

Ano 20 • Número 34 • 27 de agosto de 2018

O que não lhe contaram sobre a proposta de tributação de dividendos

Congestionamento jurídico gera distorções na economia brasileira

A Regra de Ouro que não protege os investimentos públicos

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO RIO GRANDE DO SUL

Av. Assis Brasil, 8787 Fone: (051) 3347.8731 Fax: (051) 3347.8795

UNIDADE DE ESTUDOS ECONÔMICOS

www.fiergs.org.br/economia

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista desta Federação. É permitida a reprodução deste texto e dos dados contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

O que não lhe contaram sobre a proposta de tributação de dividendos

O argumento de que o Brasil é um dos poucos países que não tributa dividendos tem sido suficiente para que os candidatos à Presidência sintam-se à vontade para propor esse aumento de carga tributária.

Segundo reportagem do Jornal Valor Econômico de 23/07/2018: “Taxação de dividendos é consenso entre candidatos”. A justificativa dos candidatos para o aumento de impostos vem com uma roupagem de “modernização” do nosso sistema tributário. O argumento comumente utilizado é que quase todos os países tributam dividendos, sendo o Brasil uma das poucas exceções. Entretanto, há alguns pontos que precisam ser aprofundados nesse debate. Não pretendemos entrar na discussão jurídica e tributária sobre a bitributação, mas apenas nos aspectos dos incentivos econômicos e os impactos na competitividade.

Primeiramente, quase todas as linhas do demonstrativo de resultado das empresas brasileiras já sofrem algum tipo de tributação. No lucro das grandes empresas, por exemplo, incide o imposto de renda sobre pessoa jurídica (IRPJ) e a contribuição social sobre o lucro líquido. No caso das empresas não financeiras a alíquota total é de 34% e chega a 40% para as empresas financeiras.

O gráfico abaixo mostra as alíquotas médias dos impostos corporativos em importantes economias em 2015 e as propostas aprovadas ou em fase de convergência. Existe uma clara tendência de redução da tributação dos resultados das empresas e, em alguns casos aumento da tributação das pessoas físicas. Entretanto, até o momento, os candidatos que pretendem tributar os dividendos distribuídos para as pessoas físicas não demonstram intensão de reduzir a carga sobre o resultado das empresas. Estudo recente do IPEA* sobre o tema aponta para essa direção, em que o mais correto do ponto de vista do estímulo aos investimentos seria reduzir a tributação direta sobre o resultado das pessoas jurídicas para então aumentar sobre as pessoas físicas.

A mudança de estratégia em relação aos tributos corporativos por parte de diferentes economias não é

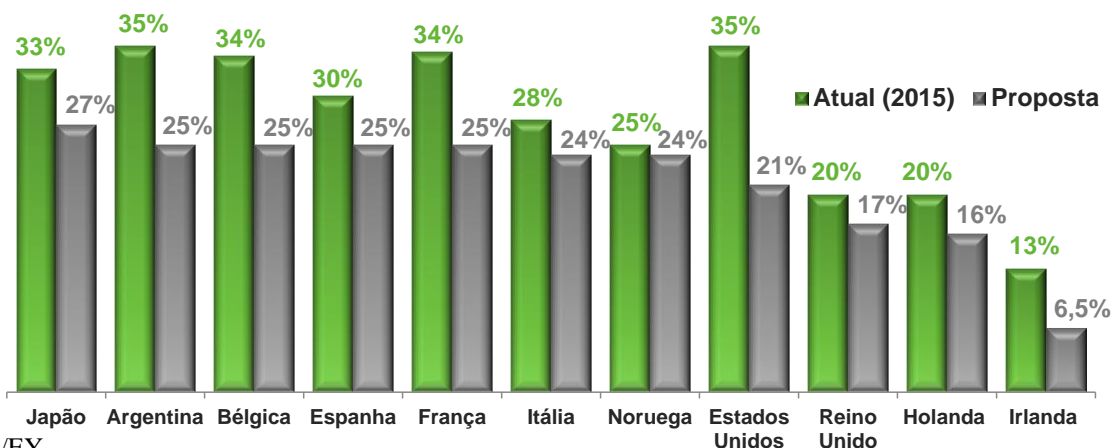
desprovida de estratégia. Os países têm adotado medidas para estimular investimentos e atrair empresas, principalmente as suas matrizes, que é aonde se desenvolve a tecnologia e geram-se empregos de maior qualidade.

Muitos dos defensores da tributação dos dividendos argumentam que seria uma forma de combater a chamada “pejotização”. Se o objetivo de tributar dividendos de fato for esse, existem alternativas menos distorcidas empregadas por outros países para evitar esse fenômeno. Por exemplo, nos EUA, a empresa com apenas um indivíduo incide uma tributação semelhante à de pessoas físicas.

Para os defensores da tributação de dividendos nas pessoas físicas, a expectativa de arrecadação é de cerca de R\$ 60 bilhões por ano. Entretanto, sabemos que existe uma relação de gato e rato entre o contribuinte e o fisco. Na medida em que a tributação é estabelecida, os contribuintes reagem para fugir desses impostos. Isso é legal e até esperado, mas pode gerar comportamentos disfuncionais, como, por exemplo, registrar maior número possível de despesas pessoais dos acionistas na contabilidade da empresa. Portanto, essas estimativas são um pouco ingênuas do ponto de vista microeconômico. Assim como nas animações de Hanna-Barbera, após passar por situações improváveis e inusitadas, o gato e o rato acabam no mesmo ponto de partida.

O argumento de que precisamos modernizar parece ser apenas uma justificativa mais razoável para promover mais um aumento de carga tributária. Destaca-se que desde 2015 as indústrias já vêm sofrendo com o aumento da carga tributária, seja pelo aumento do IPI, reoneração da folha de pagamento, fim do reintegra, etc. O problema é que um ajuste de impostos não será o suficiente para tapar o rombo fiscal. Sem um severo ajuste fiscal, sobretudo nas despesas com pessoal, não haverá solução para a crise.

Alíquotas atuais x Propostas – Impostos Corporativos



Fonte: CNI/EY.

* Gobetti (2018): TRIBUTAÇÃO DO CAPITAL NO BRASIL E NO MUNDO, IPEA, Texto para discussão nº 2380.

Congestionamento jurídico gera distorções na economia brasileira

A pesquisa Doing Business, do Banco Mundial, calcula indicadores acerca do quanto que o arcabouço regulatório-institucional de um determinado país contribui para o seu ambiente de negócios. No relatório mais recente (2018 com dados de 2017), o Brasil apareceu na vexaminosa 125ª posição dentre os 190 países que compõe o *ranking*, atrás da maioria dos emergentes e latino-americanos. Entre as dimensões da pesquisa que pesam sobre o fraco desempenho do País, são frequentemente citadas a complexidade do sistema tributário e o baixo grau de abertura comercial. Contudo, outras dimensões também chamam bastante atenção.

Uma delas é a imposição de contratos, que mede a eficiência do sistema judicial para resolver disputas comerciais. Com uma média de 731 dias, o Brasil é o 141º país que gasta mais tempo entre a apresentação do caso e o cumprimento da decisão judicial. Embora os custos diretos não sejam tão altos (50ª posição), existe um elevado custo indireto, que é dado por tempo e esforço gastos durante o longo processo judicial. Um quadro similar aparece quando se analisam os credores de empresas insolventes. O Brasil ocupa a 146ª posição no tempo entre a inadimplência da firma e o pagamento de parte ou o total de sua dívida, com quatro anos em média. Assim como no indicador anterior, os custos diretos não parecem tão problemáticos (o Brasil é o 70º), mas sim a dimensão tempo. Além disso, a taxa de recuperação dos créditos é baixa, com o Brasil ocupando a 155ª posição nesse *ranking*. Em conjunto,

esses indicadores mostram um congestionamento no sistema judicial brasileiro, que distorce as alocações de recursos na economia.

O grande espaço entre o início do processo e o cumprimento da sentença permite a aplicação dos recursos em atividades mais rentáveis. Isto é, passa a ser interessante atrasar o pagamento e deixar o credor buscar seu direito na justiça. Nesse contexto, aumenta-se a probabilidade de perdas por inadimplência e reduzem-se os lucros esperados pelas firmas. Para se proteger, estas procuram selecionar melhor os seus parceiros comerciais, investindo, por exemplo, na contratação de serviços especializados na avaliação de potenciais clientes. Também existe um incentivo a busca por fornecedores conhecidos, perdendo-se a oportunidade de obter insumos melhores/mais baratos de fora de seu círculo de relacionamento. Ao mesmo tempo, é comum a verticalização da produção (a incorporação de etapas da produção). Em geral, esses movimentos reduzem a produtividade e aumentam os custos da economia como um todo.

Os indicadores do Banco Mundial mostram que o ambiente de negócios no Brasil ainda é hostil à atividade empresarial. A fragilidade jurídica aumenta a incerteza e diminui os investimentos, principalmente em áreas cujo percentual de ativos imobilizados é maior. Nesse sentido, fica difícil imaginar que o baixo investimento privado e a infraestrutura insuficiente, que caracterizam a economia brasileira recente, serão solucionados no curto prazo.

A Regra de Ouro que não protege os investimentos públicos

Por conta da elevada rigidez orçamentária, o investimento público é o item do gasto público com menor proteção orçamentária, tendo sido utilizado como a variável de ajuste em todos os níveis de governo. Isso tem levado os investimentos públicos a mínimos históricos. Segundo o Observatório de Pol. Fiscal (OPF) do IBRE, em 2017 os investimentos do Setor Público (União, Estados, Municípios e Estatais somados) atingiram 1,8% do PIB, o menor nível para a série histórica iniciada em 1947. Para se ter uma ideia, as despesas com benefícios previdenciários do RGPS foram de 8,5% do PIB em 2017.

O leitor que acompanha as finanças públicas mais de perto deve estar se perguntando como é possível que em um momento deterioração fiscal tão flagrante a Regra de Ouro ainda esteja de pé. Inscrita na Constituição Federal, ela é uma das mais antigas regras fiscais do país. Em linhas gerais, a regra proíbe que os governos realizem operações de crédito em montante superior às despesas de capital (despesas que alteram o patrimônio público). A intenção da regra é impedir que o Governo crie dívida nova para cobrir gastos correntes (salários, aposentadorias, abono etc.). Ao mesmo tempo, a regra assegura que os investimentos não caiam em momentos de queda de receita. A ideia, com isso, é obter um equilíbrio intergeracional no Orçamento, visto que o financiamento é permitido apenas para as despesas que também beneficiarão gerações futuras.

Muitas vezes, contudo, o desenho da regra não permite que esse objetivo seja alcançado. Em recente estudo sobre a regra em nível federal, a Instituição Fiscal Independente mostrou que há uma série de peculiaridades que fazem com que, na prática, a regra não tenha a sua configuração clássica por aqui. De um lado existem uma série de fontes financeiras que reduzem a necessidade de operações de crédito (amortizações e juros que o Tesouro recebe de instituições financeiras oficiais, como o BNDES; resultado financeiros do Banco Central transferidos ao Tesouro) e do outro há uma definição de despesas de capital que é muito mais ampla do que a ideia fundamental da regra (abarcam, por exemplo, as transferências para o financiamento de entes subnacionais, tais como o FIES e de programas do BNDES e FINEP). Isso abre espaço para que a regra seja cumprida mesmo com as operações de crédito crescendo acima dos investimentos, desde que essa diferença seja compensada pelas demais categorias contabilizadas entre as despesas de capital.

Estes fatores possibilitaram que a regra de ouro tenha vigorado por quase três décadas sem a preservação dos investimentos (caíram de 6,5% do PIB em 1988 para 1,8% em 2017). Não devemos esquecer de que o ajuste fiscal também passa pelo aprimoramento das instituições fiscais o que melhorará consequentemente a qualidade do gasto público.