Nota informativa



Desburocratizando o sistema tributário: impacto no emprego e crescimento devido à criação da CBS

quarta-feira, 29 de julho de 2020

RESUMO

- A primeira fase da proposta da reforma tributária enviada ao Congresso Nacional, na forma da criação da Contribuição sobre Operações de Bens e Serviços (CBS) em substituição ao PIS e à COFINS, pode ter efeitos relevantes nas principais variáveis macroeconômicas.
- Neste trabalho, avaliamos os ganhos no nível da atividade e no emprego como resultado da queda na variância das alíquotas dentro dos setores que decorrerá da criação da CBS -melhoria da alocação intrassetorial.
- Outro aspecto relevante da reforma é a redução que induzirá no custo de conformidade com a criação da CBS. Ou seja, a simplificação que ocorrerá com a unificação dos tributos e a redução das excepcionalidades reduzirão o tempo e o gasto necessários para que as empresas se adequem às exigências do fisco.
- Os efeitos positivos da reforma não se resumem aos dois aspectos elencados. Há outras características relevantes que não são consideradas nesta nota, como os efeitos positivos da redução das distorções tributárias na cadeia produtiva e a equalização dos tributos entre os vários setores – melhoria da alocação intersetorial.
- Em equilíbrio pode ocorrer de cada brasileiro ter um aumento de até R\$ 345 no seu bolso por influência direta da reforma tributária enviada ao Congresso Nacional pelo governo. Além disso, o impacto agregado no emprego é sempre positivo, de tal forma que a reforma pode gerar até 373 mil novos empregos.
- É importante destacar que consideramos aqui apenas dois efeitos resultantes da reforma: mudanças de alíquotas e redução nos custos de conformidade. Os efeitos podem ser ainda maiores se considerarmos os ganhos advindos da redução de outras distorções econômicas associadas aos impostos, como efeitos nas cadeias produtivas e decisões de estrutura de negócios.
- Para mais detalhes técnicos sobre essa Nota Informativa, por favor consultar a Nota Técnica "Misallocation e Reforma Tributária: Estimativas do Impacto da Proposta de Criação da CBS" elaborada pela Secretaria de Política Econômica (SPE), vinculada a Secretaria Especial de Fazenda, no Ministério da Economia.





1. Introdução

O sistema tributário brasileiro é extremamente complexo. Há diferentes bases de cálculo e alíquotas para um mesmo imposto, gerando diferentes cargas tributárias para diferentes empresas. Além do impacto financeiros, a complexidade eleva o custo para as empresas atenderem às exigências do fisco, drenando esforços e recursos que poderiam ser alocados na produção e no investimento. Ademais, essa situação de grandes diferenciais na taxação, reduz o total de investimentos e trabalhadores alocados nas indústrias com maior produtividade, gerando a chamada alocação subótima. Essa má alocação (*misallocation*) é explicada, pelo menos parcialmente, pelas distorções causadas pela diferente tributação entre tipos de empresas e setores.

O objetivo desta nota é avaliar os impactos nas principais variáveis econômicas devido à unificação e normalização da alíquota do PIS/PAEP e da Cofins para empresas que estão enquadradas no regime tributário com base no Lucro Presumido e no Lucro Real. Adicionalmente, foram estimados os efeitos da redução do custo de conformidade com a criação da CBS, ou seja, os impactos, na economia, da redução das despesas das empresas para cumprimento da legislação tributária (custo de conformidade) e também com os esforços para reduzirem sua carga tributária dada as chances abertas pela complexidade da legislação, inclusive por meio de judicialização.

Os diferentes incentivos dados às empresas e setores com a distinção da alíquota do imposto ou o elevado custo para adequação à legislação tributária respondem por parte da má alocação de recursos na economia brasileira. Um dos principais objetivos da reforma tributária é a correção dos incentivos às empresas, reconduzindo o foco para a maximização do retorno do capital investido, ao invés de obtenção de diferenciais com redução de carga tributária efetiva.

A análise é conduzida sob um arcabouço de equilíbrio geral e mensura os efeitos potenciais da reforma sobre o PIB, o emprego e a produtividade em termos agregados e setoriais. Os resultados indicam que, em termos agregados, a reforma teria efeitos positivos sobre todas as variáveis mencionadas. Adicionalmente, estimamos que os efeitos positivos da reforma são potencializados quando consideramos que haverá redução nos custos de conformidade e no contencioso tributário.

2. Estrutura tributária brasileira - PIS/PASEP e Cofins

A primeira etapa da reforma tributária busca substituir dois tributos federais incidentes sobre o faturamento de bens e serviços das pessoas jurídicas – o PIS/PASEP e a Cofins – por um único imposto sobre o valor agregado – a CBS. Dessa forma, propõe-se alterar a base de incidência destes impostos, bem como unificar as alíquotas. A notável disparidade de alíquotas entre firmas e setores que vigora hoje tem efeitos perversos sobre a economia e deve ser levada em conta na avaliação de impacto.

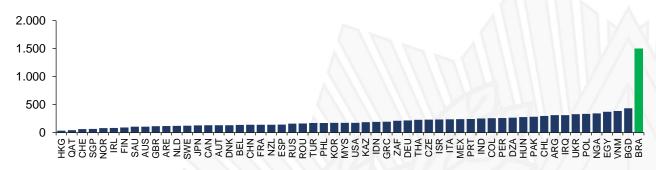
A alocação eficiente de recursos (como capital e trabalho) entre as empresas de um país pode ser definida como aquela que prevalece quando não há nenhum tipo de distorção. Nesta situação hipotética, cada firma contrata uma quantidade ótima de insumos e a produtividade total da



economia atinge seu ponto ótimo. No mundo real, entretanto, diversos fatores podem distorcer a alocação de recursos entre as firmas, tais como fricções financeiras, imperfeições no mercado de trabalho, instituições disfuncionais e ambiente regulatório complexo. No Brasil, há um diagnóstico consensual de que a nossa estrutura tributária é uma das principais promotoras de distorções que induzem à má alocação de recursos, o que, por sua vez, acomete a produtividade.

A elevada complexidade no sistema tributário brasileiro pode ser caracterizada pelo maior tempo e maiores custos incorridos pelas firmas para atender à legislação atual. Esse elevado custo de conformidade se deve à diferenciação de normas setoriais e de regimes (Simples, Lucro real ou Presumido), ou ao pagamento de tributos adicionais que possuem a mesma fonte geradora. Os gráficos abaixo (Painel A e Painel B) mostram que, comparativamente aos países com maior PIB em dólares, a complexidade do sistema tributário brasileira é elevada.

Painel A - Horas para preparar e pagar impostos



Fonte: Banco Mundial

Painel B - Complexidade tributária - índice

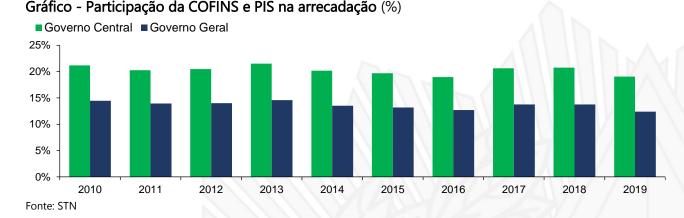


Fonte: Global MNC Tax Complexity Project

No painel A, o número de horas gasto por ano no Brasil (último colocado da lista) para preparar e pagar impostos sobre renda, folha de pagamentos, vendas e faturamento das empresas é três vezes maior que o do penúltimo colocado. Ou seja, uma empresa gasta em média 1,5 mil horas para ter conformidade à legislação tributária. O gráfico do painel B mostra que o Brasil ocupa a última posição em uma pesquisa feita com multinacionais em relação ao grau de complexidade do sistema tributário corporativo.

A complexidade do sistema tributário brasileiro se reflete no emaranhado de normas presentes no PIS/PASEP e na Cofins. Os demonstrativos de gastos tributários (DGT), da Receita Federal do Brasil (RFB), apresentam cerca de 50 exceções agregadas na incidência e em direitos a créditos tributários para a Confins. Mais ainda, as isenções normatizadas deste tributo, quando desagregadas em produtos e setores, superam a casa das centenas.

A carga tributária brasileira em 2019, somando-se os impostos e as contribuições, é de 34% do PIB. Já o valor da arrecadação do PIS/PASEP e da Cofins, em 2019, foi de cerca de 4% do PIB. O gráfico abaixo mostra a participação desses dois tributos no total da arrecadação do governo geral e do governo central. Destacamos que a participação desses tributos em relação à arrecadação do governo geral é inferior a 15% nos últimos anos.



Embora a primeira fase da reforma tributária alcance menos de 15% da arrecadação total, como se verá nas próximas seções, os efeitos para a economia são relevantes, mesmo só contabilizando a redução das diferenças de alíquota dentro dos setores e do custo de conformidade.

3. Problema de má alocação intrassetorial

Em todos os países do mundo, os governos cobram algum imposto sobre a aquisição de bens e serviços para financiar seu funcionamento e para redistribuir recursos. Inevitavelmente, esta cobrança afasta a economia da alocação eficiente. Entretanto, a magnitude desse afastamento depende não somente do nível de impostos, mas também da variabilidade de alíquotas entre firmas e setores. Um sistema tributário complexo como o nosso, com diversos regimes tributários e uma miríade de alíquotas, tende a agravar o problema de má alocação. Uma reforma tributária que equaliza as alíquotas entre firmas do mesmo setor e entre os vários setores tende a produzir melhora relevante na alocação de fatores produtivos entre as empresas.

A literatura sobre crescimento econômico costuma separar o problema de má alocação em duas categorias: intrassetorial e intersetorial. A questão subjacente ao diagnóstico da baixa produtividade brasileira é: qual dessas dimensões, se não ambas, explica a nossa baixa produtividade? A literatura empírica é consistente ao diagnosticar a primeira como a principal causa para o Brasil. Isso significa que na maior parte dos setores há elevados diferenciais de produtividade entre suas diversas firmas. Assim,



no caso brasileiro, as grandes oportunidades de melhora da produtividade estão em deslocar o aumento de investimento e do emprego das firmas menos produtivas para as mais produtivas dentro de cada setor. Uma estrutura tributária, como a atual, que distribui desigualmente a carga tributária entre as empresas de cada setor tende a incentivar artificialmente a manutenção da baixa produtividade por perpetuar as empresas menos eficientes.

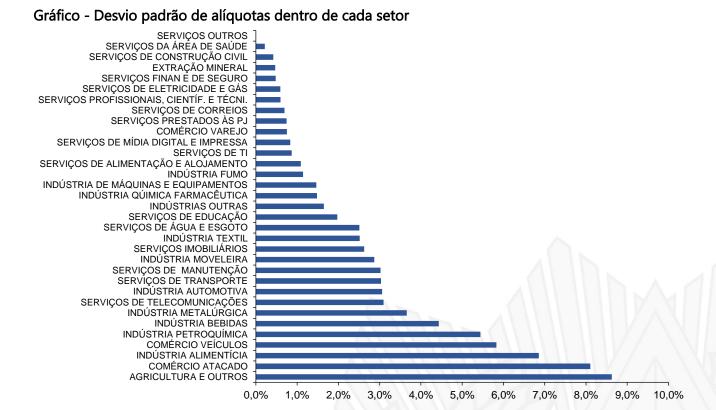
O gráfico abaixo, utilizando os resultados de Vasconcelos (2017), mostra o ganho potencial de produto na indústria de transformação caso o capital e o trabalho pudessem ser realocados buscando a máxima eficiência. A primeira barra indica o nível do PIB do setor realizado em 2010. Para estimar o impacto potencial da correção da má alocação, o autor realiza exercícios contrafactuais permitindo a realocação em duas margens: a inter e a intrassetorial. Este exercício permite avaliar qual as duas fontes de má alocação são mais relevantes na economia brasileira. O autor demonstra que realocar os insumos de produção entre os setores tem o pontencial de elevar o produto em cerca de 10%, enquanto realocar tais insumos dentro dos setores poderia mais que dobrar o produto. Fica evidente que a má alocação intrasetorial é a principal responsável por acometer a produtividade brasileira.

Gráfico – PIB industrial de 2010 (Indice)



Como apresentado acima, a baixa produtividade brasileira se dá pela má alocação de insumos entre as empresas do mesmo setor. Essa má alocação ocorre devido aos incentivos incorretos presentes na economia, que pode ser explicado, em parte, pelas diferentes alíquotas. O gráfico abaixo mostra estimativas do desvio padrão de alíquotas efetivas de PIS/Pasep e Cofins cobrada em cada setor, considerando o imposto pago sobre o valor agregado. Diversos setores apresentam elevado desvio padrão, como, por exemplo, a extração de petróleo, diversas indústrias, agricultura e o comércio por atacado e de veículos.





4. Resultados

Para estimar o impacto da menor dispersão das alíquotas intrassetorial e a redução do custo de conformidade – que serão consequência da criação da CBS – utilizamos um modelo de crescimento com firmas heterogêneas. O modelo baseia-se no artigo de Restuccia e Rogerson (2008)¹. A descrição detalhada das equações e as fontes de dados se encontram na Nota Técnica "Misallocation e Reforma Tributária: Estimativas do Impacto da Proposta de Criação da CBS".

O modelo escolhido é flexível e permite incorporar características específicas da economia brasileira. De forma sucinta, adicionamos ao modelo original os diferentes regimes tributários (Lucro Real, Lucro Presumido e o Simples), o custo de conformidade, a participação do trabalho na produção para cada setor e sua respectiva produtividade total dos fatores.

O custo de conformidade no cenário básico foi fixado em 3% do produto de cada firma. Esse valor é homogêneo entre os setores e é pago em todos os períodos. Não há muitos estudos que estimem o custo de conformidade no Brasil. A FIESP estimou que em 2012 os custos incorridos pela indústria de transformação para pagamento de impostos foram de R\$ 24,6 bilhões², equivalentes a quase 5% do PIB daquele setor no período. Outro fator que justifica a inclusão de um alto custo de

¹ Restuccia, D., e Rogerson, R. (2008). Policy distortions and aggregate productivity with heterogeneous establishments. Review of Economic dynamics, 11(4), 707-720.

² Estudo disponível em: https://www.fiesp.com.br/indices-pesquisas-e-publicacoes/o-peso-da-burocracia-tributaria-na-industria-de-transformacao-2012/



conformidade no modelo é o fato de muitas empresas alocarem recursos para obter isenções tributárias. Para se ter uma ideia, a COFINS é um dos tributos que concentram a maior parte dos gastos tributários, totalizando 22,7% do total (R\$ 65,4 bilhões em 2017) e quase 1% do PIB. O custo de conformidade, por conservadorismo, foi fixado em 3% Vamos considerar cenários em que este custo pode se reduzir até 1.5% do produto de cada empresa.

Como apresentado na introdução, o objetivo desta nota é analisar dois aspectos específicos da unificação das alíquotas do PIS/PASEP e da Cofins: a melhora na alocação intrassetorial dos recursos e redução do custo de conformidade.

Gráfico - Efeito da harmonização da alíquota — atividade econômica
■ Produtividade total ■ PIB per capita



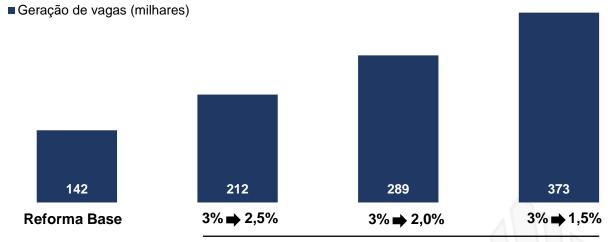
Reforma + Redução no custo de conformidade

O gráfico acima apresenta o efeito de longo prazo na produtividade total dos fatores e no PIB per capita com as mudanças propostas pela primeira fase da reforma tributária. O efeito da melhor alocação dos recursos será um aumento de 0,5 p.p. do PIB per capita. Adicionalmente, a redução do custo de conformidade levará a um aumento do PIB per capita de 0,7 p.p. a 1,0 p.p., a depender de cenários prováveis para essa redução. Isso equivale a dizer que a CBS permitirá a cada brasileiro, em média, um aumento de renda anual entre R\$ 173 e R\$ 345. Importante destacar que o ganho devido à melhora da produtividade elevará permanentemente a renda per capita e não será um ganho temporário.

Um aumento da produtividade total da economia eleva a demanda das empresas por trabalhadores. O gráfico abaixo mostra o resultado do modelo para a variação de vagas formais nos diferentes cenários. O efeito primário da melhor alocação intrassetorial dos recursos aumentaria em 140 mil o número de postos de trabalho. Adicionalmente aos ganhos intrassetoriais, a redução dos custos de conformidade poderia acrescentar até 370 mil vagas ao mercado de trabalho.







Reforma + Redução no custo de conformidade

Embora a proposta da reforma atual seja neutra em relação à carga tributária, ou seja, a substituição dos tributos atuais pelo imposto de valor adicionado não altera o nível da arrecadação em percentual do PIB, é importante notar que as mudanças sugeridas reduzem a variância intrassetorial, com efeitos relevantes na produtividade. Ademais, destacamos que os ganhos de produto e de emprego decorrentes das reduções no custo de conformidade e no contencioso tributário beneficiam toda a economia.

5. Conclusão

Nesta nota informativa apresentamos parte dos efeitos esperados da primeira etapa da reforma tributária sobre a economia. Por meio de um modelo de equilíbrio geral com firmas heterogêneas, demonstra-se que haverá ganhos de eficiência na reforma proposta, na medida em que a CBS reduzirá a variância de alíquotas efetivas de impostos dentro dos setores.

Os efeitos são de médio prazo, de forma que só serão observados após passado o período de transição e o ajuste na alocação dos recursos. É importante destacar que consideramos aqui apenas dois efeitos resultantes da reforma: as mudanças de alíquotas e a redução nos custos de conformidade. Os efeitos podem ser ainda maiores se considerarmos os ganhos advindos da redução de outras distorções econômicas associadas aos impostos, como efeitos nas cadeias produtivas.

Para mais detalhes técnicos sobre essa Nota Informativa, por favor consultar a Nota Técnica "Misallocation e Reforma Tributária: Estimativas do Impacto da Proposta de Criação da CBS" elaborada pela Secretaria de Política Econômica (SPE), vinculada a Secretaria Especial de Fazenda, no Ministério da Economia.