

Tributação e Produtividade no Brasil

Janeiro de 2017

Tributos e produtividade

Introdução

- **Deficiências na estrutura do sistema tributário afetam a produtividade e a eficiência de várias formas**
 - **Distorções alocativas**
 - Forma de organização da produção (eficiência produtiva)
 - Setorial / Geográfica / Porte das empresas / Trabalho formal vs informal / Intermediação
 - Preços relativos (perda de bem estar)
 - **Redução dos investimentos**
 - Insegurança jurídica
 - Aumento de custo
- **Há fortes indícios de que os problemas no Brasil são muito maiores que em outros países**

Tributos sobre Bens e Serviços

Tributos sobre bens e serviços

Introdução e modelo do IVA

- Provavelmente as maiores distorções do sistema tributário brasileiro resultam do modelo de tributação de bens e serviços
 - Problemas não existiriam caso tributação fosse feita através de um bom IVA, imposto não cumulativo cuja incidência independe da forma de organização da produção

Exemplo de incidência de um IVA

	Valor da venda (A)	IVA não cumulativo			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

Tributos sobre bens e serviços

Fragmentação da base de incidência

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

Padrão de incidência tributária setorial

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

Elaboração própria.

Tributos sobre bens e serviços

Distorções de preços relativos e setoriais

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

Tributos sobre bens e serviços

Má alocação geográfica da produção

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

Exemplo de tributação do ICMS em uma operação interestadual

a) sem guerra fiscal

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

b) com guerra fiscal

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

Tributos sobre bens e serviços

Outros problemas

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

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

Tributos sobre bens e serviços

Exemplo de cumulatividade

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

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

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

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

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

Regimes Simplificados de Tributação para MPEs

Regimes simplificados

Impactos sobre a produtividade

- **Brasil possui três regimes simplificados de tributação para pequenos negócios, com limites extremamente elevados**
 - Lucro Presumido (receita anual < R\$ 78 milhões)
 - SIMPLES (receita anual < R\$ 3,6 milhões)
 - MEI (receita anual < R\$ 60 mil)

- **Impactos dos regimes simplificados sobre produtividade podem ser muito negativos**
 - Indução a formas de organização ineficientes
 - Incentivo à abertura de pequenos negócios improdutivos
 - Estímulo a que negócios permaneçam pequenos
 - Baixo (ou nulo) impacto sobre formalização
 - Impacto distributivo injustificável

Não há, nos países da OCDE, qualquer regime de tributação de MPEs que tenha o alcance do SIMPLES e do Lucro Presumido

Regimes simplificados

Exemplo de impacto

Exemplo de incidência tributária para um prestador de serviços¹

	Empregado ²	Sócio de empresa	
		L. Presumido	Simple 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.

Tributos sobre a Folha de Salários

Tributos sobre a folha de salários

Impactos sobre a produtividade

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

Tributos sobre a folha de salários

Exemplo de incidência para uma empresa padrão

Incidência sobre a folha de uma empresa típica

	Mínimo	Máximo
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%

Tributação da Renda do Capital

Tributação da renda do capital

Exemplos de distorções

- **As distorções provocadas pelo modelo brasileiro de tributação da renda do capital ainda são pouco estudadas, mas é possível dar alguns exemplos**
- **Rendimentos de aluguel recebidos por uma PF podem ser tributados de três formas (quanto mais complexa a forma de recebimento do aluguel, menor a tributação)**
 - Na declaração de renda da PF (27,5%)
 - Via empresa de lucro presumido (11,3% a 14,5%)
 - Via Fundo de Investimento Imobiliário (0%)
- **Desoneração de algumas categorias de aplicações financeiras gera distorções na alocação da poupança**
 - Desoneração beneficia apenas alguns setores e alcança apenas alguns instrumentos e categorias de investidores

Tributação da renda do capital

Tributação das aplicações financeiras

Desoneração de IR sobre aplicações financeiras

	Pessoas Físicas	Pessoas Jurídicas	Fundos de Pensão	Investidores Estrangeiros
Financiamento Imobiliário	CP/LCI/CRI/FII			
Infraestrutura	Deb/FIDC/CRI/FE			TVM/FIDC/FE
Investimento Industrial				
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; CRI: 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.

Tributação da renda do capital

Exemplos de distorções

- **Tributação de rendimentos de controladas e coligadas de empresas brasileiras no exterior**
 - Modelo brasileiro é o mais oneroso do mundo, o que torna as empresas brasileiras pouco competitivas em seus investimentos no exterior
 - Modelo seria bom se fosse adotado por todos os países

- **Discussão sobre tributação de dividendos**
 - Conceitualmente, tributação dos rendimentos do capital deve considerar o rendimento real
 - JCP corrige (parcialmente) problema de maior tributação do capital próprio (*equity*) que do capital de terceiros (dívida)

Litigiosidade

Litigiosidade

Problemas no Brasil

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

Estimativa do valor do contencioso

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.

Custo de Conformidade

- **Segundo o Banco Mundial o Brasil é o campeão mundial em tempo despendido no cumprimento de obrigações tributárias**
 - Brasil: 2.038 horas / Bolívia (2º colocado): 1.025 horas / Mediana dos países pesquisados: 207 horas
 - Ainda que metodologia do Banco Mundial seja questionável, resultado indica que há problemas
- **Razões para o elevado custo de conformidade**
 - Complexidade da legislação tributária (p. ex. subst. tribut.)
 - Contencioso
 - Elevada autonomia federativa em matérias tributárias
- **Custo para as empresas e o fisco é muito elevado**
 - Custo é proporcionalmente maior para empresas de menor porte sujeitas ao regime normal de tributação

Considerações Finais

- **Embora seja difícil (quicá impossível) quantificar o impacto das distorções do sistema tributário sobre a produtividade do Brasil, é razoável supor que tais impactos são relevantes**
- **Talvez a correção das distorções da estrutura tributária brasileira seja a agenda com maior impacto potencial sobre a produtividade do país no médio prazo (10 - 15 anos)**
 - Medidas que reduzem a insegurança jurídica e o custo do investimento podem ter impacto em prazo mais curto
- **Mudanças no sistema tributário devem considerar outros impactos (arrecadação / impactos distributivos)**
 - De nada serve um modelo perfeito no papel se abre importantes brechas de sonegação
- **Parte da agenda de mudanças já é conhecida, parte é menos consensual**

Tributação e Produtividade no Brasil

Janeiro de 2017