Automação e atenção fiscal

José Roberto R. Afonso
Pós-doutourando da Universidade de Lisboa e professor do IDP

Kleber Pacheco de Castro
Economista e consultor da Finance

Os projetos de reforma tributária em discussão no Congresso Nacional se concentram na tributação sobre consumo e produção. Compreensível por ser esta a maior fonte de arrecadação e o Brasil a explorar em proporção superior à maioria das economias. As propostas visam basicamente substituir os atuais e arcaicos tributos por um imposto sobre valor adicionado em linha com a grande maioria dos outros países. O compromisso político é melhorar a qualidade do sistema sem alterar a quantidade – ou seja, seria mantida a carga tributária.

Sem prejuízo dessa empreitada, seria bom começar a atentar, para não dizer se preocupar seriamente, com outra base tributária: a de salários e mão de obra. A começar porque também constituem fonte muito importante de arrecadação: gera mais de um quarto do total da carga brasileira – em 2018, 9,1% de 33,6% do PIB, nos cálculos oficiais da STN, conforme tabela 1.

O problema maior anteriormente era com o custo da mão de obra. A tributação mais pesada da folha estimula a informalidade. O mercado por si só encontrou soluções à margem



e/ou antes de leis e políticas de governo. No Brasil, substituiu carteira assinada por contratos de prestação de serviços, por firmas individuais ou microempreendedores. É preciso reconhecer que, nesse ponto, o atual governo acerta ao apontar a necessidade da desoneração salarial como um pilar de reforma tributária.

A carga tributária brasileira sobre folha de salários está acima da média da OCDE, segundo a própria RFB,[1] e se posiciona entre os países que mais tributam esta base, como se verifica na tabela 2. Quem explora proporcionalmente mais essa base são economias avançadas e emergentes do entorno europeu.[2] As asiáticas, com as quais concorremos mais diretamente, estruturam sistemas de seguridade menos amplos e assim cobram menos contribuições previdenciárias.

Mais do que a magnitude é importante atentar para a estrutura setorial da arrecadação da contribuição previdenciária. Os últimos dados públicos são de 2017 – mais uma vez, foi interrompida a sua divulgação sistemática e detalhada.

Os serviços cresceram ainda mais nesta década enquanto a indústria de transformação perdeu participação.

O setor primário seguiu irrelevante para a arrecadação previdenciária. Isso é o que revela a variação real desde 2011 e o peso relativo em 2017. Isoladamente, a administração pública (10,6% do total) é a atividade que mais recolhe para a Previdência (prefeituras, ocupantes de cargos, retenção de prestadores de serviços). Em seguida, aparecem com destaque o comércio, as instituições financeiras, os serviços de educação e saúde (impressiona que este último dobrou, em termos nominais, sua arrecadação em apenas seis anos). A tabela 3 resume em grandes setores o comportamento recente da receita previdenciária.

Justamente os setores que melhor desempenharam nos últimos anos e se tornaram mais importantes para a arrecadação previdenciária são os que podem estar mais em risco no caso dos avanços da automação e do uso da inteligência artificial. Poucos atentam para isso e seguem pensando apenas em indústria como as mais sensíveis para tal processo.

Um alerta foi dado pelo renomado cientista da computação, Kai-Fu Lee, em recente entrevista,[3] ao comentar sobre profissões que seriam mudadas frente ao avanço da inteligência artificial:

"Estamos vendo os estágios iniciais. O interessante é que estamos vendo os empregos de escritório serem afetados antes dos operários. Uma tecnologia chamada RPA (processamento robótico automático), que afeta trabalhos de rotina em escritórios administrativos, pessoas que arrastam arquivos, copiam coisas, mandam *e-mails*, pedem aprovações... Tudo isso a IA pode aprender a fazer melhor que pessoas, e em algum momento vai substituir parte do trabalho dessas pessoas. Mas isso não é um fenômeno específico da China. As pessoas imaginam robôs tomando o lugar dos operários que fabricam coisas na China — e isso vai acontecer também —, mas os trabalhos de escritório vão ter mudanças mais rápidas".

> É bem sabido que há enorme potencial por melhorar a arrecadação do IPTU, que não existe na prática o ITR e que nunca foi criado o imposto sobre grandes fortunas

A fala de Lee deveria ser observada atentamente pelos tributaristas brasileiros, pois ela traz consigo perspectivas sombrias para o futuro da tributação sobre o emprego. Primeiro, Lee desmistifica a ideia comum de que a automação e a digitalização afetam mais intensamente o emprego da indústria do que o emprego dos serviços, convergindo com apontamentos feitos pelo McKinsey Global Institute.[4] Com uma base econômica cada vez mais fundada no setor terciário, a tendência de impacto das novas tecnologias na geração e manutenção de empregos no Brasil pode ser desastrosa. Não apenas para o elemento básico de geração de renda para a classe trabalhadora, mas para o financiamento do setor público e, especialmente, o financiamento da seguridade social.

Segundo, o potencial de perda de receita fiscal para o Brasil é ainda mais intenso devido ao fato de grande parte de nossa carga tributária estar fundada nessa base. No caso da China (e países asiáticos em geral), as contribuições previdenciárias sobre salários pesam relativamente

Tabela 1 **Participação e composição da tributação sobre emprego na carga tributária bruta em % do PIB – 2018**

Carga tributária bruta	33,58%
Salário educação	0,32%
Sistema S	0,29%
Contribuições para o RGPS	5,48%
Contribuições para o RPPS – União	0,60%
Contribuições para o FGTS	1,82%
Contribuições para o RPPS – estados	0,37%
Contribuições para o RPPS – municípios	0,22%
Base: salário e mão de obra	9,10%
Participação na CTB (% do total)	27,09%

Elaboração própria. Fonte primária: STN.

Tabela 2 ***Ranking*** **internacional (top 50) de carga tributária sobre folha de salários (inclui Previdência) – 2016**

Rank	País	% do PIB	*Rank*	País	% do PIB
1	França	20,35	26	Bielorússia	10,63
2	Áustria	17,80	27	Chipre	9,31
3	Alemanha	16,73	28	Costa Rica	8,90
4	Bélgica	15,92	29	Romênia	8,73
5	Holanda	15,25	30	Letônia	8,65
6	Bósnia Herzegovina	14,96	31	Moldávia	8,26
7	Eslovênia	14,81	32	Rússia	8,01
8	República Checa	14,75	33	Turquia	7,85
9	Eslováquia	14,35	34	Bulgária	7,85
10	Hungria	14,23	35	Reino Unido	7,71
11	Grécia	14,11	36	Macedônia do Norte	7,42
12	Polônia	13,90	37	Coreia do Sul	7,17
13	Itália	13,13	38	Israel	7,06
14	Finlândia	12,93	39	Suíça	6,78
15	Japão	12,84	40	Estados Unidos	6,67
16	Lituânia	12,57	41	Malta	6,18
17	Suécia	12,56	42	Uberquistão	6,16
18	San Marino	12,22	43	Ucrânia	5,72
19	Luxemburgo	12,19	44	Cabo Verde	5,71
20	Espanha	12,16	45	Quirquistão	5,59
21	Croácia	11,85	46	Mongólia	5,49
22	Estônia	11,76	47	Canadá	5,49
23	Portugal	11,66	48	Albânia	5,20
24	**Brasil**	**11,25**	49	China, P.R.: Mainland	4,89
25	Noruega	10,82	50	Colômbia	4,79

Elaboração própria. Fonte primária: Government Finance Statistics/IMF.

pouco na estrutura de arrecadação do estado local, mas para o Brasil pesam muito.

Essa mudança na tecnologia, nas relações trabalhistas, e na capacidade estatal de arrecadar, é muito mais grave (fiscalmente) para o Brasil do que para o resto do mundo. Com a atenção excessivamente voltada para a tributação sobre produção e consumo – algo inegavelmente importante – na pauta da reforma tributária, o Brasil pode estar perdendo a oportunidade de avançar efetivamente na agenda tributária, se antecipando à "morte anunciada" da base de incidência salarial. Essa projeção se torna especialmente preocupante quando a maior parte da incidência tributária dentro da base salarial recai sobre o empregador, que é o tomador de decisão em última instância na contratação ou dispensa de pessoal.

A solução no resto do mundo passou na maioria dos casos por migrar da folha salarial para um acréscimo de IVA. Se o governo federal foi correto no diagnóstico, não se pode dizer o mesmo do remédio: inovou e errou ao ensaiar uma mudança de base para as transações financeiras. Parece que não busca alternativa e, diante da insistência e resistência à reedição da CPMF, talvez queira esquecer o problema. Seria bom que não o fizesse, pois não se trata apenas de mudar base, mas enfrentar uma inevitável deterioração da base salário e, pior, da base trabalho.

Em recente posicionamento,[5] o ministro da Economia levantou a hipótese da tributação financeira dos negócios digitais. Se tomou como um novo atalho para a CPMF e parece que se perderá de novo a oportunidade de conhecer e discutir o que está ocorrendo no resto do mundo.

Paradoxalmente, o que mais se pretende extinguir no Brasil é o que se voltou a adotar e a discutir no campo internacional.

Sobre os negócios digitais, alguns países europeus já criaram ou estão na iminência de criar um imposto específico sobre as gigantes da internet, ao tributar justamente o seu faturamento bruto. Todos são países que adotam há décadas e arrecadam muito de IVA, porém, para tributar esse nicho de negócio concluíram que precisariam de uma solução igual a que o Brasil já usa – embora, em caráter geral.

Essa também é uma tendência que cresce na academia. Paul Romer, em

Tabela 3 **Contribuição previdenciária por grandes setores – 2017**

Setor	Contribuição previdenciária em R$	Participação	Determinante da variação 2011-2017
Agropecuária	2.756.176.896	0,88%	1,1%
Indústria	65.983.187.821	20,96%	11,2%
SIUP + Constr. civil	22.562.379.760	7,17%	4,2%
Serviços	223.475.697.082	70,99%	83,5%
Total	314.777.441.558	100,00%	100,0%

Elaboração própria. Fonte primária: RFB.

artigo do *NYT* em maio de 2019,[6] defendeu a aplicação de um imposto sobre o faturamento das grandes empresas de tecnologia. À parte a ideia (algo romântica) do *robot tax*, endossada até por Bill Gates, voltou à agenda a tributação do patrimônio, defendida radicalmente por economistas liberais (como professores Eric Posner e Glen Weyl),[7] e até mesmo sobre a riqueza (como pela professora Katharina Pistor, que alerta que 84% da capitalização do S&P se dava sobre ativos intangíveis).[8]

Por que essas alternativas discutidas em economias avançadas não poderiam custear a redução dos encargos patronais no Brasil? Lógico que não se defende uma incidência geral sobre o faturamento (como atual Cofins/PIS), mas como os negócios digitais crescerão muito, poderão muito render. Importa atentar que a proposta do Nobel não passa por tributar sua transação financeira, mas sim comercial (no caso específico, receita de propaganda das grandes redes sociais). É bem sabido que há enorme potencial por melhorar a arrecadação do IPTU, que não existe na prática o ITR e que nunca foi criado o imposto sobre grandes fortunas.

Ainda vale alertar para o que nunca é comentado: o Japão promoveu há poucos meses uma importante reforma do IVA, visando aumentar a carga tributária, e aplica o incomum método *base x base* (salvo IRAP italiano e húngaro). Ora, esse é o método hoje aplicado no regime não cumulativo da Cofins/PIS (muito diferente do método imposto x imposto adotado no ICMS/IPI e no IVA europeu). Mais uma vez, uma economia avançada reformou na direção exatamente oposta da que ora se discute no Brasil. Quem sabe essa forma diferenciada de aplicar o IVA não poderia custear a desoneração salarial?

A conclusão é que só não se pode automatizar a reforma tributária. Não há mais um modelo ideal para tributação do futuro porque mudaram estruturalmente a economia e a sociedade. Isso não é mais hipótese e sim realidade, inclusive no Brasil. Em termos pragmáticos, o fisco brasileiro deveria se preocupar muito com a tributação dos salários do que do consumo, porque naquele caso está a se destruir a base e não apenas a se usar uma base distorcida. É muito difícil e complexo encontrar alternativas para o que se chama de desoneração da folha salarial. É preciso se abrir a mente, se depreender das soluções prontas para um passado que não mais se repete, se conhecer mais as teorias e as experiências internacionais. Nunca houve solução simples para um problema tão complexo, ainda mais que será taxar o emprego que já deixou de ter o monopólio do que é trabalho no futuro. Sim, dá trabalho pensar.

[1]Carga Tributária no Brasil – 2017. Brasília, nov./2018. 48 p. Ver em: https://bre.is/DE98zCbw

[2]Mesmo nos países da OCDE (majoritariamente composto por países europeus, com forte tradição de Estado de bem-estar social), o custo fiscal do trabalho tem apresentado uma tendência de retração ao longo do tempo, o que pode estar indicando um movimento de ajustamento deste bloco à realidade que já se impõe. Ver: *Taxing Wages 2017-2018*. Paris, 2019. 639 p. Ver em: https://bre.is/KRxbzeeW.

[3]"Estamos vendo os empregos de escritório serem afetados antes dos operários", diz cientista sobre a inteligência artificial, *O Globo*, 17/12/2019, ver em: https://bre.is/X8nHcech

[4]"The new frontier", F. Berruti, G. Chandratre e Z. Rab, set./2018, ver em: https://bre.is/nNT9WGA5

[5]"Governo renova estratégia da reforma", *Valor*, 19/12/2019, ver em: https://bre.is/kqvr6QEW

[6]"A Tax That Could Fix Big Tech", *New York Times*, 6/5/2019, ver em: https://bre.is/ksNnZgzJ

[7]Ver livro *Mercados radicais*, Editora Portolio Penguin, 2019.

[8]Ver "Se a riqueza é justificada, o mesmo ocorre com um imposto sobre a riqueza", Project Syndicate, 10/12/2019, ver em: https://bre.is/ajUL3wfN