

TRIBUTAÇÃO E PRODUTIVIDADE NO BRASIL

Bernard Appy¹

Este capítulo tem como objetivo apresentar, de forma sucinta, as características do sistema tributário brasileiro que reduzem a produtividade do país.

Nos livros-texto de economia do setor público, é comum que a relação entre tributação e eficiência econômica seja vista mais pelo enfoque de perda de bem-estar dos consumidores que pelo enfoque de produtividade física (ou, mais precisamente, produtividade total dos fatores - PTF). Neste texto, o objetivo é discutir principalmente o impacto do sistema tributário brasileiro sobre a PTF, particularmente no que diz respeito à forma de organização da produção. Ou seja, utiliza-se o conceito clássico de eficiência produtiva, segundo o qual uma economia não é eficiente na produção se, utilizando-se a mesma quantidade de trabalho e capital, é possível produzir uma maior quantidade de um bem ou serviço sem reduzir a quantidade dos demais bens e serviços produzidos.

De modo mais preciso, o objeto deste texto são as distorções provocadas pela estrutura dos tributos e não pelo nível de tributação. Deste ponto de vista, entende-se que uma mudança no sistema tributário que aumenta a produtividade é aquela que aumenta a eficiência produtiva sem reduzir a arrecadação.

Outras questões relativas à relação entre tributação e eficiência econômica são tratadas de forma mais superficial. Na parte inicial do texto são feitos alguns comentários sobre os efeitos das mudanças de preços relativos provocadas pela tributação e o bem-estar dos consumidores. Ao longo do texto, em várias passagens se discute o impacto da tributação sobre o nível de investimento – seja via encarecimento dos bens de capital, seja pelo efeito da insegurança jurídica sobre a propensão a investir. Neste caso, as distorções do sistema tributário reduzem a taxa de investimento e, portanto, a produtividade do trabalho.

Obviamente não é apenas no Brasil que a tributação prejudica a produtividade. Mas há fortes indícios de que, em nosso país, o impacto negativo das distorções introduzidas pela tributação é maior que o observado em outros países. Neste contexto, sempre que possível se buscou comparar o modelo brasileiro com as práticas de tributação de outros países.

O capítulo está organizado em quatro seções. A primeira seção, que constitui o cerne do texto, discute as distorções alocativas provocadas pelo sistema tributário brasileiro. Esta seção está dividida em oito itens. O primeiro destes itens apresenta a estrutura de um bom imposto sobre o valor adicionado (IVA), referência importante para entender as distorções dos tributos brasileiros sobre bens e serviços. Os demais sete itens tratam das distorções do sistema tributário brasileiro, abordando os seguintes temas: a) distorções de preços relativos; b) má alocação setorial da produção; c) má alocação geográfica da produção; d) outros problemas dos tributos sobre bens e serviços; e) regimes simplificados de tributação; f) tributação da folha de salários; e g) tributação da renda do capital.

¹ Texto publicado como capítulo do livro “Anatomia da Produtividade no Brasil”, organizado por Regis Bonelli, Fernando Veloso e Armando Castelar Pinheiro. Rio de Janeiro : Elsevier : FGV/IBRE, 2017.

A segunda seção analisa a elevada litigiosidade em matérias tributárias no Brasil e seu impacto sobre o nível de insegurança jurídica. A terceira seção trata, resumidamente, do custo de conformidade tributária (ou seja, do custo de apurar e recolher impostos). Por fim, na última seção são feitos alguns comentários de fechamento do texto.

1. Distorções alocativas

Provavelmente os impactos mais negativos do sistema tributário brasileiro sobre a eficiência econômica decorrem das distorções alocativas provocadas pela atual estrutura de tributação. Estas distorções decorrem de duas causas principais: a) a mudança de preços relativos provocada pela tributação; e b) o fato de que a tributação pode influenciar de forma relevante a forma de organização da produção.²

O problema da distorção de preços relativos provocada pela tributação é um tópico bastante estudado na área de economia do setor público. No caso da tributação do consumo, a teoria mostra de forma clara que mudanças de preços relativos provocadas pela incidência de tributos reduzem o bem-estar dos consumidores, ou seja, que seria possível obter a mesma arrecadação com menor perda de bem-estar se não houvesse mudanças nos preços relativos.³ A teoria também identifica distorções alocativas resultantes da tributação da poupança e da renda do trabalho.

Há também a possibilidade de que as distorções de preços relativos decorrentes da tributação induzam o investimento em setores cuja produtividade cresce menos, em detrimento de setores com maior potencial de crescimento da produtividade.⁴

Na prática, não existe sistema tributário no mundo que não resulte em alguma distorção de preços relativos. O que diferencia o Brasil é o enorme grau de distorção de preços relativos que resulta, principalmente, de nosso modelo de tributação de bens e serviços. Este ponto é melhor detalhado no item 1.2, adiante.

Mas o que mais diferencia o Brasil dos outros países é a enorme diferença na incidência tributária decorrente da forma de organização da produção. Por conta da grande diversidade de tributos, das diferentes características dos tributos, e da multiplicidade de regimes especiais e benefícios, a carga tributária pode variar muito dependendo da forma como se organiza a produção, seja em termos setoriais, seja na forma de constituição da empresa (regimes

² A rigor os dois problemas não são independentes, sendo em muitos casos resultantes da mesma causa. Mas a separação ajuda do ponto de vista analítico.

³ Ver a respeito, Stiglitz, caps. 19 e 20. De forma mais precisa, a teoria indica que, na ausência da tributação da renda, a perda de bem-estar na tributação do consumo tenderia a ser menor caso as alíquotas fossem inversamente proporcionais à elasticidade da demanda e da oferta. Já na presença de uma tributação eficiente da renda, o bem-estar seria maximizado com a aplicação de alíquotas uniformes sobre o consumo. Na prática, há um amplo consenso na literatura de que os sistemas tributários mais eficientes (no que se refere às distorções alocativas e aos custos administrativos) são aqueles em que as alíquotas sobre o consumo são uniformes.

⁴ No caso do Brasil, por exemplo, os serviços são bem menos tributados que os produtos industriais, o que induz um maior consumo relativo de serviços, afetando a estrutura produtiva. Se no setor de serviços a produtividade cresce menos que no setor industrial, então a produtividade média da economia também tenderá a crescer menos.

simplificados vs regime normal de tributação), seja via verticalização ou fragmentação artificial da produção, seja, finalmente, pela localização geográfica do empreendimento (em função da guerra fiscal ou de outros incentivos regionais).

As distorções na estrutura tributária afetam a produtividade, pois cada empresa se organiza de forma a minimizar a soma do custo de produção com o custo tributário. Ocorre que, dependendo de como a tributação é estruturada, a forma de organização que minimiza o custo total é ineficiente do ponto de vista econômico; isto é, está longe de minimizar o custo de produção. Por conta destas distorções, o montante de bens e serviços produzidos é menor que o que poderia ser produzido com a mesma quantidade de trabalho e capital (e mantida a mesma arrecadação) caso a economia se organizasse de forma mais eficiente.

Trata-se de uma situação de ineficiência produtiva, a qual resulta do fato de que o custo tributário – do bem ou serviço produzido ou dos insumos utilizados – pode variar significativamente dependendo de como está organizada a produção. Segundo Stiglitz:

“Productive efficiency is attained when all firms face the same prices for inputs and outputs. Thus, any tax on an input that is not uniform across all firms, or any tax on an output that is not uniform across all firms, results in the economy’s not being productively efficient.”⁵

Provavelmente as maiores distorções alocativas provocadas pelo sistema tributário brasileiro decorrem da estrutura de tributação de bens e serviços. Há, no entanto, distorções relevantes que resultam de outros fatores, em especial dos regimes simplificados de tributação, e das formas como se dão a tributação da renda do capital e a da folha de salários.⁶

Tais distorções poderiam ser justificáveis se corrigissem falhas de mercado, ou mesmo se fossem formas eficientes de melhorar a distribuição de renda. No entanto, este não parece ser o caso do Brasil. Parte das distorções é consequência da própria estrutura dos tributos sobre bens e serviços. Parte é o resultado de benefícios setoriais concedidos a partir da pressão de grupos de interesse específicos. Por fim, parte das distorções resulta de intenções louváveis – como a desoneração de pequenos negócios –, mas cujas consequências são extremamente negativas.

O restante desta seção ilustra os pontos acima com vários exemplos de distorções alocativas provocadas pelo sistema tributário brasileiro. Como parte importante dos problemas de nosso sistema tributário é consequência da estrutura de tributação de bens e serviços, antes de apresentar esses exemplos se descrevem brevemente as características de um imposto sobre o valor agregado (IVA) bem estruturado, referência importante para entender as distorções causadas pelos tributos brasileiros.⁷

⁵ Stiglitz (2015), p. 628.

⁶ Não é objetivo deste texto fazer uma análise quantitativa comparando o impacto de cada uma das distorções do sistema tributário brasileiro. Mas há uma forte concentração do debate e da literatura sobre os problemas relativos aos tributos sobre bens e serviços, o que sugere que as maiores distorções de nosso sistema tributário se concentram nessa área.

⁷ O texto sobre o IVA reproduz basicamente texto anteriormente publicado em Appy (2015).

1.1. O modelo do IVA

Na maior parte dos países, a tributação sobre os bens e serviços é feita através de um imposto sobre o valor adicionado (IVA).⁸ O IVA é um imposto cobrado em todas as etapas do processo de produção e comercialização, garantindo-se, em cada etapa, o crédito correspondente ao imposto pago na etapa anterior. Esta característica do IVA faz com que ele seja um tributo neutro – ou seja, cuja incidência independe da forma como está organizada a produção – e também faz com que o débito do imposto na etapa final de venda para o consumidor corresponda exatamente ao que foi recolhido ao longo de toda a cadeia de produção e comercialização (ver Tabela 1).

Tabela. 1. Exemplo de incidência de um IVA

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

Em um IVA bem estruturado, as exportações e os investimentos são totalmente desonerados e as importações são tributadas de forma equivalente à produção nacional.⁹ Isto faz com que o IVA seja efetivamente um tributo incidente sobre o consumo, ainda que cobrado ao longo da cadeia de produção.¹⁰

Outras características de um bom IVA são a incidência sobre uma base ampla – que alcança *todos* os bens e serviços – e a adoção do princípio do destino, pelo qual nas transações entre países (ou entre estados, em uma federação) o imposto pertence integralmente ao país (estado) de destino. Aliás, a tributação no destino é essencial para que o IVA seja um imposto sobre o consumo e não sobre a produção.

Na maioria dos países do mundo há apenas um IVA, com poucas alíquotas. Nos melhores IVAs do mundo há apenas uma alíquota. A vantagem de se ter apenas uma alíquota é que não há distorções nos preços relativos e evita-se o contencioso que, inevitavelmente, resulta da discussão sobre a classificação dos bens e serviços.

No Brasil, a tributação dos bens e serviços foge completamente do padrão de um bom IVA, o que provoca enormes distorções alocativas, além de resultar na oneração dos investimentos e das exportações, como se detalha nos itens 1.2 a 1.5, a seguir.

⁸ A única exceção relevante são os Estados Unidos, que não possuem um IVA, e sim um imposto sobre as vendas a varejo (*sales tax*). Uma das vantagens do IVA sobre o *sales tax* é que a sonegação costuma ser menor nas etapas intermediárias de produção que nas vendas ao consumidor final.

⁹ Usualmente as exportações são desoneradas (alíquota zero) e os investimentos são tributados garantindo-se o imediato e integral ressarcimento do crédito correspondente.

¹⁰ Dado que todo insumo acaba sendo incorporado em um produto final, a produção e as importações de bens e serviços de um país têm apenas três destinos finais possíveis: consumo, exportação ou aumento da capacidade produtiva (investimento). Como em um IVA bem desenhado os investimentos e as exportações são totalmente desonerados (inclusive do imposto incidente ao longo da cadeia de produção), isto significa que o IVA incide apenas sobre o consumo.

1.2. Distorções de preços relativos

Embora não haja nenhum sistema tributário no mundo que seja totalmente neutro, é pouco provável que haja algum que distorça tanto os preços relativos como o sistema brasileiro.

Tais distorções são o resultado de cinco motivos, detalhados a seguir: i) da própria estrutura dos tributos sobre bens e serviços; ii) das diferentes formas de incidência destes tributos; iii) dos regimes simplificados de tributação; iv) da enorme variabilidade de alíquotas; e v) da profusão de benefícios fiscais e regimes especiais.

No que diz respeito à estrutura de tributação de bens e serviços, enquanto a maior parte dos países tributa o consumo através de apenas um imposto sobre o valor agregado (IVA) de base ampla, o Brasil possui quatro tributos com base restrita: o imposto estadual sobre a circulação de mercadorias e serviços (ICMS), o imposto municipal sobre serviços (ISS), o imposto federal sobre produtos industrializados (IPI) e as contribuições federais para o Programa de Integração Social e para o financiamento da seguridade social (PIS/Cofins).¹¹

O ICMS incide sobre mercadorias e alguns serviços (comunicações e transporte intermunicipal), mas não incide sobre a maioria dos serviços. O ISS incide apenas sobre serviços definidos em uma lista e não sujeitos à tributação pelo ICMS. O PIS/Cofins incide sobre todos os setores, mas alcança apenas a atividade econômica desenvolvida por pessoas jurídicas e não aquela desenvolvida por pessoas físicas. Por fim, o IPI incide apenas sobre a atividade industrial realizada por pessoas jurídicas.

Adicionalmente, enquanto o IVA é um tributo não-cumulativo, no Brasil os quatro tributos sobre bens e serviços têm diferentes formas de incidência. O ICMS e o IPI são tributos não-cumulativos. O ISS é, ao contrário, um tributo cumulativo, no qual o imposto pago não gera qualquer direito a dedução nas etapas subsequentes. Já o PIS e a Cofins possuem um regime misto de incidência, em que para alguns setores aplica-se o regime cumulativo, embora a regra geral seja o regime não-cumulativo.¹²

Este quadro é agravado pelos regimes simplificados de tributação: o Lucro Presumido e o SIMPLES.¹³ No primeiro, opcional para empresas com receita anual de até R\$ 78 milhões, o PIS/Cofins é cobrado pelo regime cumulativo independentemente do setor da empresa, sendo o ICMS, o ISS e o IPI cobrados pelo regime normal. Já no SIMPLES – cujo limite de enquadramento é de R\$ 3,6 milhões/ano – o ICMS, o PIS/Cofins, o ISS e o IPI são substituídos por uma cobrança cumulativa sobre a receita da empresa.¹⁴

¹¹ A rigor, o PIS e a Cofins são tributos distintos. Mas como a legislação que rege os dois tributos é praticamente idêntica, são tratados como se fossem um único tributo.

¹² Para piorar, o regime não-cumulativo dos tributos brasileiros é extremamente falho. Este ponto é detalhado adiante, no item 1.5“a”.

¹³ O impacto dos regimes simplificados sobre a produtividade é analisado em maior detalhe no item 1.6.

¹⁴ O efeito cumulativo do SIMPLES varia entre tributos. Em nenhum caso a empresa optante pelo SIMPLES tem direito a crédito sobre os insumos adquiridos. No caso do IPI, a empresa tampouco transfere créditos para os adquirentes de seus produtos. Já no ICMS, a empresa pode transferir créditos em montante correspondente ao percentual relativo ao ICMS na alíquota do SIMPLES, com algumas restrições. Por fim, no caso do PIS/Cofins, a empresa do SIMPLES (e do Lucro Presumido) pode transferir crédito integral, em muitos casos superior ao tributo efetivamente incidente sobre a operação.

Esta situação gera uma grande variabilidade da incidência tributária entre os setores da economia brasileira. No Quadro 1 se apresenta, de forma esquemática, o padrão de incidência setorial dos tributos sobre bens e serviços brasileiros, considerando a situação mais comum para uma firma representativa de cada setor.

Quadro 1. Padrão de incidência tributária setorial

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

De modo geral, por conta desta estrutura (e das alíquotas dos tributos), os produtos industriais têm uma tributação muito superior à média, enquanto os serviços e a construção civil são tributados abaixo da média. Já a agropecuária é relativamente pouco tributada, pois embora esteja sujeita à incidência de ICMS, as alíquotas são geralmente baixas e o setor é beneficiado por regimes de diferimento e suspensão da cobrança do imposto.¹⁵

As distorções de preços relativos vão, no entanto, muito além das diferenças setoriais. De fato, a incidência tributária pode variar expressivamente entre os bens e serviços (e mesmo entre empresas) de um mesmo setor, por conta da enorme variabilidade de alíquotas e dos benefícios e regimes especiais.

Enquanto os IVAs modernos possuem apenas uma alíquota e os IVAs antigos (como os da Europa Ocidental) possuem geralmente duas ou três alíquotas, os tributos brasileiros sobre bens e serviços caracterizam-se por uma profusão de alíquotas. No caso do ICMS, embora a alíquota básica geralmente seja de 17% ou 18%, há uma série de situações em que as alíquotas são mais elevadas ou reduzidas, além de uma multiplicidade de regimes de redução da base de cálculo, o que faz com que as alíquotas efetivas do imposto possam variar de 0% a 30% (em alguns casos até mais), com grande variabilidade entre Estados.¹⁶ As alíquotas do ISS variam de 2% a 5%, mas também há regimes de redução da base de cálculo. No PIS/Cofins há menos variabilidade de alíquotas (sendo a não-cumulativa de 9,25% e a cumulativa de 3,65%). Já no caso do IPI há alíquotas para todos os gostos, variando de 0% a mais de 40%.¹⁷

Por fim, as distorções de preços relativos são amplificadas pela enorme profusão de benefícios fiscais e regimes especiais.¹⁸ Estes existem para todos os quatro tributos sobre bens e serviços,

¹⁵ A rigor a agropecuária também está sujeita à incidência de PIS/Cofins, mas como a maior parte dos produtores rurais do país são pessoas físicas (mesmo os grandes) e como o PIS/Cofins incide apenas sobre pessoas jurídicas, na prática não há incidência.

¹⁶ A alíquota efetiva depende da alíquota nominal e da redução da base de cálculo. A título de exemplo, se a alíquota nominal for de 18% e a base de cálculo for reduzida em 50%, a alíquota efetiva será de 9%. A redução da base de cálculo foi uma forma encontrada pelos Estados para alterar a alíquota efetiva do ICMS sem precisar da aprovação do Legislativo, pois as alíquotas nominais só podem ser fixadas por lei.

¹⁷ A título de exemplo, a alíquota de IPI para perfumes é de 42% e para água de colônia (que nada mais é que perfume diluído) é de 12%. O IPI é, no entanto, o único dos quatro tributos em que as diversas alíquotas encontram-se consolidadas em um único documento, a “Tabela de Incidência do IPI” (TIPI).

¹⁸ Benefícios fiscais são concedidos para favorecer, de forma explícita, determinados setores ou empresas. Regimes especiais têm como objetivo, em princípio, facilitar o cumprimento de obrigações acessórias através, por exemplo, do diferimento no pagamento de tributos. Na prática há vários regimes especiais que efetivamente são utilizados como forma de concessão de benefícios fiscais (um exemplo é a

mas são especialmente relevantes no caso do PIS/Cofins e, principalmente, do ICMS. Em alguns casos os regimes especiais objetivam corrigir distorções que não existiriam caso esses tributos fossem bem estruturados.¹⁹ O problema é que tais regimes não são universais, o que faz com que alguns setores ou produtos se beneficiem da correção das distorções e outros não.

Grande parte dos benefícios e regimes especiais têm, no entanto, objetivos de política industrial, social ou regional. Mais uma vez, não há nada semelhante nos IVAs vigentes em outros países. Os melhores IVAs do mundo são utilizados apenas para arrecadar, não tendo qualquer objetivo de política pública. Na maior parte dos países a legislação do IVA contempla alguns objetivos de natureza social, como a desoneração da cesta básica de alimentos, mas esses benefícios são concedidos apenas na forma de isenção ou alíquotas reduzidas. Nenhum IVA dos países da OCDE é utilizado com finalidade de política industrial e pouquíssimos como forma de diferenciação regional.

Por conta das características que afastam os tributos brasileiros sobre bens e serviços do padrão de um bom IVA – estrutura dos tributos e diferentes formas de incidência, regimes simplificados, multiplicidade de alíquotas e de regimes especiais –, o grau de distorção dos preços relativos dos bens e serviços no Brasil resultante da incidência tributária é seguramente um dos mais elevados, senão o mais elevado do mundo.

O pior é que é virtualmente impossível estimar, com um mínimo de precisão, a incidência tributária efetiva – considerando toda a cadeia de produção e comercialização – sobre qualquer bem ou serviço produzido no país. Isto ocorre porque a incidência tributária depende de como está organizada a estrutura produtiva e da existência ou não de benefícios e regimes especiais. O custo dos tributos pode variar expressivamente entre uma cadeia produtiva composta apenas por empresas tributadas pelo regime normal ou na qual haja empresas tributadas pelos regimes simplificados de tributação. Pode variar ainda mais em função da existência de benefícios fiscais ou regimes especiais em alguma etapa da cadeia (os quais, por sua vez, podem variar entre Estados ou mesmo entre Municípios). Pode variar, por fim, em decorrência do número de etapas da cadeia de produção e comercialização e do grau de internalização ou terceirização dos processos produtivos (este ponto é melhor detalhado no item 1.5).²⁰

substituição da cobrança de ICMS pelo regime de débito e crédito pela cobrança de uma porcentagem do faturamento para alguns setores).

¹⁹ Este é o caso, por exemplo, de vários regimes especiais do PIS/Cofins (como o “Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura” – REIDI), que têm como objetivo desonerar os investimentos. É o caso também de uma profusão de regimes de diferimento da cobrança de ICMS voltados a evitar o acúmulo de créditos.

²⁰ Ironicamente há uma lei obrigando a divulgação de uma estimativa da porcentagem dos tributos incidentes sobre qualquer bem ou serviço adquiridos por consumidor final (Lei 12.741/2012). Obviamente, o valor informado não possui qualquer fundamento, como ficou comprovado por experimento realizado pelo Dr. Clóvis Panzarini (a quem devo também muitas das informações sobre distorções do ICMS mencionadas neste texto). O Dr Panzarini fez duas compras em sequência em um supermercado. Na primeira adquiriu cinco latas de cerveja e uma banana e na segunda cinco bananas e uma lata de cerveja. O valor estimado dos tributos, discriminados na nota fiscal, foi de 36,85% no primeiro caso e 37,99% no segundo. Ou seja, a tributação estimada das cervejas foi inferior à das bananas. Ainda que seja impossível estimar com precisão qual a efetiva tributação das bananas e das cervejas é certo que a tributação das cervejas é muito superior à das bananas, exatamente ao contrário do indicado nas notas fiscais. Outra consequência da virtual impossibilidade de conhecer a tributação efetiva dos bens e serviços é que todas as estimativas do impacto distributivo da incidência de tributos indiretos no Brasil são extremamente imprecisas, tornando muito arriscado utilizar tais estimativas como base para políticas públicas.

Como mencionado anteriormente, há uma vasta literatura sobre os efeitos da distorção dos preços relativos resultantes da tributação sobre a eficiência econômica (entendida, no caso, como perda do bem-estar da população, mais do que redução da produtividade). Em particular, os modelos econômicos mostram que a perda de eficiência é mais que proporcional ao diferencial de alíquotas. Dado o grau de distorção dos preços relativos resultante da tributação de bens e serviços no Brasil, é provável que a perda de eficiência correspondente também seja muito elevada.

Mas as distorções de preços relativos também afetam de forma significativa a produtividade do país. Por um lado, indo além do efeito estático das distorções de preços relativos sobre a eficiência econômica, é provável que haja também um efeito dinâmico, decorrente da indução ao sobreinvestimento em setores nos quais a produtividade cresce menos e ao subinvestimento em setores cuja produtividade tem maior potencial de crescimento.

Por outro lado, e principalmente, se a forma de organização da produção afeta a tributação dos bens e serviços, também é verdade que as distorções de preços relativos resultantes da estrutura tributária afetam a forma de organização da produção, com impactos muito negativos sobre a produtividade, como se discute nos próximos itens.

1.3. Má alocação setorial da produção

Se a carga tributária varia conforme a forma de organização da produção, é evidente que as empresas vão buscar organizar a produção de modo a minimizar a carga tributária. Este comportamento pode se manifestar de várias formas. Uma delas é mudar a composição setorial da produção, eventualmente deslocando-a de setores mais produtivos para outros menos produtivos.

Um exemplo deste tipo de distorção ocorre na construção civil. Em princípio, uma obra pode ser realizada com maior agregação de valor no canteiro (estruturas de concreto armado) ou em uma etapa industrial anterior (através, por exemplo, de estruturas metálicas que são montadas no local da obra). No Brasil, a tributação favorece claramente a agregação de valor no canteiro de obras, tributada por ISS e PIS/Cofins cumulativo, em detrimento da utilização de estruturas industrializadas, que pagam IPI, ICMS e PIS/Cofins pelo regime não-cumulativo.²¹

Trata-se claramente de uma situação em que a tributação pode levar a uma perda relevante de produtividade, com custos potencialmente relevantes em termos de economias de escala e especialização que são perdidas. Se a agregação de valor na indústria for mais eficiente que no canteiro de obras, é fácil demonstrar que, se a tributação não distorcesse os preços relativos, seria possível construir um número maior de prédios com a mesma quantidade de capital e

²¹ A alíquota do PIS/Cofins cumulativo é de 3,65% e a alíquota de ISS sobre a execução de obras de construção civil é, no Município de São Paulo, de 5%. Ou seja, alíquota total incidente sobre o valor agregado no canteiro é de 8,65%. Já a agregação de valor numa fábrica de estruturas de aço para construção civil é tributada pelo PIS/Cofins não cumulativo à alíquota de 9,25%, ICMS à alíquota efetiva de 12% (SP) e IPI a uma alíquota de 0% ou 5%, resultando numa alíquota agregada de 21,25% ou 26,25%. A diferença entre as duas alíquotas agregadas indica o quanto a agregação de valor no canteiro de obras pode ser menos eficiente que a agregação de valor na indústria, e ainda assim ser melhor do ponto de vista do resultado econômico da incorporadora.

trabalho hoje alocada na construção civil, mantendo a arrecadação tributária.²² Ou seja, não é o quanto, mas o como se tributa que gera as perdas de produtividade.

1.4. Má alocação geográfica da produção

Outra consequência do modelo brasileiro de tributação é a ineficiência na alocação geográfica da produção. Em boa medida, esta é a consequência da chamada “guerra fiscal” do ICMS. Esta consiste na concessão de benefícios por parte dos Estados para a instalação de empreendimentos em seus territórios. Embora à primeira vista esse pareça ser um mecanismo válido de renúncia de receita dos Estados para atrair investimentos, não é isso que ocorre de fato, pois geralmente o custo do benefício concedido por um Estado é arcado por outros Estados, como explicado a seguir.

É verdade que os benefícios da guerra fiscal são ilegais, pois para serem legais precisariam ser aprovados por unanimidade pelo CONFAZ (órgão que congrega os 27 secretários estaduais de Fazenda do país). Mas a realidade é que a concessão de benefícios ilegais se tornou prática comum no país, o que, além de gerar uma situação de insegurança jurídica para as empresas, reduz bastante a eficiência econômica.

Para entender como isso ocorre, tome-se como referência uma situação na qual não houvesse qualquer distorção provocada pela tributação, ou seja, na qual a produção se organizaria da forma mais eficiente do ponto de vista econômico. Nesta situação, o bem X seria produzido no Estado A (que possui os insumos e a mão de obra mais apropriados para produzi-lo) e vendido para o Estado B (onde está o mercado consumidor).

Supondo que o bem X fosse vendido por uma indústria localizada no Estado A por R\$ 100 para um comerciante localizado no Estado B e que este o vendesse para um consumidor final por R\$ 150, a tributação da operação corresponderia àquela apresentada na Tabela 2.1. Por simplicidade, supôs-se que a indústria é totalmente verticalizada (ou seja, não adquire insumos e não tem créditos de ICMS). Como a alíquota interestadual do ICMS é de 12%, a indústria teria um débito de ICMS de R\$ 12, valor que seria devido ao Estado A. Já o comerciante do Estado B (onde a alíquota do ICMS é de 18%) teria um débito de R\$ 27 e um crédito de R\$ 12 (equivalente ao débito na operação interestadual), recolhendo ao Estado B R\$ 15. No total, o ICMS incidente na operação seria de R\$ 27, sendo R\$ 12 recolhidos no Estado A e R\$ 15 no Estado B.

Tabela 2.1. Operação interestadual sem guerra fiscal

Estado A	Estado B
Valor da operação: 100	Valor da operação: 150
Alíquota ICMS: 12%	Alíquota ICMS: 18%
Débito ICMS: 12	Débito ICMS: 27
Crédito ICMS: 0	Crédito ICMS: 12
ICMS devido: 12	ICMS devido: 15
ICMS total: 27	

²² É importante notar que não se está afirmando aqui que a agregação de valor na indústria é mais eficiente que no canteiro de obras (pois isso exigiria um estudo específico). Afirma-se apenas que se a agregação de valor na indústria for mais eficiente, então a estrutura tributária implica em uma redução clara da produtividade.

Suponha-se que, nesta situação, o Estado C atraísse a indústria através da concessão de um crédito presumido (crédito fictício que reduz o valor devido do imposto) em montante equivalente a 8% do valor da venda. Neste caso, a tributação da operação passaria a ser aquela representada na Tabela 2.2, sendo o montante de ICMS pago de R\$ 19, sendo R\$ 4 no Estado C e R\$ 15 no Estado B.

Tabela 2.2. Operação interestadual com guerra fiscal

Estado C	Estado B
Valor da operação: 100	Valor da operação: 150
Alíquota ICMS: 12%	Alíquota ICMS: 18%
Débito ICMS: 12	Débito ICMS: 27
Crédito ICMS: 0	Crédito ICMS: 12
Crédito presumido: 8	
ICMS devido: 4	ICMS devido: 15
ICMS total: 19	

Duas informações importantes podem ser deduzidas da comparação das situações retratadas. A primeira é que, apesar de conceder o benefício, o Estado C não teve perda de arrecadação. Ao contrário, o Estado C teve um ganho de receita de R\$ 4, pois na primeira situação ele não teria qualquer receita. Quem perde receita com a concessão do benefício é o Estado A, que na primeira situação arrecadaria R\$ 12 e na segunda não arrecada nada.

A segunda informação é que a operação no Estado C pode ser melhor para a indústria, mesmo que a operação no Estado A seja mais eficiente. A título de exemplo, suponha-se que os custos de produção e comercialização no Estado C sejam R\$ 5 superiores aos custos do Estado A (não considerada a tributação). Ainda assim compensa para a indústria produzir no Estado C, pois seu lucro será R\$ 3 superior à produção no Estado A.

Estas duas informações ajudam a entender como a guerra fiscal afeta a eficiência econômica. Por um lado, cada Estado é incentivado a conceder benefícios para atrair empresas que, por vocação -- ou seja, pelos custos econômicos de produção, não considerada a tributação --, se instalariam em outro Estado. Por outro lado, a mudança do local de produção beneficia as empresas, ainda que a produção se torne menos eficiente.²³

Os benefícios da guerra fiscal não visam atrair apenas indústrias. Em muitos casos, os incentivos são utilizados para estimular a instalação de centros de distribuição nos Estados. É razoável afirmar que hoje a estrutura de distribuição da maioria das grandes empresas produtoras de bens de consumo do país obedece mais a critérios de redução do custo tributário do que a critérios de minimização do custo de logística.

²³ É verdade que, no exemplo apresentado, o Estado A poderia conceder um benefício (mesmo menor que o do Estado C) para manter a indústria. Neste caso haveria uma perda de receita, mas não uma perda de eficiência econômica. De fato, com a generalização da guerra fiscal, esta situação tem se tornado cada vez mais comum, razão pela qual a maioria dos Estados já se posiciona a favor do fim dos incentivos da guerra fiscal. No entanto, ainda há várias situações em que não compensa para o Estado A conceder o incentivo, pois para evitar a migração de uma indústria para o Estado C ele teria de beneficiar todas as indústrias já instaladas no Estado que produzem o bem X, o que poderia resultar em uma queda acentuada de receita.

É importante notar que a guerra fiscal só existe porque nas transações interestaduais parte do ICMS é cobrado no Estado de origem da mercadoria (usualmente à alíquota de 12%).²⁴ Se o ICMS fosse devido integralmente ao Estado de destino não haveria a guerra fiscal, pois não haveria a possibilidade de que um Estado (no exemplo o Estado C) concedesse incentivos à custa da perda de receita de outro Estado (no exemplo o Estado A). Trata-se de mais um exemplo dos problemas que ocorrem no Brasil porque nossa estrutura de tributação de bens e serviços afasta-se do desenho de um bom IVA, o qual é cobrado inteiramente no estado de destino.

No início, a guerra fiscal foi vista como uma forma de suprir a falta de uma política de desenvolvimento regional mais efetiva. Com o passar do tempo essa justificativa se perdeu, pois hoje todos os Estados do país, inclusive os mais desenvolvidos, concedem incentivos ilegais.²⁵

Mesmo que a concessão de incentivos de ICMS fosse legalizada e praticada apenas pelos Estados mais pobres, no entanto, seguiria sendo uma forma ineficiente de política de desenvolvimento regional, pois baseada em benefícios que não exploram as vocações regionais. Não é difícil provar que, na grande maioria dos casos, se o montante da renúncia tributária decorrente da guerra fiscal fosse aplicado de forma mais eficiente seria possível obter melhores resultados em termos de desenvolvimento regional e menores distorções alocativas que as resultantes desses benefícios.

Um exemplo claro é a Zona Franca de Manaus, cujo custo em termos de renúncia de tributos federais (sem contar a renúncia de ICMS) deve chegar a R\$ 26,7 bilhões em 2016, segundo estimativas da Receita Federal. Dada a localização de Manaus e a precariedade da infraestrutura de transporte que liga a região ao resto do Brasil, boa parte deste custo é absorvido na forma de maiores custos de logística. Trata-se de um caso em que, muito provavelmente, seria possível obter resultados muito melhores em termos de desenvolvimento regional com menor custo fiscal caso fossem utilizados outros mecanismos.²⁶

Em suma, a ampla utilização pelo Brasil de benefícios tributários – especialmente de tributos sobre bens e serviços – como instrumento de política de desenvolvimento regional é mais um dos elementos da nossa estrutura tributária que prejudica a produtividade do país.

1.5. Outros problemas dos tributos sobre bens e serviços

Outras características dos tributos sobre bens e serviços no Brasil também levam a que os mesmos se afastem do modelo de não cumulatividade ampla e neutra de um bom IVA, gerando distorções alocativas que, em alguns casos, podem ser relevantes. Abaixo são apresentados três destes problemas: a) a persistência de incidências cumulativas, b) o regime de “base contra base” do PIS/Cofins e c) a substituição tributária.

²⁴ Nas vendas do Sul e Sudeste (exceto Espírito Santo) para o Norte, Nordeste e Centro-Oeste (mais ES) a alíquota é de 7%.

²⁵ Um exemplo de como a guerra fiscal alcança os Estados mais ricos e de como pode distorcer a alocação geográfica da produção é a concessão pelo Estado de São Paulo de incentivos para a indústria do trigo (moagem e fabricação de massas) e pelos Estados do Paraná e Rio Grande do Sul de incentivos para montadoras de automóveis. Se não fossem os incentivos provavelmente essa alocação estaria invertida, pois o Paraná e o Rio Grande do Sul são os maiores produtores de trigo do país e o maior parque produtor de autopeças está em São Paulo.

²⁶ Segundo estimativas do economista José Roberto Afonso divulgadas em 2013, cada emprego gerado na Zona Franca de Manaus custava, em termos de renúncia fiscal, R\$ 191 mil por ano.

a) Cumulatividade

Enquanto um IVA bem estruturado é integralmente não cumulativo (o que significa que todos os bens e serviços utilizados na atividade da empresa geram crédito), nos tributos brasileiros sobre bens e serviços persistem importantes incidências cumulativas. Estas ocorrem quando há a cobrança de tributo em uma etapa do processo de produção e comercialização, sem a geração de créditos para as etapas seguintes.

No caso do Brasil, a cumulatividade dos tributos sobre bens e serviços deve-se a pelo menos três motivos distintos. O primeiro é a existência de tributos puramente cumulativos, como o ISS, que incidem sobre o faturamento em uma etapa do processo produtivo sem gerar qualquer crédito para as etapas seguintes.

O segundo motivo é a vedação à apropriação de parte importante dos créditos dos tributos não cumulativos, principalmente no caso do ICMS e do PIS/Cofins. Pela legislação destes dois tributos, apenas insumos que são fisicamente incorporados ao produto final ou consumidos no processo produtivo (como matérias primas e a eletricidade consumidas em uma fábrica) dão direito a crédito. Outros bens e serviços necessários à operação da empresa, mas não incorporados ao produto final – como os serviços de telecomunicações e de publicidade utilizados por uma indústria ou os equipamentos de proteção dos operários – não dão direito a crédito.²⁷ Este modelo de apropriação de créditos é conhecido como “crédito físico”, em contraposição ao modelo de “crédito financeiro” que caracteriza os melhores IVAs do mundo, no qual todos os bens e serviços utilizados na operação da empresa geram créditos.

Além de ser a causa de parte importante do contencioso tributário (principalmente no caso do PIS/Cofins), a vedação à apropriação de créditos de tributos não cumulativos é responsável por parte importante da cumulatividade do sistema tributário brasileiro. De fato, o tributo cobrado sobre bens e serviços adquiridos pela empresa cujo crédito é negado tem exatamente o mesmo efeito de um tributo cumulativo cobrado sobre estes bens e serviços.

Por fim, o terceiro motivo da cumulatividade é a grande dificuldade que as empresas têm para recuperar créditos acumulados. Em um IVA bem estruturado, quando uma empresa possui mais créditos que débitos (caso, por exemplo, de uma empresa exportadora, que tem créditos sobre os insumos adquiridos mas não tem débitos, pois as vendas ao exterior não são tributadas), o fisco ressarcie tempestivamente os créditos acumulados.²⁸ No Brasil, no entanto, os fiscos (tanto o federal quanto os estaduais) criam enormes dificuldades para o ressarcimento às empresas dos créditos acumulados. Muitas vezes, o ressarcimento dos créditos pode demorar anos, o que representa um custo financeiro elevado para as empresas, pois os valores ressarcidos não são corrigidos. Em alguns casos as empresas simplesmente desistem de pedir o ressarcimento dos créditos acumulados.²⁹

²⁷ Esta descrição dos critérios de apropriação de créditos é uma versão estilizada, mas que reflete em linhas gerais as distorções existentes. Na realidade a definição do que gera e não gera crédito de ICMS e PIS/Cofins é um pouco mais complexa, havendo diferenças relevantes entre os dois tributos.

²⁸ Na Nova Zelândia, por exemplo, o prazo de ressarcimento de créditos acumulados é de 15 dias úteis.

²⁹ É comum os fiscos incluírem as empresas que pedem o ressarcimento de créditos na “malha fina”, o que gera um forte desincentivo para o pedido, até porque a legislação tributária brasileira é tão complexa que é difícil até mesmo para uma empresa que busca cumprir a legislação escapar da malha fina.

Trata-se de mais um caso de incidência cumulativa, pois o crédito acumulado não recuperado, assim como o custo financeiro do crédito recuperado com grande atraso, tem efeito semelhante ao de um tributo cumulativo cobrado sobre os insumos utilizados pela empresa.

A cumulatividade tem três consequências. A primeira é o aumento do custo dos investimentos e das exportações, pois não há como recuperar os tributos que incidiram cumulativamente ao longo da cadeia ou o custo financeiro do crédito recuperado com atraso.³⁰ A legislação do ICMS, em particular, prevê explicitamente a oneração dos investimentos, pois a regra geral estabelece que os créditos relativos à aquisição de bens destinados ao ativo permanente só podem ser recuperados em 48 parcelas mensais.

A segunda consequência é a perda de transparência sobre o montante de tributos cobrado na cadeia de produção e comercialização de um bem ou serviço, pois dependendo da forma como essa cadeia está estruturada, a incidência cumulativa pode ser maior ou menor.

A terceira consequência – mais importante para a análise levada a cabo neste texto – é que a cumulatividade afeta a forma de organização da produção, em detrimento da produtividade. De fato, a incidência cumulativa de tributos induz a verticalização da produção, ou seja, leva as empresas a produzirem internamente bens e serviços, mesmo quando o custo de produção destes bens e serviços por terceiros (não considerado o custo tributário) for menor que o da produção interna.

As Tabelas 3.1 e 3.2 apresentam, de modo esquemático, como a incidência cumulativa de tributos induz a verticalização da produção. Na primeira tabela considera-se uma situação de referência, na qual há uma cadeia com três etapas de produção. Na segunda tabela considera-se uma situação de verticalização da produção, na qual a segunda e a terceira etapa são unificadas.

Tabela 3.1. 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
Tributação total					40		49

Tabela 3.2. 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
Tributação total					40		35

Como se nota, se a tributação fosse feita através de um IVA com não cumulatividade plena, a tributação seria exatamente a mesma nas duas situações. No entanto, no caso da tributação por um imposto cumulativo, o custo tributário é menor no caso em que a produção é verticalizada.

³⁰ A incidência cumulativa prejudica também a competitividade da produção nacional no mercado doméstico relativamente às importações, pois enquanto a primeira é onerada pela incidência cumulativa ao longo da cadeia de produção, o mesmo não ocorre com as importações.

A persistência de importantes incidências cumulativas nos tributos brasileiros sobre bens e serviços é, portanto, mais uma das razões pelas quais o sistema tributário brasileiro prejudica a produtividade do país. Na ausência destas incidências cumulativas provavelmente seria possível organizar a produção de forma mais eficiente, com mais especialização e ganhos de escala, através da contratação de terceiros de bens e serviços que hoje são produzidos internamente pelas empresas por conta do menor custo tributário. Ou seja, mesmo mantendo a arrecadação tributária, seria possível produzir uma quantidade maior de bens e serviços finais com a mesma quantidade de trabalho e capital hoje alocados na produção.

b) Sistema “base contra base” do PIS/Cofins

Na quase totalidade dos países que adotam o IVA, o sistema de não cumulatividade adotado é o de “imposto contra imposto”, no qual em cada etapa de venda o débito do imposto é registrado na nota fiscal, sendo este o valor apropriado como crédito na etapa seguinte. No PIS/Cofins não cumulativo adota-se um sistema diferente, conhecido como “base contra base”. Por este sistema, o imposto devido é calculado pela aplicação da alíquota de 9,25% sobre a diferença entre o faturamento da empresa e o valor dos insumos utilizados na produção.

Não haveria diferença entre os dois sistemas se o regime não cumulativo fosse adotado de forma universal e com alíquota única. Não é essa, no entanto, a situação do PIS/Cofins, pois parte das empresas são tributadas pelo regime cumulativo, com alíquota inferior à do regime não cumulativo, como é o caso das empresas do Lucro Presumido e do SIMPLES. Neste contexto, se uma empresa do regime cumulativo vender um insumo para uma empresa do regime não cumulativo recolherá PIS/Cofins à alíquota de 3,65%, mas gerará um crédito de 9,25% sobre o valor da venda.³¹

O impacto do regime de base contra base do PIS/Cofins sobre a organização das empresas é exatamente oposto ao da cumulatividade. Cria-se um incentivo para que as empresas terceirizem (para uma empresa do Lucro Presumido ou do SIMPLES) parte da produção que poderia ser executada de forma mais eficiente internamente, ou mesmo para que se fragmentem artificialmente, transferindo parte de sua produção para uma empresa do Lucro Presumido, com o único objetivo de reduzir a tributação.

O impacto sobre a produtividade é, no entanto, o mesmo da cumulatividade. A produção se organiza de forma menos eficiente do que se organizaria se não houvesse a distorção provocada pela tributação. Embora haja algumas situações em que as distorções provocadas pela cumulatividade e pelo regime de base contra base do PIS/Cofins possam se compensar, isto só deve ocorrer por acaso. Na maioria das situações o mais provável é que as distorções não se anulem e sim se acumulem.

c) Substituição tributária

³¹ É verdade que as empresas do regime cumulativo do PIS/Cofins não têm direito a crédito em suas aquisições. No entanto, a não ser que o valor dos insumos utilizados por uma empresa do regime cumulativo seja superior a 60% do seu faturamento, a carga de PIS/Cofins incidente sobre esta empresa (considerado o tributo não recuperável cobrado sobre os insumos) será inferior a 9,25% de seu faturamento. Vale notar que a alíquota cumulativa de PIS/Cofins para as empresas do SIMPLES é ainda menor, variando de 0% a 1,98% para as empresas industriais.

Outro problema do modelo brasileiro de tributação de bens e serviços é o uso abusivo da substituição tributária, principalmente no caso do ICMS. Pelo regime de substituição tributária, recolhe-se em uma etapa da cadeia produtiva (normalmente na saída da indústria) o imposto devido em todas as etapas subsequentes até a venda ao consumidor final.³²

Neste regime arbitra-se uma margem de valor agregado (MVA) correspondente à diferença entre o preço médio de venda ao consumidor final e o preço de venda da indústria, cobrando-se o ICMS antecipadamente com base nesta margem. Como a MVA é a mesma, independentemente de como está organizada a cadeia de distribuição e comercialização dos produtos, a tributação da etapa de comercialização dos produtos não varia em função da margem de comercialização. No modelo do IVA, ao contrário, margens de comercialização mais elevadas são mais tributadas que margens de comercialização menores.

Este modelo distorce preços relativos e pode afetar negativamente a produtividade, pois sistemas mais eficientes de comercialização (ou seja, que operam com menor margem) são mais tributados que no modelo do IVA. Ou seja, pode-se criar um desestímulo à organização mais eficiente e com menores custos da comercialização.³³

Mas os problemas resultantes da cobrança de ICMS pelo regime de substituição tributária são muito mais sérios. Para as empresas sujeitas ao recolhimento de ICMS por este regime, a principal dificuldade é cumprir as exigências dos estados, que têm autonomia para fixar a forma de aplicação do regime e costumam modificar tais critérios de forma discricionária e intempestiva. Neste contexto, a complexidade de apuração e recolhimento do imposto devido por substituição tributária para empresas que vendem bens de consumo para vários estados é monumental.³⁴

1.6. Regimes simplificados

O Brasil possui atualmente três regimes simplificados de tributação para micro, pequenas e médias empresas. O primeiro é o regime de Lucro Presumido, opcional para as empresas com receita anual inferior a R\$ 78 milhões. Neste regime presume-se que o lucro da empresa é uma porcentagem da receita bruta – aplicando-se a este valor as alíquotas do imposto de renda da pessoa jurídica (IRPJ) e da contribuição social sobre o lucro líquido (CSLL) – e o PIS/Cofins é cobrado pelo regime cumulativo.³⁵ Na prática, isto significa que tanto os tributos sobre o lucro quanto o PIS/Cofins são cobrados como uma porcentagem da receita da empresa.

³² Esta forma de cobrança é conhecida como substituição tributária “para a frente”, e praticamente não é utilizada nos países que possuem IVAs. Há outra forma de substituição tributária “para trás” (na qual recolhe-se em uma etapa do processo produtivo o imposto devido em etapas anteriores) que é mais utilizada, mas não gera distorções.

³³ Usualmente uma empresa comercial que opera com margens pequenas compensa a menor margem com um maior volume de comercialização. Se o aumento do preço resultante da substituição tributária levar a uma redução do volume comercializado, pode prejudicar este modelo de comercialização, no limite tornando-o inviável.

³⁴ Em vários casos, os estados condicionam a entrada de mercadorias em seus territórios ao pagamento prévio do ICMS devido por substituição tributária. É muito comum que se formem enormes filas de caminhões nas fronteiras por conta da fiscalização ou mesmo de pedidos de retificação no recolhimento do imposto devido por substituição tributária.

³⁵ A porcentagem da receita presumida como lucro varia segundo o setor de atividade da empresa. Sendo, por exemplo, de 8% para o comércio e a indústria e de 32% para a maioria dos serviços.

O segundo regime simplificado é o SIMPLES Nacional (neste texto referido apenas como SIMPLES), opcional para a maioria das empresas com receita anual inferior a R\$ 3,6 milhões.³⁶ No SIMPLES os seguintes tributos são substituídos por uma alíquota incidente sobre a receita bruta da empresa: IRPJ, CSLL, PIS/Cofins, IPI, ICMS, ISS e contribuição patronal para a previdência.³⁷

Por fim, há o regime dos Microempreendedores Individuais (MEI), subcategoria do SIMPLES, cuja receita anual não pode ser superior a R\$ 60 mil.³⁸ Caso não tenha empregado, o MEI precisa recolher apenas uma contribuição mensal à previdência social no valor de 5% de um salário mínimo e um valor fixo pago a título de ISS (R\$ 5,00/mês) ou ICMS (R\$ 1,00/mês).³⁹

Embora haja motivos que justifiquem a concessão de tratamento tributário diferenciado para pequenas empresas, quando o modelo de tributação dos pequenos negócios é mal concebido seu impacto sobre a produtividade pode ser extremamente negativo, como se explica adiante.

Segundo a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o único motivo para a concessão de tratamento tributário favorecido para pequenos negócios seria o custo de conformidade do regime normal de tributação, como deixa claro o texto a seguir:

“With the exception of the disproportionately high compliance costs on SMEs, the size of a business alone may not be sufficient justification for government intervention in the form of special rules” (OCDE, 2015, p. 14).⁴⁰

De fato, o custo de cumprimento das obrigações tributárias acessórias tende a ser proporcionalmente mais elevado para pequenos negócios que para grandes empresas, o que pode reduzir a competitividade dos pequenos empreendimentos, mesmo que estes sejam economicamente mais eficientes. Este fator é especialmente relevante no Brasil, em decorrência da grande complexidade do regime normal de tributação.

Outro fator que poderia justificar a existência de regimes simplificados de tributação no Brasil – e em outros países em desenvolvimento – é a existência de um importante setor informal na

³⁶ Em outubro de 2016, foi sancionada a Lei Complementar 155, que amplia o limite de enquadramento no SIMPLES para R\$ 4,8 milhões/ano para os tributos federais, mas a mudança só entrará em vigor em 2018. Para o ICMS e o ISS o limite permaneceu em R\$ 3,6 milhões/ano.

³⁷ As alíquotas do SIMPLES são crescentes com a receita e variam segundo o setor de atividade da empresa, o qual pode ser enquadrado em seis tabelas diferentes (constantes dos anexos I a VI da Lei Complementar nº 123/2006). Com a Lei Complementar 155, a partir de 2018 o número de tabelas será reduzido para cinco e a forma de incidência das alíquotas será alterada, de forma a evitar “saltos” na passagem de uma faixa para a seguinte.

³⁸ A Lei Complementar 155 elevou o limite de enquadramento no MEI para R\$ 81 mil/ano, mas a mudança valerá apenas a partir de 2018. O enquadramento no MEI é mais restritivo que no SIMPLES, valendo apenas para as atividades elencadas em uma lista divulgada pelo Comitê Gestor do SIMPLES Nacional.

³⁹ O MEI pode ter no máximo um funcionário, cujo salário não pode ser superior ao Salário Mínimo ou ao piso salarial da categoria. Neste caso, o MEI terá de recolher também a contribuição previdenciária do funcionário (11% do salário, na soma das parcelas do empregado e do empregador) e a contribuição para o FGTS.

⁴⁰ Este relatório da OCDE apresenta as principais características e compara os regimes de tributação de pequenas empresas dos países da OCDE e dos demais países do G20 (inclusive o Brasil). Trata-se de uma importante referência para entender o quanto os regimes simplificados do Brasil afastam-se das práticas internacionais. O relatório da OCDE também menciona que a maior dificuldade em obter financiamento por parte de pequenas empresas com pouco tempo de existência também poderia ser uma razão para a concessão de tratamento diferenciado. Neste caso, no entanto, é questionável se a melhor forma de resolver o problema seria através de tributação favorecida ou de outros instrumentos.

economia. A dificuldade de competir com empreendimentos informais – que não recolhem tributos e não se sujeitam às exigências da legislação trabalhista – pode dificultar a abertura e o crescimento de pequenos negócios formais.

É preciso avaliar, no entanto, se os regimes simplificados de tributação no Brasil têm sido eficientes como instrumentos de indução à formalização e, principalmente, se os benefícios destes regimes superam seus custos – tanto fiscais quanto em termos da geração de distorções que podem prejudicar o funcionamento eficiente da economia.

Com relação à primeira destas questões, embora a análise não seja conclusiva, as evidências são de que o SIMPLES teve um efeito muito limitado sobre a redução da informalidade. Segundo Monteiro (2016), a introdução do SIMPLES parece ter contribuído para uma pequena formalização de empresas, mas apenas no setor de comércio varejista e à custa de uma redução relevante da arrecadação de tributos de empresas formais já estabelecidas no setor.⁴¹

O custo fiscal do SIMPLES é bastante elevado, sendo a renúncia de tributos federais estimada em R\$ 72,8 bilhões para 2016. De fato, este custo é ainda mais elevado, pois, ao que tudo indica, os cálculos da Receita Federal apuram a renúncia tendo como referência o regime de Lucro Presumido, o qual, por sua vez, já é menos oneroso que o regime normal de tributação.⁴² Adicionalmente, há a redução de receita de ICMS e ISS, a qual pode ser bastante elevada.

Mas o principal problema dos regimes simplificados de tributação é que, se forem mal desenhados, podem levar a economia a se organizar de forma ineficiente, reduzindo a produtividade do país. A lógica deste argumento é simples: mesmo que uma empresa de maior porte seja mais eficiente que uma de menor porte (ou seja, que consiga produzir mais bens e serviços com a mesma quantidade de trabalho e capital alocada na empresa menor), a redução do custo tributário induz os negócios a se organizarem como pequenos empreendimentos.

Infelizmente, este parece ser exatamente o caso do Brasil. Os regimes simplificados de tributação do país fazem com que os pequenos negócios tenham custo tributário muito inferior ao do regime normal de tributação, muito além do que seria justificável pelo diferencial de custo de conformidade, ou mesmo pela concorrência da economia informal. Em particular, nenhum destes dois fatores justifica o altíssimo limite de receita anual para enquadramento no SIMPLES (R\$ 3,6 milhões) e no Lucro Presumido (R\$ 78 milhões).⁴³

O exemplo a seguir mostra o quanto os regimes simplificados de tributação podem reduzir a carga tributária para um prestador de serviços (Tabela 4).⁴⁴ No exemplo considera-se que

⁴¹ É verdade que Monteiro (2016) analisa apenas o impacto da introdução da primeira versão do SIMPLES, em 1996 (com efeitos a partir de 1997), a qual alcançou apenas os tributos federais, não avaliando (por falta de informações compatíveis com a metodologia adotada) os impactos da ampliação do SIMPLES de forma a alcançar o ICMS e o ISS, ocorrida em 2006 (com efeitos a partir de 2007).

⁴² A renúncia tributária decorrente do regime de Lucro Presumido não é divulgada, pois a Receita Federal considera o Lucro Presumido como parte integrante do regime geral tributário e não como um benefício fiscal.

⁴³ Corseuil e Moura (2016) analisaram o impacto do SIMPLES para empresas industriais cujo faturamento está próximo ao teto do SIMPLES para avaliar se a adesão ao SIMPLES tinha algum impacto sobre o nível de emprego e chegaram à conclusão que, nesta faixa, o impacto do SIMPLES sobre o nível de emprego (e sobre outros indicadores do mercado de trabalho) é nulo.

⁴⁴ No exercício considerou-se um prestador de serviços que pode optar pela tributação com base no Anexo III do SIMPLES, caso de contadores, corretores de seguros, fisioterapeutas e produtores culturais e cinematográficos, além de alguns outros serviços. Todos os prestadores de serviços podem optar pelo

mensalmente são prestados serviços no valor de R\$ 30 mil em três situações: a) por um empregado de uma empresa do Lucro Real (que é o regime normal de tributação), b) por um sócio de uma empresa do Lucro Presumido, e c) por um sócio de uma empresa do SIMPLES.⁴⁵ Supõe-se que os sócios das empresas contribuem para a previdência social pelo teto do salário de contribuição, o que significa que têm exatamente os mesmos direitos previdenciários que o empregado.⁴⁶ A única diferença é que o empregado tem direito ao FGTS e os sócios de empresas não.

Tabela. 4. Exemplo de incidência tributária para um prestador de serviços¹

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

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.

Como se vê, o custo dos tributos pagos pela empresa e pela pessoa física quando o serviço é prestado pelo empregado de uma empresa formal chega a R\$ 14,9 mil reais, valor que cai para R\$ 5,5 mil quando o serviço é prestado pelo sócio de uma empresa do Lucro Presumido e para R\$ 3,4 mil quando o serviço é prestado pelo sócio de uma empresa do SIMPLES. A renda líquida disponível para o prestador de serviços nas três situações é de R\$ 15,1 mil (empregado), R\$ 24,5 mil (sócio de empresa do Lucro Presumido) e R\$ 26,6 mil (sócio de empresa do SIMPLES).

Trata-se de uma clara situação de falta de isonomia na tributação da renda do trabalho, pois o grosso da diferença entre o custo tributário nos três casos analisados deve-se ao imposto de renda da pessoa física (IRPF) pago pelo empregado e à tributação da folha de salários (esta última questão é retomada no item 1.7).

Além de ser injustificável do ponto de vista distributivo (pois o empregado paga tributos muito mais elevados que os sócios das empresas, mesmo tendo uma remuneração líquida muito menor), esta enorme diferença na tributação pode ter impactos muito negativos sobre a

regime de Lucro Presumido, mas atualmente poucos profissionais liberais têm acesso a um regime favorecido no SIMPLES, como o do Anexo III ou do Anexo IV (caso dos advogados).

⁴⁵ No exercício estimou-se o montante de tributos pagos e o rendimento líquido do prestador de serviços supondo que a empresa de Lucro Real não tem lucro e desconsiderando outras despesas das empresas.

⁴⁶ Esta é uma hipótese conservadora, pois normalmente os sócios de empresas do Lucro Presumido e do SIMPLES contribuem para a previdência sobre um salário mínimo, o que reduz ainda mais a sua tributação. No entanto optou-se por fazer o exercício supondo a contribuição pelo teto do salário de contribuição para facilitar a comparação entre as diferentes situações.

produtividade. De fato, o sócio da empresa do Lucro Presumido pode ser 29% menos produtivo que um empregado (por exemplo, ficando ocioso 29% do tempo porque a atuação em uma empresa de menor porte dificulta a captação de clientes) que ainda assim terá uma remuneração líquida maior.⁴⁷ No caso do SIMPLES esta diferença é ainda mais relevante, chegando a mais de 35%.

É importante interpretar adequadamente esta informação. Ela não indica que o sócio da empresa de Lucro Presumido é 29% (e o sócio da empresa do SIMPLES 35%) menos produtivo que o empregado. O que estas estimativas permitem concluir é que as distorções resultantes dos regimes simplificados de tributação brasileiros são tão grandes que induzem os prestadores de serviços a se organizar de uma forma que pode ser até 29% (ou 35%) menos produtiva que a prestação de serviços por um empregado formal.⁴⁸

O grande diferencial de custo entre o regime normal de tributação e os regimes simplificados – agravado pelo altíssimo limite para enquadramento nesses regimes – gera um forte incentivo para que sejam criadas empresas de pequeno porte pouco produtivas e um forte desincentivo para que estas empresas cresçam. No caso do SIMPLES, em particular, o aumento progressivo da alíquota com o crescimento da receita da empresa estimula as empresas a se fragmentarem artificialmente, de modo a se beneficiar das alíquotas mais baixas, mesmo quando ainda estão distantes do limite de receita de R\$ 3,6 milhões/ano.⁴⁹

Em suma, há vários indícios de que os regimes simplificados de tributação no Brasil podem ter um impacto negativo e relevante sobre a produtividade do país, ao induzir uma forma menos eficiente de organização da economia e dificultar o crescimento de empresas mais eficientes. Seria importante avaliar a dimensão desse impacto com um estudo empírico específico e detalhado.⁵⁰

⁴⁷ Vale notar que esta é uma estimativa conservadora, pois considerou o FGTS recolhido em nome do empregado como parte de sua remuneração líquida.

⁴⁸ Embora o exemplo tenha sido feito com base no trabalho de um prestador de serviços, a mesma situação se repete para outros setores beneficiados por regimes simplificados de tributação. Nestes casos, no entanto, a distorção tende a ser maior para o SIMPLES que para o Lucro Presumido. A título de exemplo, em um exercício que toma como referência um estabelecimento comercial padrão com receita mensal de R\$ 50 mil e margem de 50% estimou-se que se o estabelecimento for do SIMPLES pode ser até 28% menos eficiente que um estabelecimento semelhante do regime normal de tributação (Lucro Real). No caso do Lucro Presumido esta porcentagem cai para 9%.

⁴⁹ A alíquota do Anexo I do SIMPLES (empresas comerciais) varia de 4% a para a primeira faixa (receita anual até R\$ 180 mil) a 11,61% para a última faixa (receita anual entre R\$ 3,42 milhões e R\$ 3,6 milhões). Para o Anexo III (algumas categorias de prestadores de serviços) as alíquotas variam de 6% a 17,42%.

⁵⁰ É possível que o regime dos microempreendedores individuais (MEI) tenha um impacto semelhante sobre a produtividade. Esta é, no entanto, uma análise mais complexa, pois é preciso avaliar se o MEI “rouba” empregos formais de empresas eficientes ou se apenas disputa espaço com o emprego informal (caso em que poderia até haver algum aumento de produtividade através de melhores condições de acesso ao crédito etc.). Mesmo neste cenário benigno, seria preciso avaliar se a relação custo-benefício do MEI compensa. A este respeito, Corseuil, Nery e Ulyseia (2016) identificaram que a introdução do regime do MEI pode ter tido um efeito de redução de escala de empreendedores já estabelecidos. Os autores também identificaram que com a introdução do MEI “todas as posições na ocupação se tornaram estados menos absorventes quando comparadas à opção por ser um trabalhador autônomo formal” (caso do MEI). Ou seja, é possível que pessoas que contribuíam em valores mais elevados para a previdência tenham passado a contribuir menos ao se tornarem MEIs.

Não parece haver, em outros países, regimes simplificados de tributação tão generosos quanto os existentes no Brasil. Segundo o estudo da OCDE (2015), os benefícios concedidos para os pequenos negócios nos demais países são muito menos abrangentes que os brasileiros.

De forma geral, e muito simplificada, os pequenos negócios nos demais países não costumam receber tratamento diferenciado no que diz respeito à contribuição sobre folha para a seguridade social de seus empregados. Benefícios de imposto de renda são comuns, mas geralmente consistem apenas em formas simplificadas de apuração do lucro (por exemplo, pelo critério de caixa e não de competência) e na concessão de benefícios para induzir comportamentos específicos, como investimentos em inovação e na aquisição de máquinas e equipamentos. Não há, como no Brasil, políticas de desoneração abrangente e não condicional do lucro das pequenas empresas e, por consequência, da renda dos pequenos empresários.

O único benefício concedido pelos países da OCDE para as pequenas empresas que resulta em uma redução relevante da carga tributária é a dispensa de registro (ou isenção) para o IVA. Neste caso, no entanto, o limite de enquadramento para percepção do benefício é muito inferior ao limite do SIMPLES (superior a US\$ 1 milhão/ano). Nos países da OCDE, a mediana deste limite é de US\$ 27,5 mil/ano e o limite mais elevado de US\$ 115 mil. Em cinco países da OCDE nenhuma empresa está dispensada da contribuição para o IVA (Tabela 5).

Tabela 5. Limites para dispensa de registro ou isenção de IVA nos países da OCDE

Limite de receita anual	Nº de países
Não possui	5
até USD 10 mil	5
USD 10 mil a USD 25 mil	6
USD 25 mil a USD 50 mil	6
USD 50 mil a USD 100 mil	10
> USD 100 mil	1

Fonte: OCDE. Taxa de câmbio para conversão em USD calculada a partir da Paridade de Poder de Compra para o consumo privado.

O que a análise acima sugere é que seria preciso rever radicalmente os regimes simplificados de tributação brasileiros. É inegável que é impossível exigir dos pequenos negócios o cumprimento da legislação tributária extremamente complexa aplicada aos grandes negócios. Mas tampouco é aceitável um regime que – ao que tudo indica – prejudica de forma relevante a produtividade, ao mesmo tempo em que desonera de forma relevante a renda de parcela importante das pessoas mais ricas do país.

No caso brasileiro, seria muito mais eficiente simplificar a legislação tributária aplicada às grandes empresas que conceder benefícios muito generosos para os pequenos negócios. Esta, aliás, parece ser também a opinião dos técnicos da OCDE, para quem

“(…) a simpler general tax system may be more advantageous to SMEs than a series of simplification measures” (OCDE, 2015, p. 15).

1.7. Tributação da folha de salários

O modelo de tributação da folha de salários no Brasil afeta a produtividade principalmente por conta do desestímulo ao emprego formal. Como se vê na Tabela 6, os tributos incidentes sobre a remuneração do empregado de uma empresa típica – quando consideradas as contribuições sobre a folha da empresa, a contribuição para o FGTS e a contribuição previdenciária do empregado – variam de 42,3% a 50,8% do salário de referência.⁵¹

Tabela 6. Incidência sobre a folha de uma empresa típica

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

Esse elevado custo cria um forte desincentivo à formalização do trabalho, o que, por sua vez, afeta a produtividade, pois o trabalho informal tende a ser menos eficiente que o formal.

Este problema é agravado pelo fato de que, para os trabalhadores de baixa renda, há pouca ou nenhuma diferença entre receber benefícios previdenciários financiados pela contribuição sobre a folha ou benefícios assistenciais não contributivos. De fato, tanto a idade (65 anos) quanto o valor do benefício (um salário mínimo) são exatamente os mesmos para um trabalhador que se aposenta por idade após ter contribuído para a previdência social por 30 anos sobre um salário mínimo como para uma pessoa que recebe o benefício assistencial para os idosos (BPC/LOAS) sem nunca ter contribuído para a previdência.

Ou seja, além do custo das contribuições sobre a folha ser elevado, os benefícios gerados pelas contribuições são pequenos relativamente aos benefícios assistenciais não contributivos. É compreensível que este modelo gere pouco incentivo para a formalização do trabalho.⁵²

É verdade que, no SIMPLES, as contribuições da empresa sobre a folha (mas não o FGTS e as contribuições do empregado) são substituídas por uma contribuição sobre a receita. No entanto, como analisado no item 1.6, as indicações são de que o impacto do SIMPLES sobre a formalização do trabalho é limitado, ao mesmo tempo em que seu impacto sobre a produtividade aparenta ser negativo.

⁵¹ Estas porcentagens aplicam-se para empregados cujo salário é inferior ao teto do salário de contribuição do INSS (R\$ 5.189,16, em 2016). Para empregados com salário superior a este valor a porcentagem é menor, pois a contribuição do empregado sobre a folha de salários não incide sobre a parcela do salário superior ao teto do salário de contribuição.

⁵² No momento em que este texto estava sendo finalizado o governo enviou ao Congresso Nacional uma proposta de emenda constitucional (PEC) elevando para 70 anos a idade para percepção do benefício assistencial e desvinculando este benefício do salário mínimo. No entanto, a PEC da reforma da previdência não altera o regime dos microempreendedores individuais (e, ao que tudo indica, deve adotar para os segurados especiais rurais um regime semelhante), cuja contribuição para a previdência é extremamente baixa (5% de um salário mínimo por mês). Ou seja, seguirá sendo muito mais barato ser um trabalhador quase-informal (MEI) que um empregado formal de empresa.

Ou seja, do ponto de vista da produtividade, a política mais eficiente provavelmente seria a de reduzir o custo das contribuições sobre folha para os empregados formais de baixa renda em todas as empresas, e não apenas nas empresas do SIMPLES.

Por fim, as contribuições sobre a folha também explicam parte importante da diferença de custo tributário entre os empregados formais de alta renda e os sócios das empresas do lucro presumido e do SIMPLES (ver a Tabela 4). Isto ocorre porque as contribuições sobre a folha das empresas incidem sobre todo o salário dos empregados, enquanto que os benefícios são limitados ao teto do salário de contribuição. Para resolver esta distorção seria necessário reduzir a diferença entre a tributação dos rendimentos do trabalho dos empregados formais e dos sócios de empresas.

1.8. Tributação da renda do capital

Também há distorções alocativas relevantes que resultam do modelo de tributação dos rendimentos do capital (lucros, juros e aluguéis) no Brasil. Este é um tema ainda pouco estudado no país e uma avaliação completa das distorções na tributação da renda do capital foge do escopo deste trabalho. Mas é possível dar alguns exemplos dos problemas existentes.

a) Aplicações financeiras

Um primeiro exemplo das distorções na tributação dos rendimentos do capital é o modelo brasileiro de tributação dos rendimentos das aplicações financeiras. Uma das características deste modelo é a desoneração de imposto de renda visando reduzir o custo de captação de recursos destinados ao financiamento imobiliário, rural e de investimentos em infraestrutura. Também há vários benefícios para a captação de recursos de investidores estrangeiros destinados ao financiamento de investimentos (em todos os setores), bem como à aquisição de ações e títulos públicos.

A escolha de alguns setores beneficiados pela desoneração na captação de recursos é questionável, e resulta em distorções na alocação da poupança doméstica. O problema é, no entanto, mais sério, pois a desoneração alcança apenas alguns tipos de instrumentos e apenas para algumas categorias de investidores, criando um mosaico de incentivos, que, em alguns casos, gera uma estrutura de financiamento completamente irracional (ver Quadro 2).

Quadro 2. Desoneração de IR sobre aplicações financeiras

	Pessoas Físicas	Pessoas Jurídicas	Fundos de Pensão	Investidores Estrangeiros
Financiamento Imobiliário	CP/LCI/CR/FII			
Infraestrutura	Deb/FIDC/CR/FE			
Investimento Industrial				TVM/FIDC/FE
Inv. Comércio e Serviços				
Financiamento Rural	CP/LCA			
Ações				
Ações de Peq. Emissores				
Títulos Públicos				

As células escuras indicam a existência de benefício de isenção ou alíquota zero de IR. As siglas colocadas nas células correspondem aos instrumentos beneficiados: CP: caderneta de poupança; LCI: letra de crédito imobiliário; CR: certificados de recebíveis imobiliários; FII: fundo de investimento imobiliário; Deb: debêntures; FIDC: fundos de investimento em direitos creditórios; FE: fundos exclusivos; LCA: letra de crédito do agronegócio; TVM: títulos e valores mobiliários.

Os benefícios para que pessoas físicas adquiram debêntures de infraestrutura são um exemplo deste tipo de distorção. Esse benefício leva a uma redução dos juros e torna as debêntures de infraestrutura pouco atrativas para os fundos de pensão, que não recebem qualquer benefício tributário. No entanto, são os fundos de pensão, e não as pessoas físicas, que têm perfil para fazer investimentos de longo prazo. Ou seja, o modelo brasileiro criou um mercado cativo para investidores que não têm perfil para a aquisição de papéis de longo prazo e afastou do mercado os investidores que têm esse perfil, provavelmente prejudicando o próprio mercado de debêntures de infraestrutura.

Outro exemplo das distorções resultantes deste modelo de tributação diz respeito ao favorecimento de apenas alguns tipos de instrumentos. Ainda no caso da captação de recursos para o financiamento de projetos de infraestrutura, a desoneração tributária alcança debêntures, fundos de investimento em direitos creditórios e certificados de recebíveis imobiliários, mas não alcança a captação de recursos através de depósitos bancários, nem através da emissão de ações. Ou seja, o modelo brasileiro incentiva algumas formas de financiamento que não necessariamente são as mais eficientes e, em particular, favorece o financiamento de projetos através de dívida, em detrimento do capital de risco (*equity*).

b) Aluguéis

No Brasil, uma pessoa física pode receber rendimentos do aluguel de imóveis de pelo menos três formas distintas e com diferentes incidências tributárias:

- Se a pessoa receber os aluguéis diretamente como pessoa física, será tributada pela tabela do IRPF, cuja alíquota marginal (para rendimentos mensais superiores a R\$ 4,7mil) é de 27,5%.
- Já se a pessoa abrir uma empresa de lucro presumido, capitalizar a empresa com os imóveis, e receber os aluguéis através da empresa, a tributação será de 11,3% a 14,5% dos rendimentos, dependendo do montante recebido.

- Por fim, caso os imóveis façam parte do ativo de um fundo de investimento imobiliário (FII) com cotas negociadas em bolsa, então os rendimentos decorrentes dos aluguéis serão desonerados de imposto de renda (alíquota zero).⁵³

Ou seja, o modelo brasileiro de tributação dos aluguéis incentiva a constituição de estruturas complexas (uma empresa de lucro presumido ou um FII) como forma de reduzir a tributação. Aliás, quanto mais complexa a estrutura, menor a tributação, pois a constituição de um FII é muito mais onerosa que a abertura e manutenção de uma empresa de lucro presumido. Trata-se claramente de um modelo que reduz a produtividade, pois o custo econômico (de trabalho e capital) de abertura e manutenção de uma empresa de lucro presumido, e, principalmente, de um FII, é muito maior que o custo econômico da percepção direta de aluguéis por uma pessoa física.

Aliás, trata-se de um modelo que provavelmente tem também impactos distributivos negativos, pois para um pequeno proprietário de imóveis não compensa criar uma empresa de lucro presumido (e muito menos um FII) para receber seus aluguéis. Já para pessoas que possuem um grande patrimônio imobiliário compensa criar estruturas complexas para reduzir o custo tributário.

2. Litigiosidade e insegurança jurídica

Outra característica do sistema tributário brasileiro é o altíssimo nível de litígio sobre matérias tributárias. Na Tabela 7 apresenta-se uma estimativa do valor do contencioso tributário no país para as três esferas de governo, considerando as matérias em litígio na esfera administrativa, os valores constantes da dívida ativa (em cobrança judicial), bem como as matérias em discussão no Judiciário, para as quais o crédito tributário está suspenso.⁵⁴

⁵³ A constituição de fundos de investimento imobiliários (FII) passa por algumas exigências, como um número mínimo de cotistas. Mas este fato não altera a análise, pois o que se quer demonstrar é que o mesmo tipo de rendimento (aluguel) recebido pelo mesmo tipo de beneficiário (pessoa física) pode ser muito menos tributado caso seja recebido através de um FII.

⁵⁴ Os dados da Tabela tomam como referência informações públicas, bem como algumas estimativas formais ou informais de especialistas. No caso da dívida ativa, a discussão judicial não se dá apenas sobre a cobrança, pois em boa parte das execuções da dívida ativa continua havendo a discussão de mérito.

Tabela 7. Estimativa do contencioso tributário (R\$ bilhões)

União	3.080
Dívida Ativa (a)	1.800
Administrativo federal (CARF e DRJs) (b)	780
Disc. judic. com suspensão exigibil. créditos	500
Estados e municípios	1.000
Dívida Ativa	700
Tribunais administrativos	300
Valor total	4.080
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.

Dos mais de R\$ 4 trilhões em litígio tributário, parte relevante – estimada entre R\$ 1,5 trilhão e R\$ 2 trilhões – corresponde a créditos “podres” (inclusive relativos a empresas que já deixaram de operar), que nunca serão recuperados. Ainda assim, o contencioso tributário ativo provavelmente alcança mais de um terço do PIB do Brasil. Não por acaso, o contencioso tributário é responsável pela maior parte dos valores em litígio registrados nos balanços das grandes empresas do país. Em alguns casos, este valor chega a representar uma parte importante do patrimônio líquido das empresas.⁵⁵

A principal causa do elevado contencioso tributário é, sem dúvida alguma, a grande complexidade da legislação tributária nacional, a qual é agravada por uma excessiva constitucionalização das matérias tributárias – que abre espaço para o questionamento da constitucionalidade de boa parte da legislação infraconstitucional. Neste contexto, é extremamente comum a existência de divergências de interpretação entre os contribuintes e os fiscos, as quais são a causa de parcela relevante do contencioso.

Este problema é agravado por deficiências dos processos administrativos de consulta dos contribuintes ao fisco, dos critérios de retroatividade das autuações, bem como dos processos de solução de conflitos. Tais deficiências geram grande insegurança jurídica para os contribuintes. Em alguns casos, mudanças de jurisprudência – ou mudanças de interpretação relativamente a práticas consolidadas da fiscalização – são aplicadas retroativamente, contrariando o princípio básico da irretroatividade tributária.

O elevado nível de contencioso tem duas consequências para a produtividade do país. Por um lado, o litígio tributário representa um elevado custo não apenas para as empresas, mas também para o fisco. No caso das empresas, este custo resulta não apenas das despesas com advogados e consultores, mas também do dispêndio de tempo da alta administração das firmas no acompanhamento dos litígios tributários, dado o impacto que estes podem ter sobre seus resultados.

Por outro lado, e principalmente, os riscos associados ao contencioso tributário geram uma situação de elevada insegurança jurídica, com impactos negativos sobre o investimento. Um exemplo típico desta situação é a guerra fiscal do ICMS. Por medo de uma decisão do STF que declare os benefícios inconstitucionais, muitas empresas vêm evitando fazer novos

⁵⁵ Segundo o balanço de 2015 da Petrobras, por exemplo, o valor do litígio tributário com perda considerada possível ou provável alcançava cerca de 47% do patrimônio líquido da empresa.

investimentos com benefícios da guerra fiscal. No entanto, sem os benefícios os investimentos também não são feitos, pois não é possível concorrer com empresas já instaladas e beneficiadas.

Embora não sejam conhecidos dados que permitam uma comparação internacional abrangente, as evidências casuais são de que o nível de litígio sobre matérias tributárias é muito mais elevado no Brasil que no resto do mundo. Ou seja, trata-se de mais uma característica do sistema tributário brasileiro que contribui para reduzir a produtividade do país relativamente aos demais países.

3. Custo de conformidade

Por fim, outra forma pela qual o sistema tributário afeta a produtividade de um país é através do custo acessório de cumprimento das obrigações tributárias, tais como o preenchimento de formulários, aquisição e manutenção de softwares, contratação de contadores e advogados, atendimento das exigências em processos de fiscalização e defesa dos interesses da empresa em disputas administrativas ou judiciais com o fisco. Este custo é usualmente chamado de custo de conformidade tributária. Quanto maior este custo, maior o impacto negativo sobre a produtividade do país, pois o trabalho e o capital alocados no cumprimento das obrigações tributárias acessórias poderiam estar alocados na produção de bens e serviços finais.

Obviamente não é apenas no Brasil que as empresas incorrem em custos para pagar tributos. Mas há indícios de que este custo é mais alto no Brasil que no resto do mundo. Segundo a pesquisa *Doing Business*, do Banco Mundial, o Brasil é o campeão mundial em tempo despendido por uma empresa padrão no cumprimento das obrigações tributárias acessórias.⁵⁶ A metodologia desse estudo é, no entanto, questionada por alguns analistas e, inclusive, pela Receita Federal do Brasil.⁵⁷

Ainda que os números do Banco Mundial sejam questionáveis, o fato é que há vários motivos que sugerem que o custo de conformidade tributária no Brasil é mais elevado que em outros países. Em primeiro lugar, o Brasil possui uma estrutura tributária descentralizada, na qual cada ente federativo tem grande autonomia na definição da forma de cálculo e das obrigações acessórias de seus tributos. Não por acaso, na pesquisa do Banco Mundial o ICMS é o principal responsável pelo elevado custo de apuração e recolhimento dos tributos.

Em segundo lugar, algumas características do sistema tributário brasileiro, como o amplo uso da substituição tributária, geram uma grande complexidade operacional. Em terceiro lugar, como discutido na seção anterior, o elevado nível de litígio em matérias tributárias certamente implica em um custo elevado para as empresas. Por fim, as evidências casuais disponíveis

⁵⁶ Segundo a pesquisa, uma empresa padrão de médio porte no Brasil despense 2.038 horas por ano para apurar e recolher tributos, valor que é dez vezes superior à mediana dos países pesquisados (207 horas) e o dobro do segundo colocado (a Bolívia, onde este tempo é estimado em 1.025 horas).

⁵⁷ A Receita Federal entende que o dado sobre o Brasil divulgado pelo Banco Mundial está superestimado e que, para uma empresa padrão como a considerada no estudo, seriam necessárias cerca de 600 horas para o cumprimento das obrigações tributárias acessórias. Para maiores detalhes, ver <http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/resultados/atendimento/receita-relatorio-do-banco-mundial.pdf>.

confirmam que o custo de conformidade tributária é – principalmente por conta do ICMS e do contencioso tributário – significativamente mais alto no Brasil que em outros países.⁵⁸

Em contrapartida, é verdade que as pequenas empresas do Brasil são beneficiadas por regimes simplificados de tributação, como o SIMPLES. Também é verdade que, nos últimos anos, a informatização dos processos tributários evoluiu muito com a adoção da nota fiscal eletrônica e do Sistema Público de Escrituração Digital (SPED). Infelizmente, o avanço tecnológico dos processos tributários não foi acompanhado por uma simplificação da legislação tributária, que, ao contrário, vem se tornando progressivamente mais complexa.⁵⁹ A consequência é que, ao menos para as médias e grandes empresas, o custo de conformidade tributária segue sendo excessivamente elevado no Brasil.

4. Comentários finais

Este capítulo teve como objetivo fazer uma apresentação sucinta de algumas das formas pelas quais o sistema tributário brasileiro prejudica a produtividade do país. O foco principal da análise foram as distorções alocativas – ou seja, as distorções de preços relativos que levam a uma perda de bem-estar para os consumidores e, principalmente, a uma organização ineficiente da produção. Também foram analisados os impactos negativos da tributação sobre o nível de investimento (via custo e insegurança jurídica), bem como o “peso morto” que resulta de um elevado custo de conformidade tributária.

Como se procurou demonstrar, parte importante dos problemas decorre do modelo de tributação de bens e serviços adotado no país, o qual provoca uma brutal distorção de preços relativos, induzindo uma má alocação da produção entre setores e empresas e, por conta de benefícios regionais (como os da guerra fiscal do ICMS), também uma má alocação geográfica da estrutura produtiva. As falhas no regime não cumulativo dos tributos sobre bens e serviços também levam a uma organização ineficiente da produção devido à incidência cumulativa de tributos, ao regime de “base contra base” do PIS/Cofins e ao uso abusivo da substituição tributária no país.

Outro tema analisado foram os regimes simplificados de tributação: Lucro Presumido, SIMPLES e MEI. Constatou-se que, da forma como estão estruturados, tais regimes não apenas resultam em uma desoneração injustificável da renda pessoal de pessoas de alta renda, mas também que podem induzir uma organização extremamente ineficiente da produção, estimulando a abertura de pequenos negócios improdutivos e dificultando seu crescimento.

⁵⁸ Um exemplo é a declaração de um funcionário de uma empresa multinacional de bens de consumo, segundo o qual o programa de computador utilizado pela empresa para a apuração do IVA nos países da Europa tinha cerca de 50 linhas de programação, enquanto que o programa de computador utilizado para o cumprimento das obrigações do ICMS no Brasil tinha cerca de 20 mil linhas. Outro exemplo é a observação de um advogado de um grande escritório de advocacia voltado ao atendimento de corporações no Brasil. Segundo este advogado, dos cerca de 400 advogados de seu escritório, mais de 100 eram da área tributária. Em um escritório de tamanho semelhante que ele visitara nos Estados Unidos havia apenas 2 advogados que tratavam de questões tributárias.

⁵⁹ Uma crítica ao processo de informatização dos processos tributários no Brasil é que, ao invés de repensar os processos a partir das potencialidades das plataformas eletrônicas, o que se fez foi informatizar os mesmos procedimentos que eram realizados em papel.

Também foram avaliados os impactos alocativos do modelo brasileiro de tributação da folha de salários e dos rendimentos do capital. No primeiro caso, a principal conclusão é a de que a excessiva tributação da folha de salários dos trabalhadores de baixa renda (e os benefícios assistenciais excessivamente generosos para quem não contribuiu) tende a desestimular a formalização dos trabalhadores, com impacto potencialmente negativo para a produtividade. No caso da tributação da renda do capital, uma análise ainda muito preliminar sugere que há distorções importantes que induzem uma alocação ineficiente de poupança, bem como a montagem de estruturas onerosas e desnecessárias visando a obtenção de benefícios tributários.

Outra característica do modelo brasileiro de tributação – que gera custos para as empresas e resulta em forte insegurança jurídica – é o elevado nível de contencioso sobre matérias tributárias, resultante não apenas da complexidade da legislação, mas também de um desenho inadequado do processo administrativo tributário. Por fim, foram feitos comentários sobre o elevado custo de conformidade tributária no país que, por definição, representa uma alocação improdutiva de trabalho e capital.

Embora não seja o objetivo deste texto quantificar a perda de produtividade resultante das distorções tributárias (e, provavelmente, sequer seja possível fazê-lo), é possível afirmar que tais perdas são relevantes.⁶⁰ Neste contexto, a correção das distorções do modelo brasileiro de tributação deveria ser parte central da agenda de reformas microeconômicas de qualquer governo.

Algumas mudanças, especialmente aquelas que reduzem a insegurança jurídica e reduzem o custo do investimento, podem ter impacto positivo em um prazo relativamente curto. Outras, como as que eliminam as distorções que levam a uma organização ineficiente da produção, têm impacto em um prazo mais longo, pois a estrutura produtiva de um país não muda do dia para a noite. Uma boa agenda de mudanças do modelo brasileiro de tributação talvez seja o item da agenda de reformas microeconômicas com maior potencial de impacto sobre a produtividade do país em um horizonte de dez ou quinze anos.

Obviamente, as mudanças do sistema tributário não devem visar apenas o aumento da produtividade. O objetivo principal da tributação é arrecadar, e de nada serve um modelo que é perfeito no papel, mas abre brechas importantes para a sonegação. De modo semelhante, um bom sistema tributário deve contribuir para outros objetivos, tais como melhorar a distribuição de renda e mitigar os efeitos do ciclo econômico.

Ainda assim, é essencial que a correção de distorções que prejudicam a produtividade passe a ocupar um papel central na agenda de reformas do modelo brasileiro de tributação. Parte desta

⁶⁰ Pereira e Ferreira (2010), ao analisar – através de um modelo de equilíbrio geral – o impacto potencial da proposta de reforma tributária enviada pelo governo ao Congresso Nacional em 2008 (e nunca apreciada), chegaram à conclusão de que a aprovação da reforma poderia levar a um aumento de 14% do PIB potencial, no longo prazo. Parte importante deste aumento (10%) seria observada nos primeiros oito anos após a aprovação da reforma. Os resultados encontrados por estes autores não se aplicam de forma direta, no entanto, à correção das distorções identificadas no presente texto. Em parte porque parte do efeito identificado pelos autores deve-se a uma redução da carga tributária, que não é objeto desta análise (que trata apenas de mudanças na estrutura dos tributos, supondo que a carga tributária permanece constante). Em parte porque, no que diz respeito à mudança na estrutura dos tributos, os autores estimaram apenas o efeito da desoneração dos investimentos e das exportações, não considerando o efeito da maior parte das distorções de natureza microeconômica identificadas no presente texto.

agenda já é conhecida. No caso da tributação dos bens e serviços, por exemplo, há um quase-consenso entre os especialistas de que é necessário aproximar o modelo brasileiro do padrão de um bom IVA.⁶¹ Há menos consenso, no entanto, sobre como deve ser feita a transição do atual sistema para o modelo do IVA, bem como sobre como equacionar as questões federativas que, inevitavelmente, surgirão nesta transição.

Outra parte da agenda é menos consensual. Ainda não há no Brasil, por exemplo, uma percepção clara da necessidade de alterar radicalmente os regimes simplificados de tributação, nem tampouco da necessidade de modificar a tributação da folha de salários dos trabalhadores de baixa renda.

Em alguns casos – especialmente no que diz respeito à tributação da renda do capital –, a agenda de trabalho de mudanças voltadas ao aumento da produtividade ainda está muito verde. Ao contrário, parte das medidas em discussão sobre o tema, como a proposta de tributação da distribuição de dividendos, foca apenas nos impactos distributivos (e arrecadatórios), sem qualquer preocupação com os efeitos negativos sobre a eficiência econômica.

Há, por fim, uma agenda mais pontual de mudanças voltadas para a redução da insegurança jurídica no contencioso tributário e para a redução do custo de conformidade tributária. Neste caso, a principal dificuldade é conseguir conciliar a visão do fisco com aquela dos contribuintes.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

APPY, B. Por que o sistema tributário brasileiro precisa ser reformado. *Interesse Nacional*, ano 8, n. 3, p. 65-81, out/dez 2015.

CORSEUIL, C. H. L.; MOURA, R. L. O impacto do SIMPLES no nível de emprego da indústria brasileira. In: BARBOSA FILHO, F. H.; ULYSSEA, G.; VELOSO, F. (Orgs.). *Causas e consequências da informalidade no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier: FGV/IBRE, 2016. p. 169-186.

CORSEUIL, C. H. L.; NERI, M. C.; ULYSSEA, G. Uma análise exploratória dos efeitos da política de formalização dos microempreendedores individuais. In: BARBOSA FILHO, F. H.; ULYSSEA, G.; VELOSO, F. (Orgs.). *Causas e consequências da informalidade no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier: FGV/IBRE, 2016. p. 209-235.

MEIRELLES, G. Autuações fiscais devem crescer 23% este ano. *Valor Econômico*, São Paulo, 16 nov 2016.

MONTEIRO, J. Saindo da informalidade: o impacto do SIMPLES na formalização de empresas. In: BARBOSA FILHO, F. H.; ULYSSEA, G.; VELOSO, F. (Orgs.). *Causas e consequências da informalidade no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier: FGV/IBRE, 2016. p. 187-207.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. *Taxation of SMEs in OECD and G20 countries*. OECD Tax Policy Studies, n. 23. OECD Publishing, Paris, 2015.

⁶¹ A necessidade de corrigir as distorções que afastam o modelo brasileiro de tributação de bens e serviços do padrão de um bom IVA já consta da literatura pelo menos desde meados da década de 1980, sendo as principais referências os trabalhos de Ricardo Varsano, Fernando Rezende e José Roberto Afonso.

PEREIRA, R. A. C.; FERREIRA, P. C. Avaliação dos impactos macro-econômicos e de bem-estar da reforma tributária no Brasil. *Revista Brasileira de Economia*, v. 64, n. 2, p. 191-208, abr/jun 2010.

STIGLITZ, J.E.; ROSENGARD, J.K. *Economics of the public sector*. Fourth edition. New York & London: W.W. Norton & Company, 2015.