

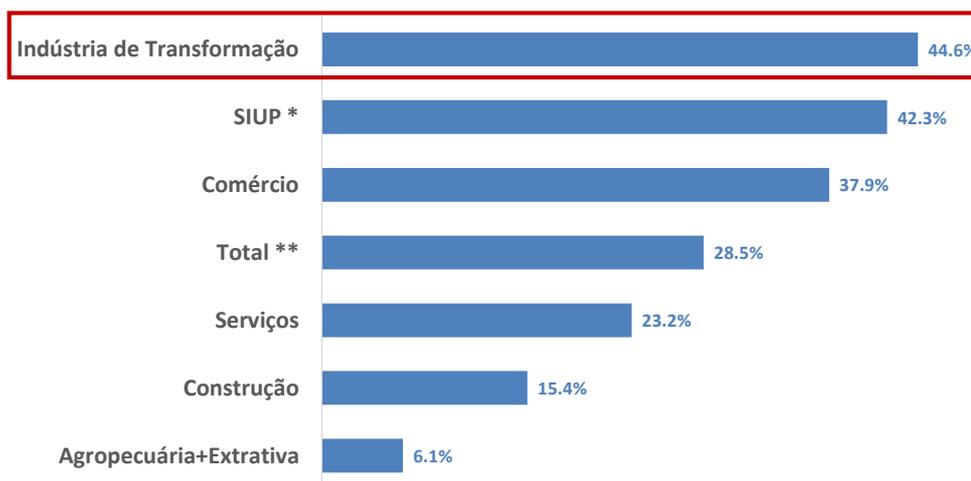
Reforma tributária e a carga tributária da indústria de transformação

O sistema tributário brasileiro é caracterizado pelo elevado grau de complexidade e burocracia para empresas. Entre as características mais marcantes dessa complexidade estão a extrema desigualdade entre os setores econômicos, a regressividade e, ainda, o forte estímulo a guerra fiscal entre os estados.

O volume de pagamento de tributos incide desproporcionalmente sobre as famílias brasileiras. Aquelas de baixa renda pagam um percentual de impostos superior às famílias mais ricas por despendem mais do seu orçamento com bens e serviços. Segundo dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), uma família com renda de até dois salários mínimos paga de imposto uma taxa implícita de 53,9% do seu orçamento. Quanto maior for a renda, menor o percentual, de modo que famílias com renda superior a 30 salários mínimos pagam 29%. Tais números caracterizam o potencial regressivo do sistema tributário.

As disparidades setoriais também são muito evidentes no atual modelo tributário brasileiro, que concentra na indústria de transformação a maior relação de imposto sobre Produto Interno Bruto (PIB) (44,6%) (Gráfico 1). Em contraponto, o setor de serviços paga um percentual de 23,2% do seu PIB, ao passo que o setor agropecuário e extrativo possui uma carga tributária de apenas 6,1% do seu PIB.

Gráfico 1 - Carga tributária brasileira por setores - 2017



Fonte: Elaboração Firjan com dados da RFB, Confaz, Caixa Econômica Federal e IBGE.

*SIUP: Serviços industriais de utilidade pública.

**A carga tributária sobre os setores econômicos não engloba os contribuintes pessoa física. Em razão disso a carga total do relatório de arrecadação da Receita Federal é diferente da carga para os setores econômicos.

Adicionalmente, o arcabouço jurídico tributário é complexo e não-transparente, com isso os custos para as empresas e famílias é altamente elevado e burocrático. Segundo estudo do Banco Mundial (2018)¹, no Brasil se gasta 1.958 horas apenas para pagar imposto; tal ineficiência é um dos fatores que impactam a competitividade da indústria brasileira.

Nesse contexto, não surpreende que a reforma tributária esteja entre as pautas mais urgentes, dado seu potencial de destravar o desenvolvimento do país. Por isso, este estudo pretende analisar os impactos econômicos das principais propostas de reforma tributária discutidas, apontando as melhores características de cada uma delas. As duas principais propostas que tramitam no Congresso Nacional são: PEC 45/2019 (Deputado Baleia Rossi), com base na proposta do Centro de Cidadania Fiscal (CCIF), que tem como autor o economista Bernard Appy; e PEC 110/2019 (ex-deputado Luiz Carlos Hauly). A primeira avança na Câmara dos Deputados, já foi aprovada na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJ) e segue para análise por Comissão Especial. A segunda está no Senado Federal. Adicionalmente, membros do governo revelaram pela imprensa os principais pontos do que pode ser a proposta de reforma tributária do governo.

Para além do período de transição de alíquotas e distribuição de recursos, as duas propostas apresentam diferenças estruturais sobre a composição do imposto sobre valor agregado (IBS) no destino. A PEC 45/2019 inclui impostos federais, estaduais e municipais sobre bens e serviços e permite a adoção de alíquotas singulares para cada esfera federativa, isto é, dentro de uma banda tanto estados quanto municípios terão autonomia para determinar suas alíquotas, respeitando a cobertura das obrigatoriedades, como saúde e educação, por exemplo. Em contraponto, a PEC 110/2019 adota uma alíquota única em todo território nacional, porém se assemelha à PEC 45/2019 ao incluir impostos das três esferas.

Impactos das propostas de reforma tributária na economia brasileira

Com o objetivo de melhor ilustrar os impactos de uma reforma, utilizamos um modelo de equilíbrio geral computável (PAEG - Projeto de Análise de Equilíbrio Geral da Economia Brasileira) - que permite o relacionamento entre as cinco regiões brasileiras e destas com o resto do mundo. Os modelos CGE combinam teoria econômica com dados reais para estimar os impactos de políticas ou choques na economia, ajustando os dados a um conjunto de equações que visam capturar a estrutura da economia e a resposta dos agentes econômicos (famílias, empresas e governo). O resultado nos permite averiguar os impactos nas variáveis econômicas, comparando a economia antes e depois do choque². Modelos como esse são utilizados por governos para avaliação dos impactos de políticas econômicas, como exemplo, os governos do Reino Unido, da Austrália e da Escócia.

¹ Doing Business 2019.

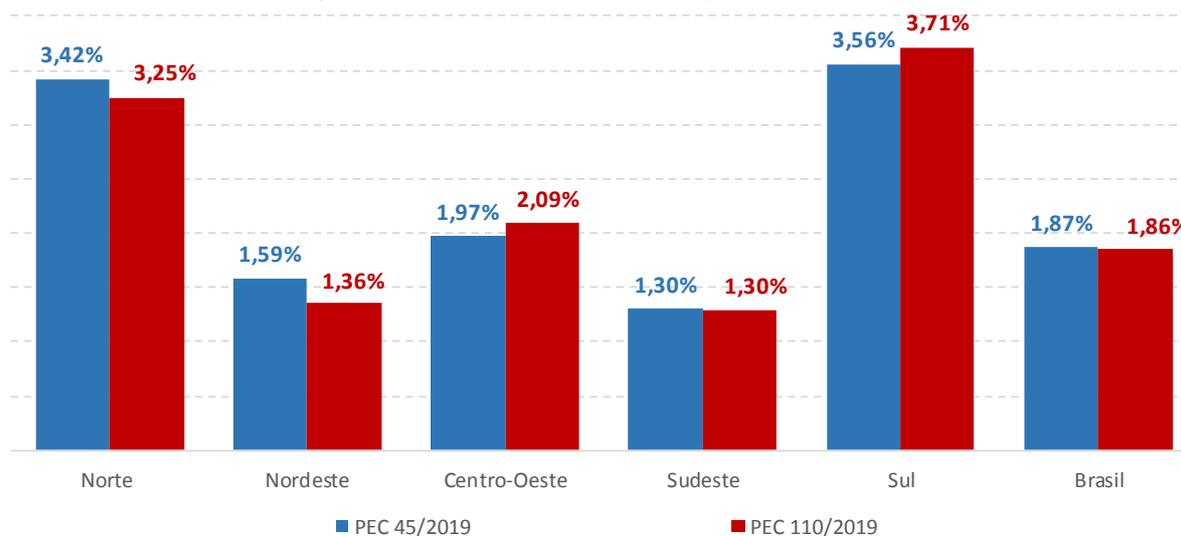
² O modelo é estático, ou seja, não considera os efeitos de segunda ordem gerados pela mudança na política econômica.

As duas propostas promovem uma simplificação sobre a cobrança de impostos, sem aumentos da carga tributária. Diante disso, em nosso cenário modelado não há alterações no volume da carga tributária. Quando comparamos as duas propostas em termos de aumento de renda disponível para o consumo, os resultados gerados pelo Paeg mostram que os ganhos são próximos. O ganho potencial de consumo no país é de R\$ 122,7 bilhões na proposta de Bernard Appy contra R\$ 122,1 bilhões na proposta do Hauly.

Entretanto, sob a ótica regional a PEC 45/2019 apresenta ganhos em relação à distribuição de renda no país por permitir alíquotas diferentes entre regiões, respeitando as desigualdades. É importante considerar que existe uma diferença entre as alíquotas médias de cada região do país. Naquelas com um nível de renda mais baixo, atualmente as alíquotas são menores se comparadas às demais. Este é o caso do Norte e Nordeste.

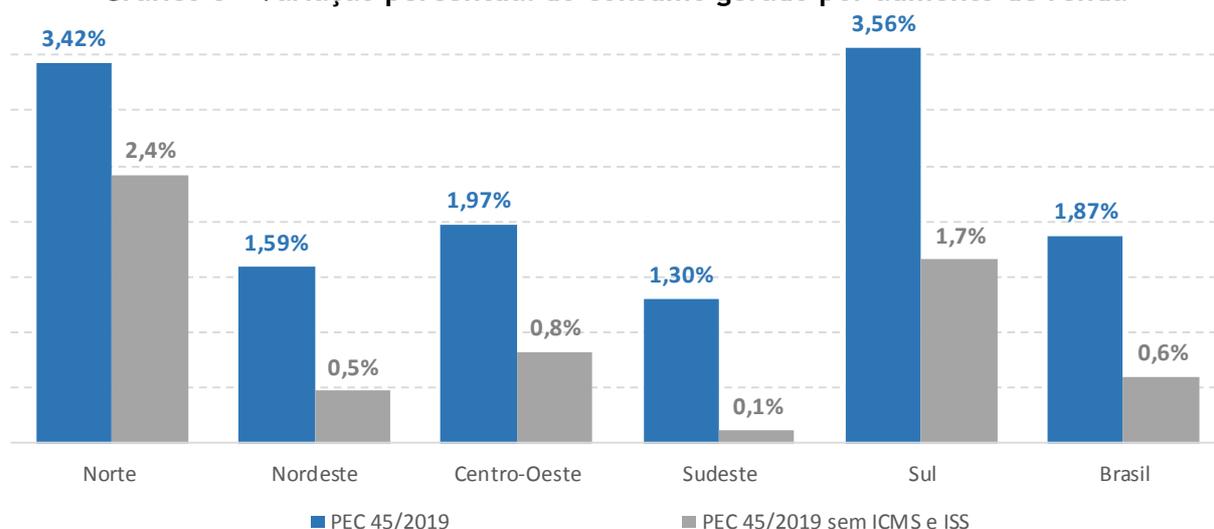
Ao determinar uma alíquota única nacional, como propõe a PEC 110/2019, estaremos impondo que essas regiões, que atualmente apresentam uma alíquota média mais baixa, passem a incorporar uma taxa superior ao seu nível ótimo, o que impacta no potencial de consumo. Mesmo que as regiões Centro-Oeste e Sul sejam favorecidas por apresentarem atualmente uma alíquota superior à média nacional, os ganhos não compensam as perdas nas demais regiões (Gráfico 2).

Gráfico 2 - Variação percentual do consumo gerado por aumento de renda



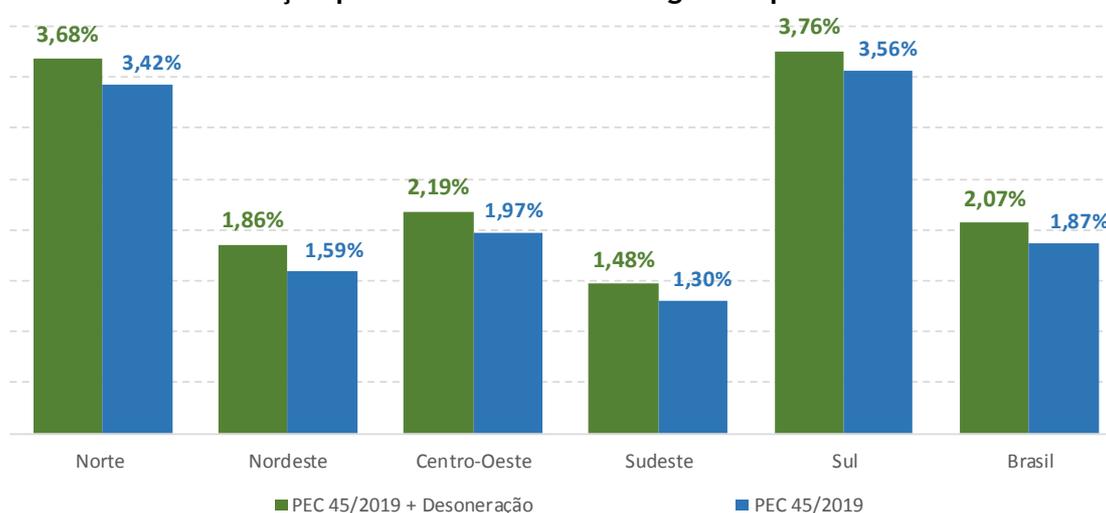
Num eventual cenário sem inclusão do imposto sobre circulação de mercadorias e serviços (ICMS/Estadual) e do imposto sobre serviços de qualquer natureza (ISS/Municipal), o ganho de consumo seria significativamente menor em todas as regiões do país, totalizando R\$ 39,5 bilhões (Gráfico 3). Esse valor é menos da metade do ganho quando os impostos são incorporados pelas propostas, sinalizando a extrema relevância e complexidade desses impostos na atual estrutura tributária brasileira.

Gráfico 3 - Variação percentual do consumo gerado por aumento de renda



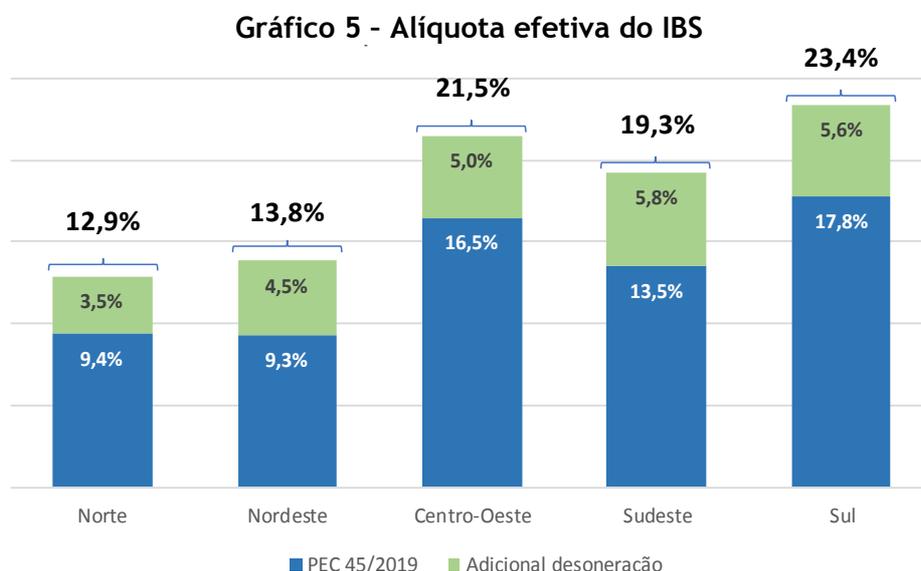
Em vista dos benefícios gerados pela PEC 45/2019 e extrapolando o proposto, adicionamos uma desoneração parcial (40%) da folha de salários³ coberta por um incremento na alíquota do imposto sobre bens e serviços (IBS). Essa mudança amplia ainda mais os ganhos observados com as alterações propostas pela PEC 45/2019, com aumento relevante no consumo e na geração de emprego. O aumento da renda disponível para o consumo atinge R\$ 135,8 bilhões e destrava cerca de 300 mil empregos por ano. Os resultados são melhores em todas as regiões do país.

Gráfico 4 - Variação percentual do consumo gerado por aumento de renda



³ Percentual próximo ao sugerido pelo governo extraoficialmente.

O gráfico 5 mostra qual seria a alíquota do imposto que manteria a carga tributária nas regiões a partir da proposta feita por Bernard Appy e a alíquota resultante da incorporação da desoneração parcial da folha de salários. Na média entre as regiões, esse aumento representa 5 pontos percentuais da alíquota. Vale destacar que o modelo utilizado na elaboração deste estudo não considera evasão fiscal, ou seja, esses resultados servem como um balizador do tamanho das alíquotas a serem adotadas.



A criação de um imposto seletivo incidente sobre bens e serviços que gerariam externalidades negativas também é tratada nas duas propostas, por exemplo, cigarro, bebidas, combustíveis. Apesar dos autores indicarem sua criação *a posteriori* por lei complementar, é essencial estabelecer de forma minuciosa e com os devidos impactos mensurados os critérios sobre esses bens e serviços. Entre os bens que não deveriam ser incluídos na lista, destacamos a energia, que é um dos principais insumos industriais e fator importante na definição dos preços finais dos produtos.

O pacto federativo é outro ponto relevante que não está sendo discutido de forma clara em nenhuma das propostas. A destacar a falta de soluções para o desequilíbrio da distribuição das receitas e flexibilização orçamentária, sobretudo entre os municípios. É fundamental que essas questões sejam tratadas ainda durante o período de teste, independente de qual reforma tributária seja aprovada.

Por fim, os resultados deste estudo deixam claro a importância da inclusão dos impostos estaduais e municipais (ICMS e ISS) no IBS e a desoneração da folha de pagamento, ainda que parcial, para a geração de emprego e aumento do consumo e da renda. Nesse sentido, a Firjan acredita que a reforma tributária deveria necessariamente incluir esses pontos para, assim, contribuir ainda mais com o aumento da competitividade e da produtividade das empresas, que, por sua vez, ganham fôlego para contratar mais profissionais, criando novos postos de trabalho e destravando o crescimento do país.

Referências bibliográficas:

AFONSO, J. R. R.; SOARES, J. M.; CASTRO, K. P. **Avaliação da estrutura e do desempenho do sistema tributário brasileiro: livro branco da tributação brasileira**. Brasília: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2013. (Texto para Discussão, n. 265).

GURGEL, A.C.; PEREIRA, M.W.G.; TEIXEIRA, E.C. **A estrutura do PAEG**. PAEG Technical Paper No.1. Viçosa: DER/UFV, 2011.

MILLER, R. E., BLAIR, P. D. **Input-output analysis: foundations and extensions**. 2.ed. New York: Cambridge University Press, 2009.

RIBEIRO, J.A. et al. **Receita pública: quem paga e como se gasta no Brasil**, Comunicados do Ipea nº 22, 2009.

RUTHERFORD, T. F., **GTAP6inGAMS: The Dataset and Static Model**. Ann Arbor, MI, 2005. 42 p. (mimeo).

RUTHERFORD, T. F. **Applied general equilibrium modeling with MPSGE as a GAMS subsystem: an overview of the modeling framework and syntax**. Computational Economics, v. 14, n.1, 1999.

SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL. **Carga Tributária no Brasil 2017 - Análise por Tributos e Bases de Incidência**, 2018.

WORLD BANK. **Doing Business 2019**, 2019.

EXPEDIENTE: Federação das Indústrias do estado do Rio de Janeiro (Firjan) - Av. Graça Aranha, 01 - CEP: 20030-002 - Rio de Janeiro. Presidente: Eduardo Eugenio Gouvêa Vieira; Diretor Firjan IEL: João Paulo Alcântara Gomes; Gerente Geral de Competitividade: Luiz Augusto Azevedo; Gerente de Estudos Econômicos: Jonathas Goulart. Equipe Técnica: Anna Gaspar. Informações: economia@firjan.com.br