

# Disfunções do Sistema Tributário Brasileiro

Apresentação para a Comissão de  
Assuntos Econômicos do Senado Federal

Bernard Appy

Maio de 2017

## O que é um bom sistema tributário?

**As características de um bom sistema tributário estão bem estabelecidas na literatura**

- **Simplicidade** para os contribuintes
- **Neutralidade**, de modo a não prejudicar a organização eficiente da produção
- **Transparência**, para que os contribuintes saibam quanto pagam de impostos
- **Equidade** horizontal e vertical

**Um bom sistema tributário também deve deixar pouca margem para a evasão**

## Disfunções do sistema tributário brasileiro

**O sistema tributário brasileiro não tem nenhuma das características desejáveis de um bom sistema tributário**

**As consequências das disfuncionalidades de nossa estrutura tributária são de várias ordens:**

- **Redução da produtividade** e da competitividade
  - Distorções na forma de organização da produção
  - Trabalho improdutivo
  - Insegurança jurídica (afeta o investimento)
  - Aumento do custo do investimento
- **Distorções distributivas**
  - Situações equivalentes são tributadas de forma distinta
  - Pessoas de alta renda são pouco tributadas
- **Falta de transparência**, prejudicando a responsabilidade política

# **Problemas Gerais: Litigiosidade e Custo de Conformidade**

# Litigiosidade

## Problemas no Brasil

- **Contencioso tributário no Brasil é um dos mais elevados (senão o mais elevado) do mundo**
  - Matérias em litígio tributário alcançam cerca de R\$ 4 trilhões
    - Parte relevante deste valor deve-se a “créditos podres”, que nunca serão recuperados (R\$ 1,5 tri a R\$ 2 tri)
- **Consequências do elevado grau de litígio**
  - Custo para as empresas e o fisco
  - Insegurança jurídica
- **Há vários motivos para o alto grau de litígio tributário no país**
  - Complexidade da legislação tributária
  - Excessiva constitucionalização de matérias tributárias
  - Deficiências do processo administrativo tributário
    - Processo ineficaz de solução de conflitos e de processamento de diferenças de interpretação

# Litigiosidade

## Estimativa do valor do contencioso

### Estimativa do contencioso tributário (R\$ bilhões)

<b>União</b>	<b>3.080</b>
Dívida Ativa (a)	1.800
Administrativo federal (CARF e DRJs) (b)	780
Disc. judic. com suspensão exigibil. créditos	500
<b>Estados e municípios</b>	<b>1.000</b>
Dívida Ativa	700
Tribunais administrativos	300
<b>Valor total</b>	<b>4.080</b>
memo: Contencioso/PIB (c)	66%

Fonte: (a) Meirelles (2016); (b) RFB; demais: estimativa de especialistas.

Data da informação: (a) nov 2016; (b) fev/2016; demais: 2016. (c) Base: PIB estimado para 2016. Elaboração própria.

# Custo de conformidade tributária

## Problemas no Brasil

7

- **Segundo o Banco Mundial o Brasil é o campeão mundial em tempo despendido no cumprimento de obrigações tributárias**
  - Brasil: 2038 horas / Bolívia (2º colocado): 1025 horas / Mediana dos países pesquisados: 207 horas
    - Ainda que metodologia do Banco Mundial seja questionável, resultado indica que há problemas
- **Razões para o elevado custo de conformidade**
  - Complexidade da legislação tributária (p. ex. subst. tribut.)
  - Elevada autonomia federativa em matérias tributárias
- **Custo para as empresas e o fisco é muito elevado**
  - Custo é proporcionalmente maior para empresas de menor porte sujeitas ao regime normal de tributação

# Tributos sobre Bens e Serviços



# Tributos sobre bens e serviços

## Introdução e modelo do IVA

9

- **As distorções que mais afetam a produtividade decorrem do modelo de tributação de bens e serviços**
  - Problemas não existiriam caso tributação fosse feita através de um bom IVA, imposto não cumulativo cuja incidência independe da forma de organização da produção

### Exemplo de incidência de um IVA

	Valor da venda (A)	IVA não cumulativo			
		Alíquota (B)	Débito (C= A*B)	Crédito (D)	Imposto devido (C-D)
Etapa 1	100	10%	10		10
Etapa 2	200	10%	20	10	10
Produto final	400	10%	<b>40</b>	20	20
<b>Tributação total</b>					<b>40</b>

# Tributos sobre bens e serviços

## Fragmentação da base de incidência

- **No Brasil há quatro tributos sobre bens e serviços com base fragmentada levando a diferentes incidências setoriais**
  - A grande maioria dos países tem apenas um IVA
  - Em um bom IVA a base de incidência é ampla, alcançando todos os bens e serviços

### Padrão de incidência tributária setorial

	IPI	ICMS	ISS	PIS/Cofins	
				Ñ Cumul.	Cumul
Indústria					
Comércio					
Serviços					
Agropecuária					
Construção Civil					

# Tributos sobre bens e serviços

## Má alocação setorial da produção

11

- **Diferença de incidência setorial afeta a forma de organização da produção**
  - **Forma de construção de edifícios é um exemplo claro**
    - Valor agregado no canteiro paga ISS (5% no máximo) e PIS/Cofins cumulativo (3,65%)
    - Valor agregado na indústria paga ICMS (12% em SP), PIS/Cofins cumulativo (9,75%) e pode pagar IPI
- **Todos os quatro tributos têm uma enorme diversidade de alíquotas efetivas, além de múltiplos benefícios tributários e regimes especiais**
  - Grau de distorção de preços relativos é enorme

**Os IVAs modernos têm apenas uma alíquota (e os antigos poucas) e os melhores não têm qualquer exceção**

# Tributos sobre bens e serviços

## Má alocação geográfica da produção

- **Guerra fiscal e incentivos regionais levam a alocação geográfica ineficiente**
  - Ilegalidade dos benefícios gera insegurança jurídica
  - Guerra fiscal só é possível por conta de tributação na origem
  - No IVA a tributação é feita no destino

### Exemplo de tributação do ICMS em uma operação interestadual

#### a) sem guerra fiscal

Estado A	Estado B
Valor da oper.: 100	Valor da oper.: 150
Alíquota ICMS: 12%	Alíquota ICMS: 18%
Débito ICMS: 12	Débito ICMS: 27
Crédito ICMS: 0	Crédito ICMS: 12
<b>ICMS devido: 12</b>	<b>ICMS devido: 15</b>
<b>ICMS total: 27</b>	

#### b) com guerra fiscal

Estado C	Estado B
Valor da oper.: 100	Valor da oper.: 150
Alíquota ICMS: 12%	Alíquota ICMS: 18%
Débito ICMS: 12	Débito ICMS: 27
Crédito ICMS: 0	Crédito ICMS: 12
Créd. presumido: 8	
<b>ICMS devido: 4</b>	<b>ICMS devido: 15</b>
<b>ICMS total: 19</b>	

# Tributos sobre bens e serviços

## Outros problemas

13

- **Cumulatividade induz verticalização artificial da produção e onera investimentos e exportações**
  - Tributos puramente cumulativos (ISS)
  - Regime de “crédito físico”
  - Restrições ao ressarcimento de créditos acumulados
- **Regime de “base contra base” do PIS/Cofins induz fragmentação artificial da produção**
- **Abuso na substituição tributária desincentiva formas eficientes de comercialização**

**Os bons IVAs garantem o ressarcimento integral e tempestivo dos créditos (“crédito financeiro”) e não têm substituição tributária “para a frente”**

# Tributos sobre bens e serviços

## Exemplo de cumulatividade

14

- Por conta da cumulatividade, cadeias curtas recolhem menos tributos que cadeias longas

### a) Exemplo de tributação - cadeia longa (não verticalizada)

	Valor da venda (A)	IVA não cumulativo				Imposto cumulativo	
		Alíquota (B)	Débito (C= A*B)	Crédito (D)	Imposto devido (C-D)	Alíquota (E)	Imposto devido (A*E)
Etapa 1	100	10%	10		10	7%	7
Etapa 2	200	10%	20	10	10	7%	14
Produto final	400	10%	40	20	20	7%	28
<b>Tributação total</b>					<b>40</b>		<b>49</b>

### b). Exemplo de tributação - cadeia curta (verticalizada)

	Valor da venda (A)	IVA não cumulativo				Imposto cumulativo	
		Alíquota (B)	Débito (C= A*B)	Crédito (D)	Imposto devido (C-D)	Alíquota (E)	Imposto devido (A*E)
Etapa 1	100	10%	10		10	7%	7
Etapa 2 e final	400	10%	40	10	30	7%	28
<b>Tributação total</b>					<b>40</b>		<b>35</b>

# Tributos sobre bens e serviços

## Extrafiscalidade

15

**Os tributos sobre bens e serviços são utilizados com vários objetivos extrafiscais (sociais, regionais e setoriais)**

**Tributos gerais sobre bens e serviços não são bons instrumentos para alcançar fins extrafiscais**

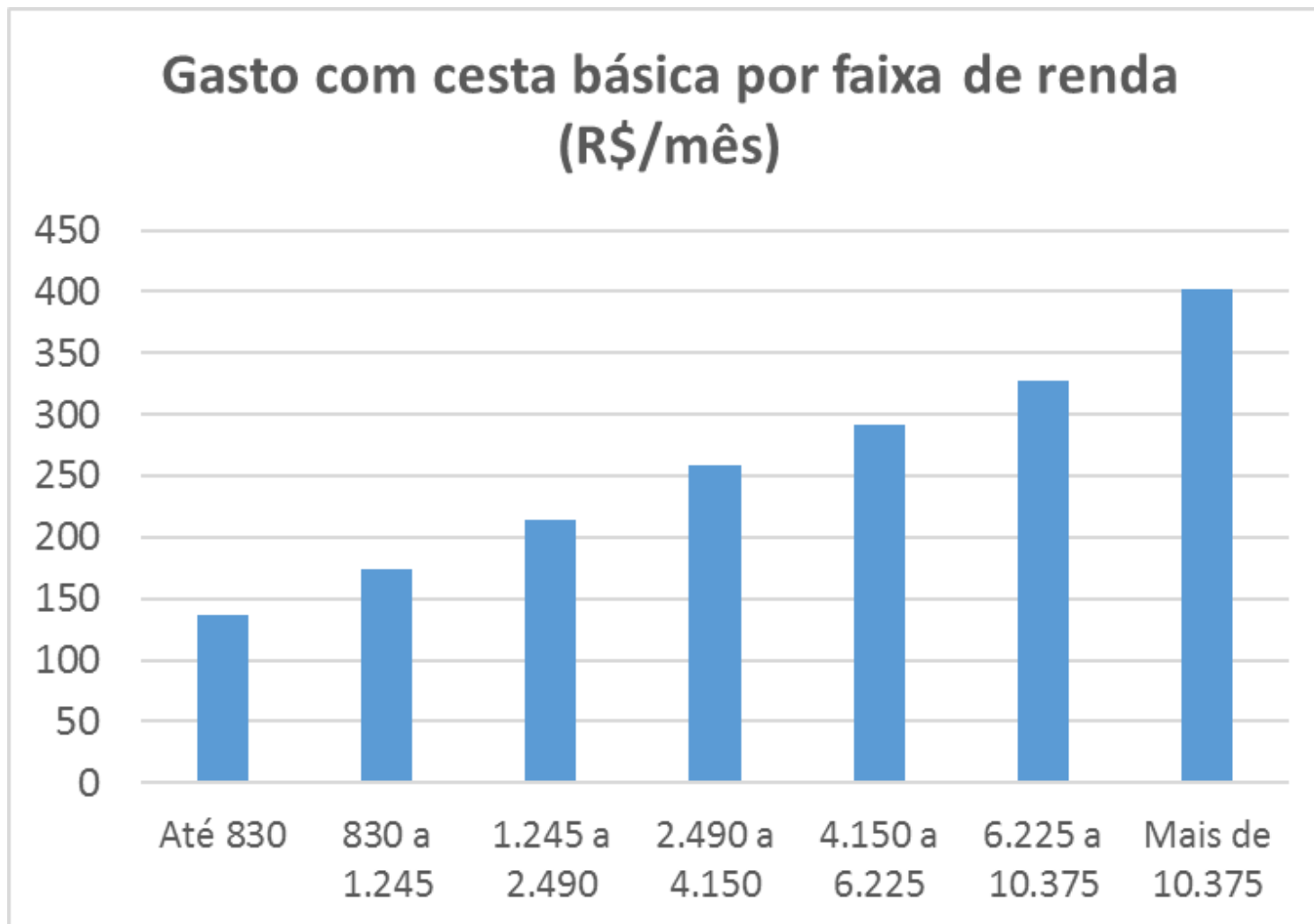
- Diferenciação na tributação traz complexidade, distorções, fraudes e contencioso
- Outros instrumentos (principalmente orçamentários) são mais eficientes para alcançar estes objetivos
- Um imposto seletivo pode ser utilizado para tributar bens e serviços com externalidades negativas

**Os melhores IVAs do mundo não são utilizados com nenhum objetivo extrafiscal**

# Tributos sobre bens e serviços

## Desoneração da cesta básica

16



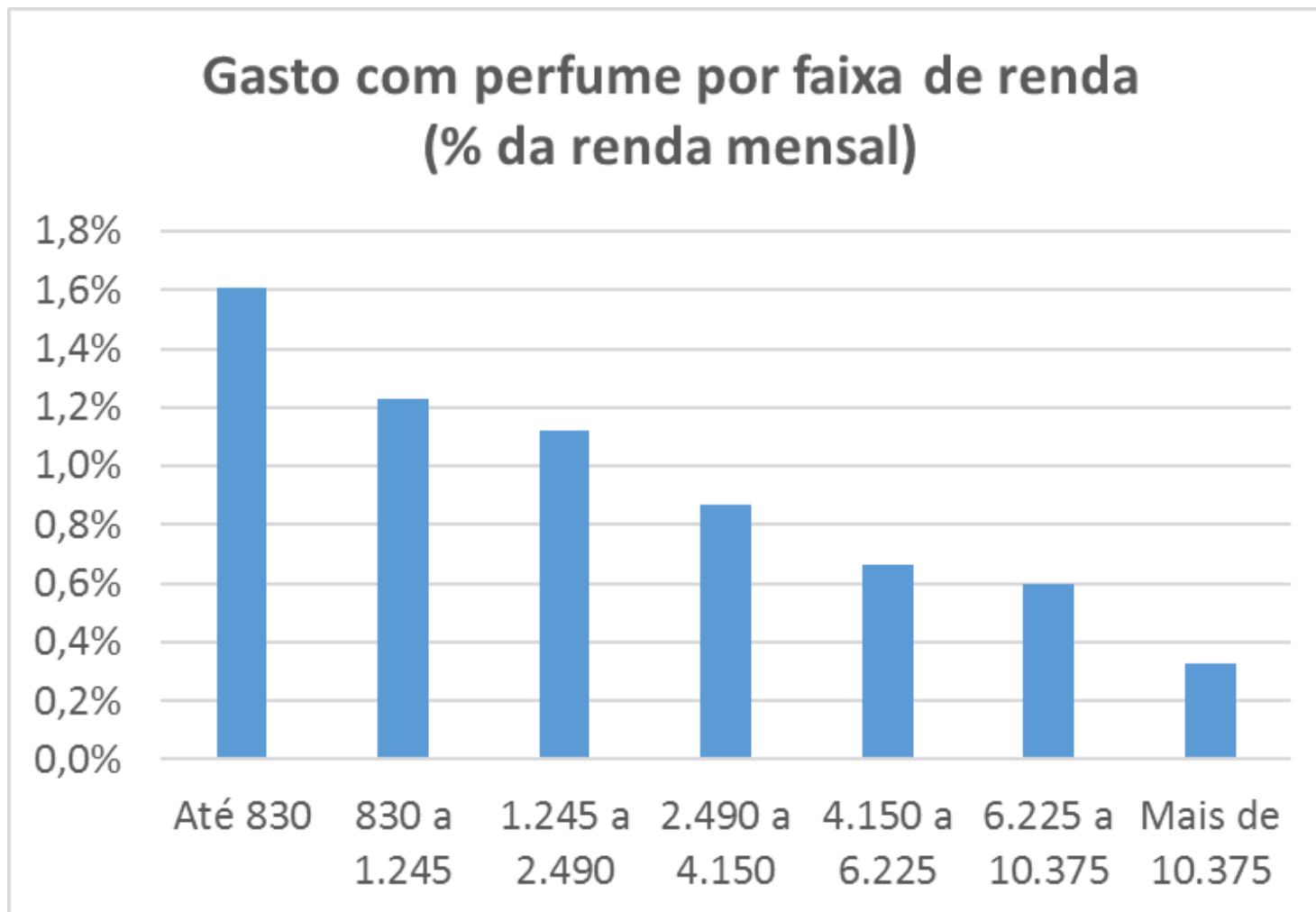
Fonte: IBGE. Dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) de 2008.



# Tributos sobre bens e serviços

## Seletividade (“supérfluos”)

17



Fonte: IBGE. Dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) de 2008.

# Tributos sobre bens e serviços

## Falta de transparência

18

**A complexidade do sistema tributário brasileiro torna virtualmente impossível saber o montante de tributos efetivamente incidente na cadeia de produção e comercialização de qualquer bem ou serviço**

- Incidência efetiva depende de como a cadeia está organizada

**A falta de transparência impede que os consumidores-eleitores conheçam o custo de financiamento do governo**

**Em um bom IVA, o montante incidente na venda final ao consumidor corresponde exatamente ao que foi recolhido ao longo da cadeia de produção e comercialização**

# Tributação da Renda

# Tributação da renda

## Introdução

20

**Uma parcela expressiva das pessoas de alta renda é pouco tributada no Brasil**

### Perfil dos declarantes do IRPF (ano base 2014)

Faixas salariais (SM)	Qtde Declarantes (mil)	Rendimentos (R\$ bilhões)				
		Total (A)	Tributáveis	Tribut. Exclus.	Isentos (B)	(B)/(A)
<b>Total</b>	<b>27.581</b>	<b>2.400</b>	<b>1.438</b>	<b>225</b>	<b>737</b>	<b>30,7%</b>
Até 10	21.480	826	679	50	97	11,7%
Mais de 10 até 40	5.340	827	557	67	203	24,6%
Mais de 40 até 160	686	386	160	42	184	47,8%
Mais de 160	75	361	41	66	253	70,1%
<b>Sócios de empresas<sup>1</sup></b>	<b>2.205</b>	<b>663</b>	<b>145</b>	<b>76</b>	<b>442</b>	<b>66,7%</b>
Até 10	1.013	46	22	1	22	48,5%
Mais de 10 até 40	840	149	53	8	89	59,4%
Mais de 40 até 160	299	182	48	15	119	65,3%
Mais de 160	53	286	22	52	212	74,3%

Fonte: RFB.(1) Recebedores de lucros e dividendos e sócios e titulares de micro e pequenas empresas.

# Tributação da renda

## Tributação da renda do capital

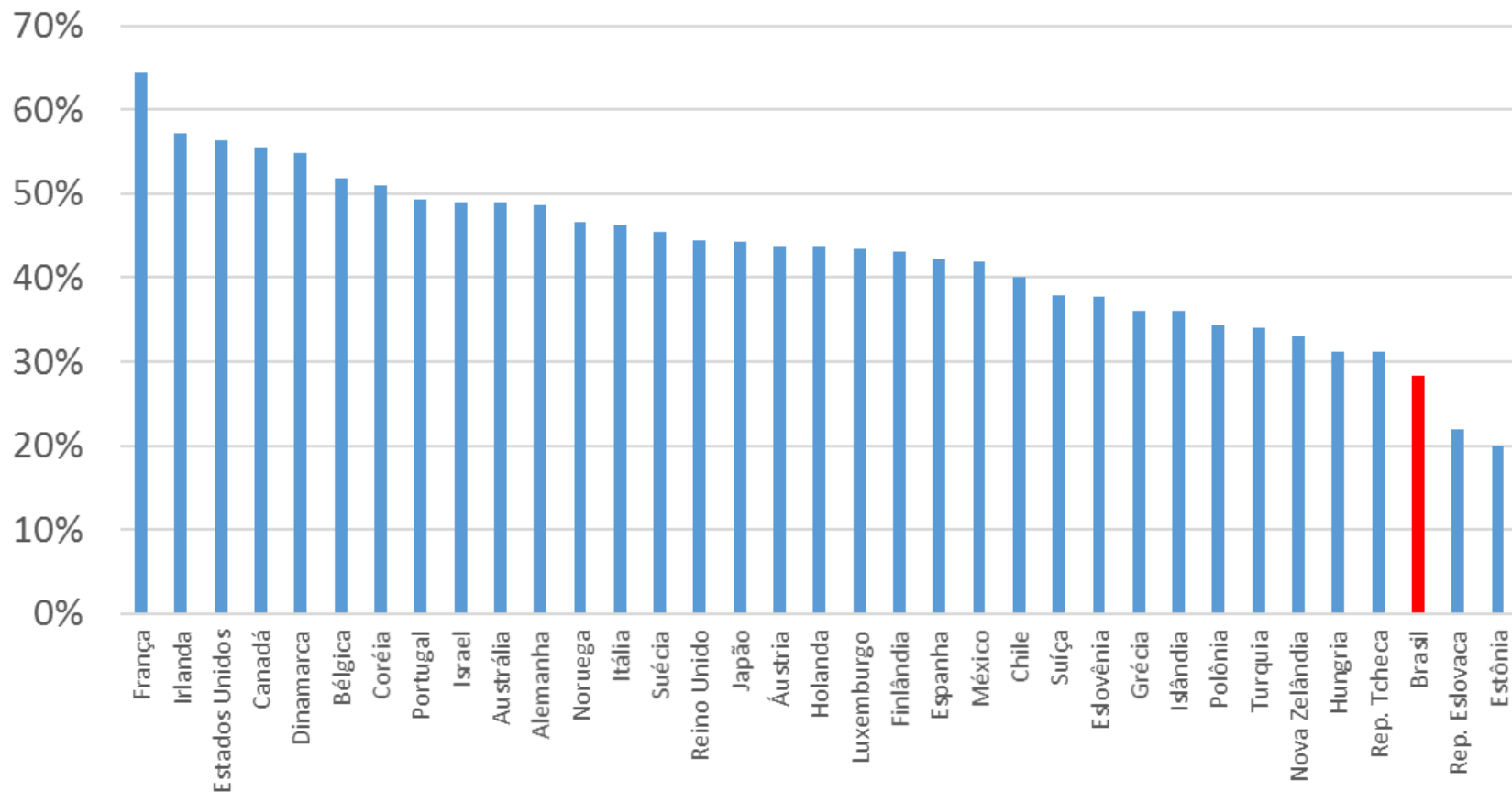
**Há disfuncionalidades na tributação da renda no país, mas é preciso tomar cuidado com as soluções**

- Renda do capital  $\neq$  renda do trabalho
- Para fins de tributação da renda do capital o relevante é o rendimento real
- Tributar em excesso a renda do capital pode ter impactos negativos sobre o crescimento
  - Efeitos sobre a taxa de poupança (faltam estudos)
  - Perda de competitividade na atração de investimentos (tributação do lucro auferido no exterior é problema)
- Quando considerada a renda real, tributação dos lucros no Brasil aproxima-se da média mundial
  - Problema não é alíquota, mas deduções (p.ex. ágio)

# Tributação da renda

## Tributação da renda do capital

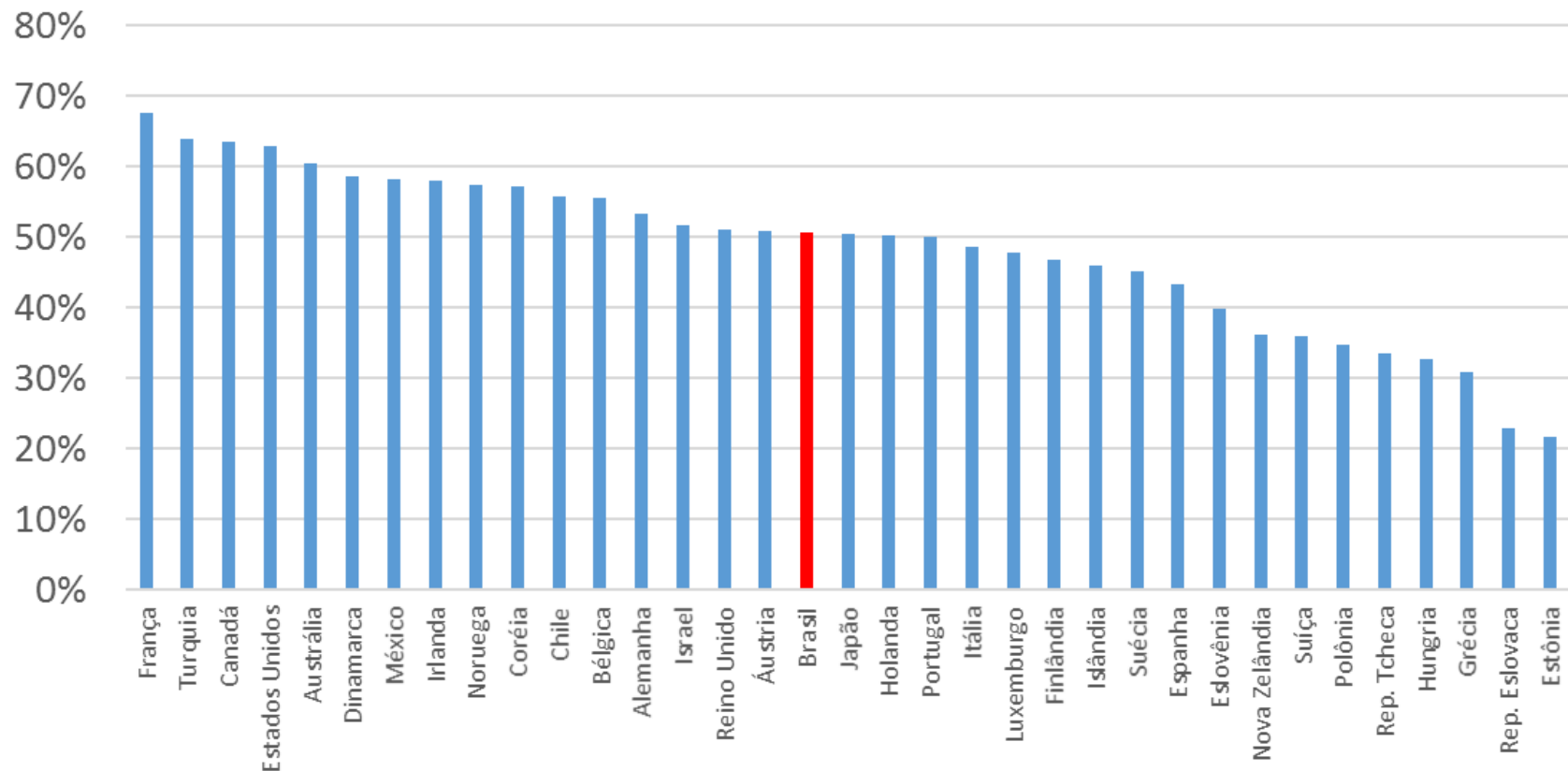
Incidência tributária sobre os lucros e dividendos



# Tributação da renda

## Tributação da renda do capital

**Incidência tributária sobre o lucro real**  
(hipótese: rentabilidade real de 10%)



Ajuste realizado com base na inflação média 2013-2015.

# Tributação da renda

## Tributação da renda do capital

### **Há distorções na tributação da renda do capital que afetam a alocação eficiente de recursos e a produtividade**

- Um exemplo é a tributação dos rendimentos de aluguel recebido por uma pessoa física, que pode se dar de três formas
  - Na declaração de renda da PF (27,5%)
  - Via empresa de lucro presumido (11,3% a 14,5%)
  - Via Fundo de Investimento Imobiliário (0%)
- Também há muitas distorções na tributação do rendimento de aplicações financeiras
- Uma distorção comum (em vários países) é a menor tributação do capital de terceiros relativamente ao capital próprio
  - JCP corrige parcialmente este problema



# Tributação da renda

## Tributação da renda do trabalho

**Provavelmente a maior distorção distributiva na tributação da renda no Brasil é a baixa tributação da renda do trabalho dos sócios de empresas do lucro presumido e do SIMPLES**

- “Pejotização” é uma das faces do problema, mas a baixa tributação do rendimento de sócios de empresas não se justifica nem nos casos de empresas autênticas

**Não faz sentido discutir elevações na alíquota do IRPF antes de resolver o problema da baixa tributação dos rendimentos de sócios de empresas**

- Afetaria quem já paga imposto, mas não afetaria pessoas de alta renda que estão isentas do IRPF

# Tributos sobre a Folha de Salários

# Tributos sobre a folha de salários

## Distorções

27

- **Elevada tributação da folha de salários dificulta a formalização de trabalhadores de baixa renda, com prováveis impactos negativos sobre a produtividade**
  - Problema é agravado pela existência de benefícios assistenciais semelhantes aos previdenciários e pela multiplicidade de regimes de contribuição
    - Rural (segurado especial) / SIMPLES / MEI / etc.
  - Possibilidade de arbitragem entre regimes gera distorções alocativas
- **Contribuição das empresas sobre o valor dos salários que excede o teto do salário de contribuição é um dos principais motivos para a “pejotização”**

# Tributos sobre a folha de salários

Exemplo de incidência para uma empresa padrão

## Incidência sobre a folha de uma empresa típica

	Mínimo	Máximo
<b>Total</b>	<b>42,3%</b>	<b>50,8%</b>
<b>Contribuições da empresa (salário integral)</b>	<b>26,3%</b>	<b>31,8%</b>
INSS	20,0%	
Seguro Acid. Trabalho	0,5%	6,0%
Salário Educação	2,5%	
Sistema S	2,5%	
Sebrae	0,6%	
Incra	0,2%	
<b>FGTS (salário integral)</b>	<b>8,0%</b>	
<b>Contrib. empregado (salário de contribuição)</b>	<b>8,0%</b>	<b>11,0%</b>

# Regimes Simplificados de Tributação para MPEs

# Regimes simplificados

## Distorções

30

- **Brasil possui dois regimes simplificados de tributação para pequenos negócios, com limites extremamente elevados**
  - Lucro Presumido (receita anual < R\$ 78 milhões)
  - SIMPLES (receita anual < R\$ 3,6 milhões)
- **Impactos distributivos injustificáveis**
  - Tributação dos sócios muito inferior à do trabalho formal
  - Favorecimento de negócios com altas margens
- **Impactos negativos sobre produtividade**
  - Indução a formas de organização ineficientes
  - Manutenção de pequenos negócios improdutivos
  - Estímulo a que negócios permaneçam pequenos
  - Baixo (ou nulo) impacto sobre formalização

Há razões para que pequenos negócios tenham tributação simplificada, mas modelo brasileiro gera muitas distorções

# Regimes simplificados

## Exemplo de impacto

31

### Exemplo de incidência tributária para um prestador de serviços<sup>1</sup>

	Empregado <sup>2</sup>	Sócio de empresa	
		L. Presumido	Simple <sup>3</sup>
<b>A. Valor do serviço prestado</b>	<b>30.000</b>	<b>30.000</b>	<b>30.000</b>
<b>B. Tributos pagos pela empresa</b>	<b>9.788</b>	<b>4.518</b>	<b>2.463</b>
Tributos Exceto folha <sup>4</sup>	2.856	3.480	2.463
Folha (exceto FGTS)	5.316	1.038	
FGTS	1.617		
<b>C. Tributos pagos pela pessoa física</b>	<b>5.103</b>	<b>974</b>	<b>974</b>
INSS empregado/conta própria	571	571	571
IRPF (retido na fonte)	4.532	403	403
<b>D. Remuneração líquida (A-B-C)</b>	<b>15.109</b>	<b>24.508</b>	<b>26.563</b>
<b>E. Total tributos pagos (B+C)</b>	<b>14.891</b>	<b>5.492</b>	<b>3.437</b>

Notas: (1) Valores consideram como custo para a empresa apenas a remuneração do empregado/sócio e os tributos. (2) Empresa do lucro real (supõe-se que a empresa não tem lucro). (3) Considera-se a incidência com base no Anexo III da Lei Complementar 123/2006. (4) Supõe-se pagamento de ISS por valor fixo trimestral, com base na legislação do Município de São Paulo.

# Considerações Finais



**Correções das distorções na tributação dos bens e serviços são a agenda mais importante do ponto de vista do aumento da produtividade e da redução do custo de conformidade**

- Há um quase-consenso sobre a necessidade de migrar para um modelo do tipo IVA
- Mudanças pontuais são positivas, mas resolvem apenas parte dos problemas da tributação de bens e serviços
  - Custo político de mudanças pontuais pode ser quase tão elevado quanto o de uma reforma mais ampla

O Centro de Cidadania Fiscal possui uma proposta de migração para um modelo de tributação do tipo IVA com transição longa tanto para os contribuintes quanto para as mudanças na repartição federativa das receitas

## **Há espaço para aumentar a progressividade da tributação no Brasil, mas é preciso ter cuidado**

- Demonizar a tributação do consumo ou defender a seletividade não são boas soluções
  - A redução da contribuição sobre a folha de trabalhadores de baixa renda é, provavelmente, uma melhor opção que a redução de tributos sobre o consumo
- Aumentar a tributação dos rendimentos do capital pode ter impactos negativos sobre o crescimento
- É necessário rever os regimes simplificados de tributação
- Dá para aumentar a tributação sobre heranças (mas há limites)

**O gasto público é mais eficiente que a tributação como instrumento de distribuição de renda**

# Obrigado

[appy@ccif.com.br](mailto:appy@ccif.com.br)

Centro de Cidadania Fiscal

Tel. (11) 2305.2630

# **Anexo**

## **Detalhamento da Proposta do Centro de Cidadania Fiscal**

# Proposta CCiF

## Introdução

37

Dada a dificuldade de reformar o sistema atual, o CCiF propõe, como contribuição para a discussão, a criação de um novo imposto (no modelo IVA), que substituiria progressivamente os cinco tributos existentes

**PIS/Cofins/IPI/ICMS/ISS**



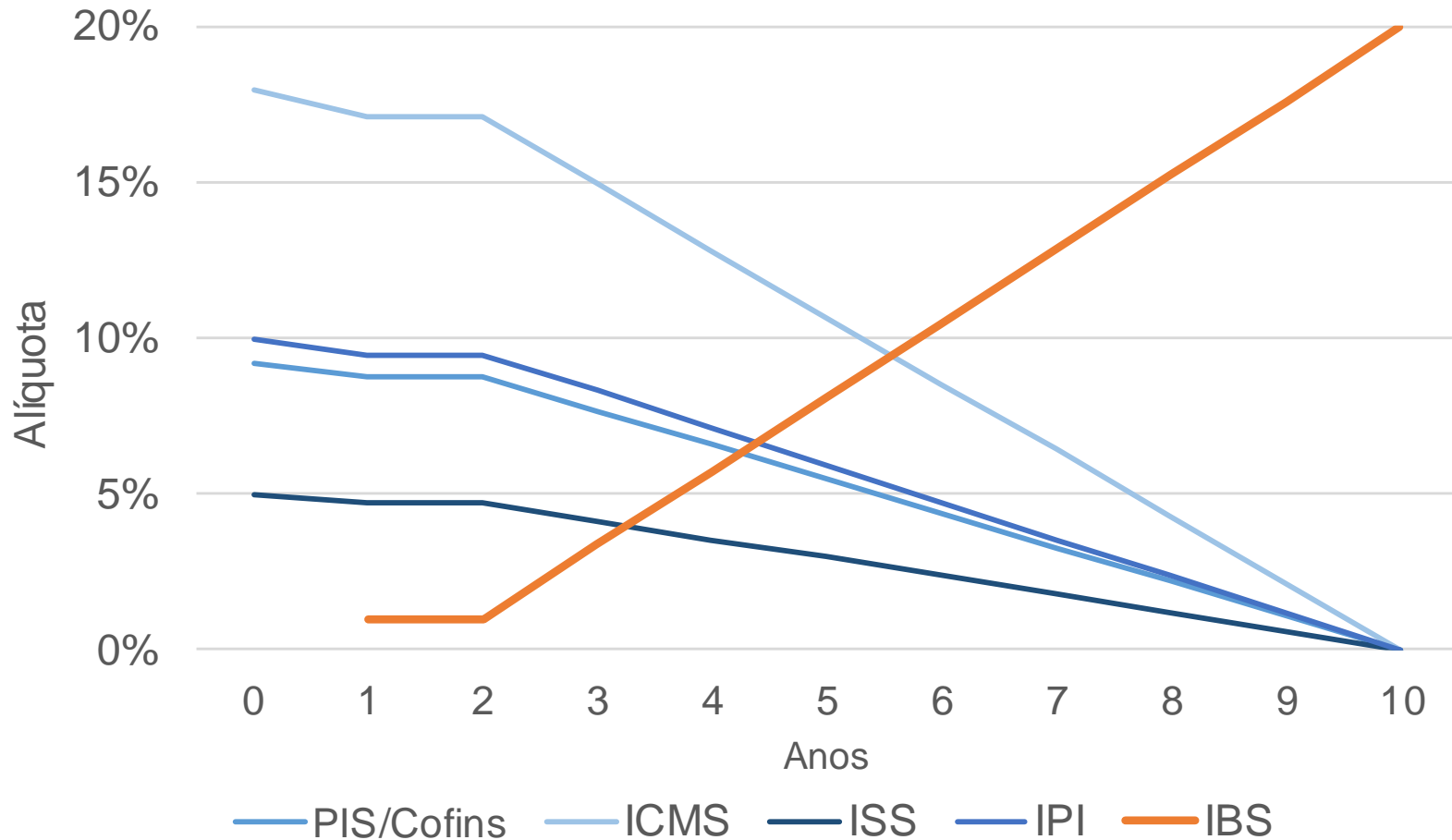
**Imposto sobre Bens e Serviços (IBS)**

O modelo seria complementado por um imposto seletivo, federal, com incidência monofásica sobre bens e serviços com externalidades negativas (como fumo ou bebidas)

- Propõe-se que a transição dos tributos atuais para o IBS seja feita em um prazo longo, para permitir um ajuste suave ao novo modelo
  - Benefícios fiscais (que poderiam ser convalidados)
  - Preços relativos
- A transição seria feita através da elevação progressiva da alíquota do IBS e redução progressiva das alíquotas dos tributos atuais
  - O modelo proposto permite fazer a transição mantendo a carga tributária constante
  - Ao final, os tributos atuais seriam extintos

# Proposta CCiF

## Sugestão para a transição



## **Principais características do IBS**

- Base ampla de bens e serviços
- Desoneração completa das exportações e investimentos
- Crédito financeiro (nexo empresarial - conceito do IRPJ ou mais amplo)
- Ressarcimento tempestivo de créditos
- Incidência sobre o preço líquido de tributos



# Proposta CCiF

## Características gerais

- O CCiF entende que o IBS deveria ter apenas uma alíquota, a exemplo dos melhores IVAs do mundo
  - No entanto, para que a discussão sobre alíquotas e isenções não contamine a mudança de modelo, propõe-se que seja feita em um segundo momento
  - A discussão sobre eventuais regimes especiais também deveria ser feita em um segundo momento
    - Exemplo: substituição tributária
- Único requisito: manutenção da carga tributária

# Proposta CCiF

## Características gerais

42

- O objetivo do IBS deve ser o de arrecadar
- Outros objetivos de políticas públicas podem ser alcançados de forma mais eficiente através de outros instrumentos (como recursos orçamentários)
  - Sociais (e.g. desoneração da cesta básica)
  - Regionais (e.g. Zona Franca de Manaus)
  - Setoriais

- Os Estados teriam autonomia na fixação da alíquota estadual do IBS (após o período de teste)
  - Alíquota poderia ser fixada acima ou abaixo da alíquota de referência (que é a que garante a manutenção da receita do conjunto dos Estados)
  - Vendas interestaduais: alíquota do destino
- Distribuição da receita, após transição, seria proporcional ao consumo (princípio do destino)
  - Como a arrecadação do IBS é centralizada, a distribuição seria feita com base na arrecadação local ajustada pelas transações interestaduais

- Municípios: duas alternativas:
  - Participação na receita estadual do IBS (alíquota para o conjunto dos municípios do Estado)
  - Incidência apenas nas vendas a consumidor final, com alíquota própria

	Autonomia Federativa	Simplicidade Operacional
Alíquota estadual	✗	✓
Incidência sobre consumo final	✓	✗

- Transição garantiria manutenção da receita dos Estados e Municípios nos primeiros anos
  - Convergência para distribuição da receita pelo princípio do destino seria longa (40 anos)
  - Diferencial de alíquota em relação à alíquota de referência: distribuição imediata pelo destino
- Modelo dispensa compensação de perdas
- Negociação política provavelmente exigirá reforço da Política de Desenvolvimento Regional

## Alíquota e distribuição da receita

- Alíquota do IBS (percebida pelo contribuinte) seria soma de várias alíquotas:
  - **Federais**, correspondentes às destinações atuais (PIS, Cofins, IPI União, IPI FPE, IPI FPM, IPI FPEX)
  - **Estadual** (parcela estadual do ICMS)
  - **Municipal** (por Estado) correspondente à atual cota-parte ICMS e, eventualmente, ao ISS
  - Eventualmente alíquota municipal nas vendas a consumidores finais
- Distribuição da receita com base nas alíquotas e não como porcentagens fixas da arrecadação total
  - Modelo reduz muito a rigidez orçamentária

## Legislação, Fiscalização e Contencioso

- Legislação e regulamento: nacional
- Fiscalização: coordenada e uniformizada entre os Estados e a União (e talvez os municípios)
  - O modelo de atuação será discutido com os fiscos das três esferas de governo
- Contencioso administrativo
  - Primeira instância: estadual
  - Segunda instância (harmonizadora): nacional
- Contencioso judicial: federal

# Proposta CCiF

## Interação com o SIMPLES

48

- Empresas do SIMPLES teriam duas opções
  - Manter o regime atual, sem apropriação ou transferência de créditos
  - Adesão integral ao IBS, com redução da alíquota do SIMPLES correspondente aos cinco tributos substituídos pelo IBS
- Para as empresas do lucro presumido seria aplicado o regime normal do IBS



- O CCiF está avaliando a possibilidade de cobrança do IBS por regime de caixa, na liquidação financeira das operações comerciais
  - Modelo harmoniza fluxos de pagamentos e recebimentos ao pagamento do imposto e viabiliza o ressarcimento automático de créditos acumulados
- Também se está avaliando a possibilidade de lançamento de ofício do imposto devido

- Proposta do CCiF não é um modelo fechado, mas uma contribuição para o debate sobre a reforma tributária
- Benefícios da mudança proposta
  - Melhoria significativa do ambiente de negócios (redução do custo de *compliance* e do contencioso)
  - Aumento relevante da produtividade e do PIB potencial
  - Aumento do investimento
    - Redução do custo
    - Redução da insegurança jurídica

# Disfunções do Sistema Tributário Brasileiro

Apresentação para a Comissão de  
Assuntos Econômicos do Senado Federal

Bernard Appy

Maio de 2017