

Volta à razão e ao futuro

José Roberto R. Afonso

Economista, professor do IDP e pesquisador do CAPP/Universidade de Lisboa

O Brasil é o segundo entre os grandes países em que os cientistas se acham menos considerados e ouvidos pelos formuladores de políticas em meio à pandemia.¹ Não há uma estratégia para seu enfrentamento. Por outro lado, isso não deveria ser pretexto para se apostar em qualquer reforma ou medida, esperando que o acaso a torne útil.

A pandemia da Covid-19 está longe de acabar. Quando se observa o número de novos óbitos provocados pela doença, é fácil notar a nova onda de contágio que varre Europa e Estados Unidos e já parece ameaçar o Brasil – vide gráfico.

Seus impactos na economia e na sociedade são tão profundos que resultarão em um novo normal. A crise pandêmica vai além ao dificultar as medidas governamentais e reformas voltadas para a recuperação, porque em muito de nossas vidas e negócios não voltaremos ao que éramos. Trocar o retrovisor pelo olhar para o futuro, mas com ações no presente, seria a forma mais consistente de desenhar uma estratégia de reconstrução econômica e social.

Uma certeza do novo normal exige intensificar a digitalização

drástica de nossas vidas e negócios, o que, por sua vez, demanda políticas de fomento à inovação e ao empreendedorismo e ações dos governos para se modernizarem como o setor privado.² O Brasil ainda precisa fazer um acerto com seu passado e recuperar o atraso na infraestrutura básica, desde transportes a comunicações.

É preciso conciliar esses desafios com o mais difícil de todos: gerar trabalho num mundo que terá cada vez menos empregos com carteira assinada.³ As relações econômicas e sociais já vinham mudando muito antes da chegada do coronavírus. Cada vez mais se comprará pela internet. Robôs, mais rápidos, baratos e imunes a vírus substituirão ainda mais trabalhadores, dados passarão a valer tanto ou mais do que petróleo.^{4,5}

Enquanto o Brasil não consegue entrar nos trilhos da estrada para o futuro, ao menos não deve retroceder. Esta é uma hora decisiva e cabe reavaliar as ideias e projetos que até eram corretos e necessários para o velho normal, no entanto, para a realidade atual, talvez não sejam prioritários ou até dificultem a emergência do novo normal.

Antes de tudo, é preciso focar na saúde que ainda não teve a prioridade que a emergência exige. Para enfrentar a Covid-19, vacinar em massa e, sobretudo, evitar que um novo vírus provoque nova calamidade é preciso investir pesado e modernizar o Sistema Único de Saúde (SUS), bem como salvar e integrar a rede privada. O SUS depende essencialmente da boa saúde fiscal dos governos estaduais e municipais, que executam 95% do gasto público com a assistência médica do país.⁶ Hospitais particulares perderam muitos de seus clientes e o setor de saúde é dos que mais ajudou a afundar o PIB.

Um passo simples a se dar é questionar: como uma nova medida, reforma ou política combate diretamente os efeitos da calamidade? Depois, como ela trata do novo normal? E, como sempre, outros governos estão tentando o mesmo?

Um tema que pode se enquadrar bem no caso de hora errada diante da pandemia e sinal contrário para o futuro é o debate da reforma tributária, que só acontece no Brasil, ao contrário do resto do mundo.

Um projeto para criar um único e nacional imposto sobre valor adicio-

nado se justificava para simplificar o sistema.⁷ Negligenciar a ciência e polarizar o debate se tornaram características tão fortes e peculiares do Brasil na era da Covid-19 que dominam até a agenda da reforma tributária, tradicionalmente hermética e técnica.

No lugar de se concentrar esforços em superar esses terríveis desafios, tenta-se fugir para um mundo de impostos de sonhos distantes. É uma promessa masoquista aos contribuintes que, se não morrerem e nem cerrarem suas portas, passarão a pagar impostos maravilhosos na teoria, ainda que muito distantes da prática e até no tempo, pois só vigorarão em 10 anos. Como em outras grandes pandemias, o resultado será

outra economia e outra sociedade, que vai requerer um diferente sistema tributário.

A Covid-19 mudou tudo e a mesma proposta me parece que não ajuda e cria riscos graves no combate à pandemia e, pior, sinaliza contra a necessária reconstrução da economia e da sociedade.

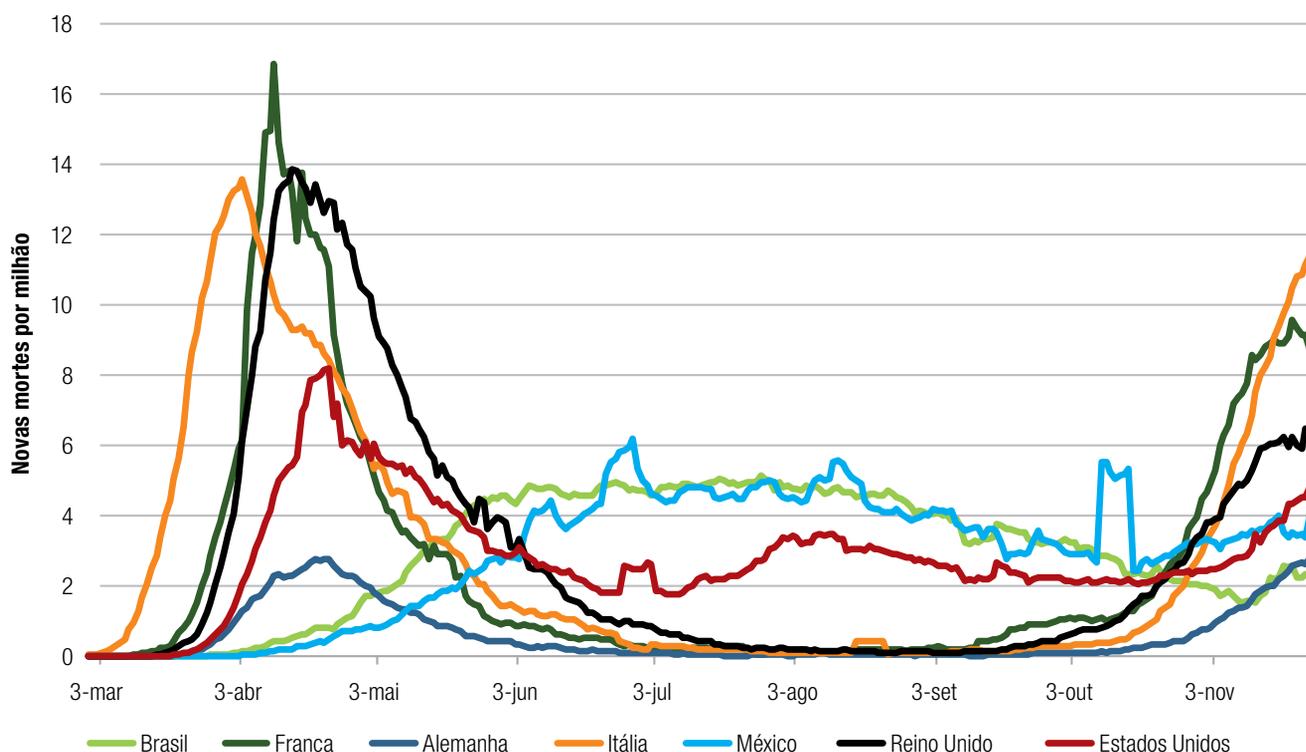
Do lado dos governos, o novo imposto extinguiria um imposto sobre mercadorias, o que mais arrecada e é crucial para os estados, e um sobre serviços, o mais promissor cobrado pelas prefeituras e essencial para as grandes cidades. É impossível vencer a Covid-19 no país se os governos regionais e locais perderem um centavo de receita própria, cada vez mais predominante no custeio do

SUS, e, certamente, ainda precisarão mais recursos para reconstruir o sistema, a menos que se recentralize, pressionando ainda mais o teto de gastos federal.

Do lado dos contribuintes, a mudança para um imposto sobre valor adicionado inegavelmente implica transferir incidência da indústria para o agronegócio e, sobretudo, para os serviços. A saúde privada vai encarecer – o próprio governo confessou isso quando propôs criar uma contribuição semelhante, mas isentar as compras pelo SUS (que, obviamente, compra o mesmo que um hospital particular).⁸ Nem mesmo a equidade tributária melhora porque, comparado o gasto com saúde à renda, os mais pobres gastam muito com

Média móvel (7 dias) de novos óbitos por Covid-19 por milhão de habitantes

Até 24 de novembro



Fonte: Our World in Data. Elaboração Thiago Abreu.

remédios no Brasil, que encarecerão com o corte de isenções, enquanto os mais ricos gastam muito com seguro saúde, mas aqueles que ganham por meio de empresas poderão deduzir o maior imposto por intermédio das mesmas (dados da CNseg apontam que 80% do faturamento do seguro saúde já é para pessoa jurídica⁹).

Ao contrário do que poderia caber na normalidade e antiga, a atual emergência sanitária exige medidas na direção justamente opostas e com devolução imediata. É preciso desonerar e reduzir o custo da cadeia de produção de vacinas, insumos e serviços de saúde, bem como incentivar os investimentos digitais e infraestrutura, com imediata depreciação (salvo nos casos de bens que destroem emprego de forma mais evidente) e devolução de créditos acumulados, como estão fazendo as economias mais avançadas.¹⁰ Manter baixa ou nula a cunha fiscal do crédito para giro de microempresas e para investimentos em geral deve vigorar além dos tempos de calamidade. Enfim,

Mais uma vez, o inegável aumento do custo tributário de contratar serviços encarece justamente os insumos e os bens de capital mais requeridos para o futuro

há muito que se pode fazer para entrar em vigor de imediato e com efeito concreto para combater a inédita crise e construir o novo normal.

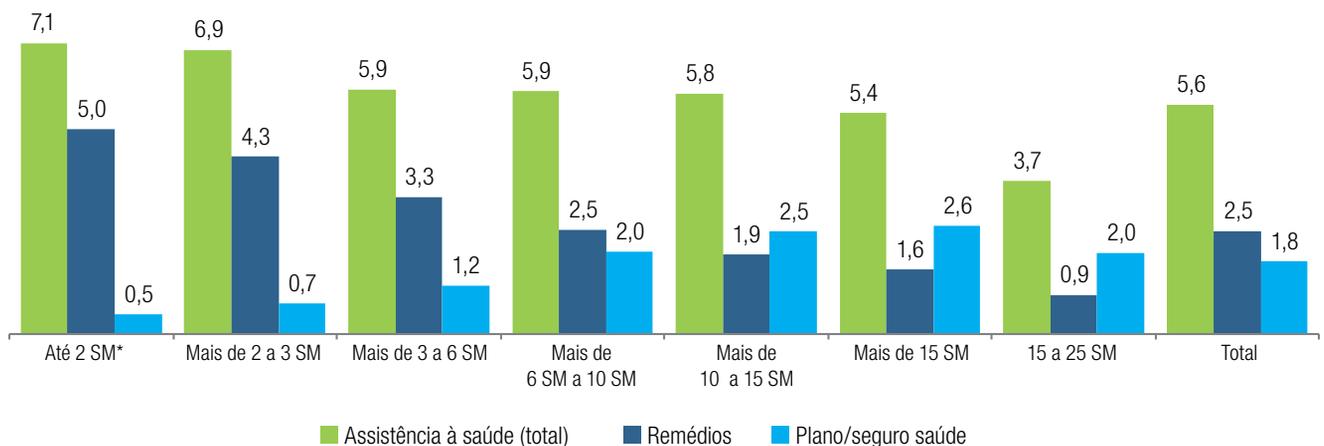
Para o futuro, a digitalização exigirá contratar serviços de informática eficazes, o novo trabalho será na forma de empreendedorismo e a infraestrutura básica significará muito mais energia limpa, telecomu-

nicações avançadas e logísticas eficientes.¹¹ Mais uma vez, o inegável aumento do custo tributário de contratar serviços encarece justamente os insumos e os bens de capital mais requeridos para o futuro.

Alegar que se adotaria uma transição longa ignora a essência do capitalismo financeiro moderno. Não importa se será em 10 ou em 1 ano, o aumento do custo tributário pode ser facilmente identificado e será sempre precificado e descontado do retorno esperado e, por conseguinte, reduzirá o valor atual de uma empresa. O cálculo microeconômico bem sabe como é difícil repassar custos para preços numa economia local estagnada e numa economia internacional cada vez mais aberta e com preços definidos no exterior. Dificilmente um empresário tomará decisão de investir e, sobretudo, de produzir acreditando em cálculo macroeconômico apoiado em hipóteses heroicas e abstratas.

Tudo isso não seria problema se não estivéssemos precisando enfren-

Despesas com assistência à saúde das famílias brasileiras: em % do rendimento por faixa de salário mínimo (2017/2018)



Fonte: IBGE/POF. Elaboração: Thiago Abreu. Nota: *Incluído sem rendimento.

tar uma pandemia e reconstruir a economia e a sociedade justamente com atividades a serem mais atingidas pelo projeto de reforma tributária que está em discussão. Uma máxima teórica (não seguida pela maioria dos países) prevê alíquota única, por consequência, elevada, e nenhuma isenção que, certamente, ensinará tributar vacinas e respiradores.¹² O mundo busca energia renovável e, com a reforma proposta, se arruinaria de vez o etanol sustentado pela menor alíquota do ICMS em São Paulo.^{13, 14} Os empreendedores, inclusive digitais, poderiam adquirir insumos mais caros e não aproveitar impostos neles embutidos ou repassar para a frente como no caso de uma grande empresa contra a qual concorrem.

Os futuros sistemas deveriam tributar mais e melhor os negócios nas nuvens e os gigantes da internet, além de redesenhar o custeio dos esquemas públicos de proteção social dos desempregados. Essas são as pautas que mais concentram atenções de organismos e especialistas do mundo. Enquanto eles não chegam a acordo, e diante da pandemia, os governos continuam a reduzir impostos dos pequenos negócios e dos que promovem novos investimentos; nas raras vezes em que agora se aumentou imposto, foram sobre jogos eletrônicos e maconha recreativa.¹⁵

O Brasil vai na contramão dessa agenda. É tratado como inovador um imposto sobre bens e serviços que, na essência, chegou a ser aprovado em (*sic*) 1987, no início da Assembleia Constituinte, mas abortado pela negativa dos prefeitos em abrir mão de cobrar o seu próprio

Se encarecermos
ainda mais os custos
de pequenos lojistas,
mais espaço poderá ser
ocupado por quem vende
pela internet – mas gera
menos emprego

ISS. Tentativa foi repetida em 1999, a partir de proposta do governo FHC, que nem passou em comissão na Câmara dos Deputados. Os mesmos impasses federativos se alargaram até aqui, com fiscos locais cada vez mais eficientes e autônomos e ainda não se encontraram alternativas consistentes para compensar impactos na receita e, sobretudo, na autonomia de seus próprios tributos. Aos impasses federativos se somam os jurídicos: ampliar ainda mais o espaço na Constituição sobre matéria tributária, já a mais detalhada do mundo, paradoxalmente, aumenta a insegurança jurídica, sobretudo para as fazendas, pois acelerará a judicialização crescente. Governos e parlamentos já cederam ao STF a decisão final sobre o sistema tributário brasileiro.

Não adianta fazer a coisa certa, mas na hora errada. Nunca experimentamos uma recessão tão arrasadora dos serviços como a trazida pela Covid-19, logo, não é o momento de aumentar (e em muito) a carga tri-

butária, sobretudo em cima dessas atividades. Muito menos supor que o aumento de custos poderá ser impunemente repassado para preços em meio à ruptura dos negócios e frágil situação financeira das empresas e consumidores. Se encarecermos ainda mais os custos dos pequenos lojistas de um *shopping center*, por exemplo, mais espaço poderá ser ocupado por quem vende pela internet – mas gera menos emprego, renda e arrecadação. A política tributária não pode agravar as frágeis condições econômicas que a economia vive no contexto da pandemia.

Imposto pode fazer muito mal para a saúde e, pior, para o futuro. O que era certo do passado não serve para a hora terrível do presente. O Brasil tem a vantagem de ter um Congresso com ímpeto de reformar, um governo nacional que promete descentralizar e desestatizar, bem assim como um Judiciário cada vez mais ativo. Falta é ouvir mais a ciência, em todos os ramos, inclusive nas humanidades e na economia, para redirecionar medidas, ações e reformas que respondam à emergência da pandemia e à reconstrução do novo normal.

Enfim, é hora de concentrar esforços no controle da pandemia e retomar a razão e o futuro. Não se pode errar em uma hora tão delicada e muito menos sinalizar contra a retomada dos investimentos e da economia. ▀

¹⁵Estudo destacado pela *The Economist* mostra o Brasil como o segundo país cuja comunidade científica mais discorda e não acredita que os governantes ouviram os aconselhamentos científicos. Rijs, C., Fenter, F. (2020). The academic response to COVID-19. *Frontiers in public health*, 8, 797. Disponível em: <<https://bit.ly/3pQ8Npw>>.

Anexo – Alíquotas do IVA – países selecionado

| País | Taxa básica | Alíquotas reduzidas | Alíquotas regionais específicas |
|--------------------|-------------|---------------------|---|
| Canadá | 5 | 0 | 13.0/14.0/15.0 |
| Suíça | 7,7 | 0.0/2.5/3.7 | - |
| Japão | 10 | 8 | - |
| Austrália | 10 | 0 | - |
| Coréia | 10 | 0 | - |
| Nova Zelândia | 15 | 0 | - |
| México | 16 | 0 | 8 |
| Israel | 17 | 0 | 0 |
| Luxemburgo | 17 | 3.0/8.0/14.0 | - |
| Peru | 18 | 1.0/8.0 | - |
| Chile | 19 | - | - |
| Alemanha | 19 | 7 | - |
| Áustria | 20 | 10.0/13.0 | 19 |
| Estônia | 20 | 0.0/9.0 | - |
| França | 20 | 2.1/5.5/10.0 | 0.9/2.1/10.0/13.0 & 1.05/1.75/2.1/8.5 |
| República Eslovaca | 20 | 10 | - |
| Reino Unido | 20 | 0.0/5.0 | - |
| Bélgica | 21 | 0.0/6.0/12.0 | - |
| República Checa | 21 | 10.0/15.0 | - |
| Letônia | 21 | 5.0/12.0 | - |
| Lituânia | 21 | 5.9/9.0 | - |
| Países Baixos | 21 | 9 | - |
| Espanha | 21 | 4.0/10.0 | 0.0/2.75/3.0/7.0/9.5/13.5/20.0 & 0.5/10.0 |
| Itália | 22 | 4.0/5.0/10.0 | - |
| Eslovenia | 22 | 9,5 | - |
| Irlanda | 23 | 0.0/4.8/9.0/13.5 | - |
| Polônia | 23 | 5.0/8.0 | - |
| Portugal | 23 | 6.0/13.0 | 4.0/9.0/18.0 & 5.0/12.0/22.0 |
| Finlândia | 24 | 0.0/10.0/14.0 | - |
| Grécia | 24 | 6.0/13.0 | 4.0/ 9.0/17.0 |
| Islândia | 24 | 0.0/11.0 | - |
| Dinamarca | 25 | 0 | - |
| Noruega | 25 | 0.0/12.0/15.0 | - |
| Suécia | 25 | 0.0/6.0/12.0 | - |
| Hungria | 27 | 5.0/18.0 | - |

Fonte: Elaboração própria. Adaptado de OECD (2018), Consumption tax trends 2018: VAT/GST and excise rates, Trends and policy issues, OECD Publishing, Paris. Disponível em: <<https://bit.ly/33jtINq>>. Nota: Posição de 1/2019 com atualização do Japão.

²Sobre a importância de os empreendedores, ver texto de Carlos Melles, Microempreendedores individuais terão papel estratégico na nova economia, *Poder 360*, 20/11/2020. Disponível em: <<https://bit.ly/33AqFLF>>.

³O tema do futuro do trabalho tem sido amplamente estudado no exterior, ver, entre outros, relatório do Fórum Econômico Mundial: The future of jobs report 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3pQnG1q>>.

⁴Ver também Pandemic speeds labour shift from humans to robots, WEF survey finds. *Reuters*, 20/10/2020. Disponível em: <<https://reuters/391loie>>.

⁵The world's most valuable resource is no longer oil, but data. *The Economist*, 6/5/2020. <<https://econ.st/35MdkRI>>.

⁶Cálculos de Kleber Castro. Fontes primárias: BSPN/STN e Siga Brasil. Dados relativos às despesas empenhadas na respectiva função e subfunção, já excluídas as transferências inter-governamentais.

⁷Tais como os modelos propostos pelas PEC 45/19 e PEC 110/19 em tramitação no Congresso Nacional.

⁸Ver inciso I do artigo 22 do PL nº 3.887/2020.

⁹Disponível em: <<https://bit.ly/3q2EADv>>.

¹⁰Vale destacar o trabalho de Wen para o FMI, que cita uma série de alternativas para criar incentivos ao investimento: Wen, Jean-François. Incentivos temporários ao investimento. FMI: *Fiscal Afaris*, maio 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/30Mdk79>>.

¹¹Digital transformation: powering the great reset. Fórum Econômico Mundial. 17/7/2020. Disponível em: <<https://bit.ly/2HhEI0D>>.

¹²"Despite the preponderance of expert advice favoring a single standard rate applied to all taxable transactions, most countries do not seem to be listening. The real 'standard' appears to be to have at least two (nonzero) rates (...)" em: Bird, R.; Gendron, P. P. (2007). *The VAT in developing and transitional countries*. Cambridge Books.

¹³O Pacote de Ajuste Fiscal, Lei nº 17.293, de 15 de outubro de 2020, alterou as alíquotas do ICMS paulista. O Decreto nº 65.253 alterou o regulamento do ICMS e majorou em 1,3% a alíquota do etanol levando-a a 13,3%.

¹⁴Pamplona, N. ICMS único para combustíveis pode matar a indústria do etanol, diz Fazenda de SP. *Valor Econômico*, set. 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/3nZQ7Ss>>.

¹⁵Para mais detalhes sobre estratégias para enfrentar a mudança social e econômica pós Covid, vale conferir a nova iniciativa do FMI denominada The Great Reset. Disponível em: <<https://www.weforum.org/great-reset>>.