la.

Isso dependerá de como a discussão será feita: se pela criação de uma comissão mista da Câmara e do Senado, e certamente o governo. Neste caso, talvez se perca mais alguns meses, mas é possível chegar a um acordo, devido à maturidade da discussão. Aí, até o começo dos trabalhos legislativos de 2020 se teria praticamente o primeiro semestre para votar um texto que já estaria bem processado. Acho que a reforma administrativa, tirando algum item emergencial, tende a caminhar num ritmo mais lento, pois está menos processada do que a tributária. ■