

Distorções do Sistema Tributário Brasileiro

Agosto de 2016

Distorções do Sistema Tributário

Sistema Tributário e Produtividade

Roteiro

- 1. Contencioso tributário**
- 2. Custo de conformidade**
- 3. Má alocação setorial da produção**
- 4. Má alocação geográfica da produção**
- 5. Má organização da produção**
 - 5.1. Regimes simplificados**
 - 5.2. Tributação de bens e serviços**
 - 5.3. Tributação dos rendimentos do capital**
- 6. Investimentos e competitividade**

Sistema Tributário e Produtividade

Roteiro

- 1. Contencioso tributário**
2. Custo de conformidade
3. Má alocação setorial da produção
4. Má alocação geográfica da produção
5. Má organização da produção
 - 5.1. Regimes simplificados
 - 5.2. Tributação de bens e serviços
 - 5.3. Tributação dos rendimentos do capital
6. Investimentos e competitividade

Contencioso tributário

Introdução

O grau de litígio sobre matérias tributárias no Brasil é um dos mais elevados senão o mais elevado do mundo

Há vários motivos para a grande litigiosidade tributária

- Complexidade e má qualidade das normas tributárias
- Grau excessivo de constitucionalização de conceitos e normas tributárias
- Dominância, no Judiciário, de um modelo de análise predominantemente formalista de questões tributárias

O elevado grau de litígio sobre matérias tributárias tem consequências extremamente negativas para a produtividade e o crescimento

- Insegurança jurídica (forte impacto sobre o investimento)
 - Contencioso tributário da Petrobras alcança 47% do PL
- Elevado custo para as empresas e o fisco
 - Foco de preocupação da alta administração das empresas

Contencioso tributário

Estimativa do valor em litígio

Atualmente o valor em litígio entre os contribuintes e o fisco no Brasil alcança cerca de R\$ 4 trilhões de reais

- Desses, cerca de R\$ 2 trilhões correspondem a “créditos podres” não recuperáveis, e o contencioso “ativo” a cerca de R\$ 2 trilhões

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.

Sistema Tributário e Produtividade

Roteiro

1. Contencioso tributário
- 2. Custo de conformidade**
3. Má alocação setorial da produção
4. Má alocação geográfica da produção
5. Má organização da produção
 - 5.1. Regimes simplificados
 - 5.2. Tributação de bens e serviços
 - 5.3. Tributação dos rendimentos do capital
6. Investimentos e competitividade

Custo de conformidade

Introdução

Segundo o Banco Mundial, o Brasil é o campeão mundial em tempo gasto por uma empresa média para apurar e recolher tributos

- Embora o dado do Banco Mundial seja questionável, a sinalização de um sistema tributário disfuncional está correta

Os principais motivos para o alto custo de conformidade do sistema tributário são os seguintes:

- Complexidade das normas tributárias
 - Principal problema (mas não o único) é o ICMS
- Número excessivo de regimes especiais
- Falta de harmonização das obrigações acessórias federais, estaduais e municipais
 - Avanços na informatização não foram acompanhados de simplificação das obrigações acessórias
- Uso abusivo da substituição tributária (principalmente no ICMS)

Custo de conformidade

Indicadores de custo para as empresas

Segundo estudo da FIESP, em 2012 o custo de cumprimento das obrigações tributárias e trabalhistas pelas empresas industriais (inclusive de defesa no contencioso tributário) montava a 1,2% do faturamento

- Este valor corresponde a 4,8% do PIB da indústria de transformação no período

Custos para pagar tributos na indústria de transformação, em 2012

Custo	R\$ bilhões*	% Faturamento da Ind. de Transf.
Funcionários e gestores ligados à área tributária	16,3	0,8%
Obrigações acessórias, softwares e terceirização de serviços	6,5	0,3%
Judiciais	1,8	0,1%
Total	24,6	1,2%

*Nota: Dados extraídos do estudo "O peso da Burocracia tributária na Indústria de Transformação 2012".
Fonte: FIESP e IBGE.

Sistema Tributário e Produtividade

Roteiro

10

1. Contencioso tributário
2. Custo de conformidade
- 3. Má alocação setorial da produção**
4. Má alocação geográfica da produção
5. Má organização da produção
 - 5.1. Regimes simplificados
 - 5.2. Tributação de bens e serviços
 - 5.3. Tributação dos rendimentos do capital
6. Investimentos e competitividade

Má alocação setorial da produção

Introdução

O sistema tributário brasileiro provoca distorções muito relevantes nos preços relativos dos bens e serviços, provavelmente prejudicando a alocação eficiente do investimento

- É muito provável que as distorções de preços relativos decorrentes da tributação favoreçam setores pouco eficientes e competitivos e onerem setores eficientes e competitivos

As distorções nos preços relativos resultam de diversos fatores

- Grande diferenciação na tributação entre setores
 - Indústria (IPI/ICMS/PC não cum.), Comércio (ICMS/PC cum. e não cum.), Serviços (ISS/PC cum.), Agricultura (ICMS/pouco tributada)
- Grande variabilidade de alíquotas (principalmente IPI e ICMS)
- Grande número de regimes especiais (parte para resolver problemas que não deveriam existir)
- Regimes simplificados de tributação

Má alocação setorial da produção

Detalhamento

Em muitos casos, as distorções resultantes do sistema tributário são decisivas na escolha da forma de produção (ex. Construção Civil)

Há vários motivos que explicam porque alguns setores conseguem obter um tratamento tributário favorecido

- Força política
- Pressão sobre o governo de setores com dificuldades competitivas
- Guerra fiscal
- Trajetória histórica de baixa tributação

A enorme complexidade do sistema tributário brasileiro torna muito difícil identificar (e mais ainda quantificar) as distorções de preços relativos decorrentes da incidência tributária

Sistema Tributário e Produtividade

Roteiro

1. Contencioso tributário
2. Custo de conformidade
3. Má alocação setorial da produção
- 4. Má alocação geográfica da produção**
5. Má organização da produção
 - 5.1. Regimes simplificados
 - 5.2. Tributação de bens e serviços
 - 5.3. Tributação dos rendimentos do capital
6. Investimentos e competitividade

Má alocação geográfica da produção

Introdução

A guerra fiscal entre os Estados (e entre os Municípios) e incentivos como a Zona Franca de Manaus levam a distorções na alocação geográfica dos investimentos e a um aumento do custo de logística

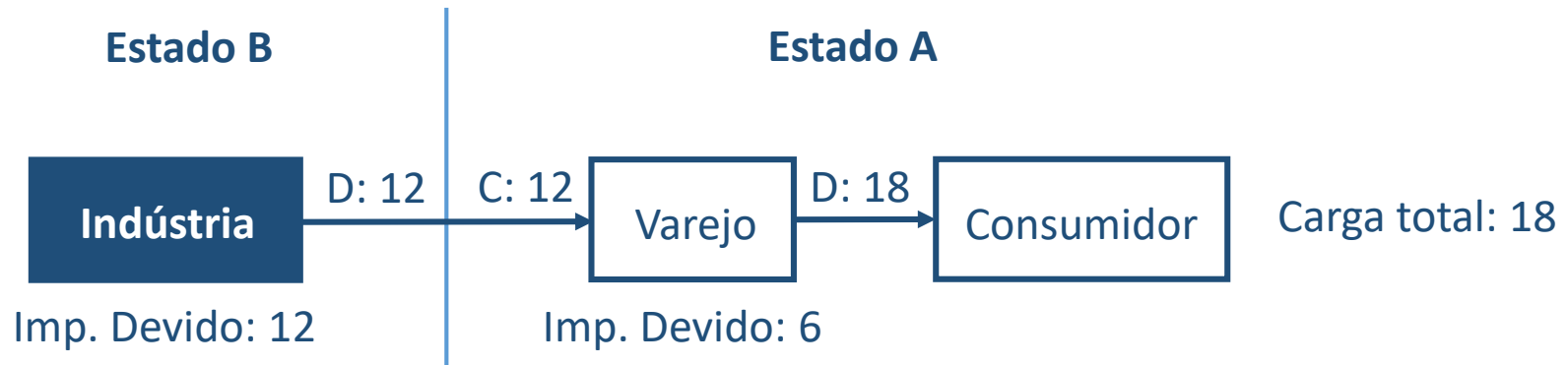
- Incentivos da guerra fiscal usualmente são concedidos para atrair empresas que, por vocação, não se instalariam no Estado
 - Em muitos casos, este modelo leva a uma inversão na alocação geográfica economicamente eficiente
 - Em alguns há apenas o “passeio” de mercadorias
- Guerra fiscal é consequência da tributação do ICMS na origem
- Parte importante da renúncia fiscal para a ZFM (R\$ 26,7 bi em 2016 para os tributos federais) é absorvida pelos custos de logística

Uma boa política de desenvolvimento regional deveria focar em investimentos em infraestrutura, na qualificação da mão de obra e na exploração das vocações produtivas das regiões menos desenvolvidas

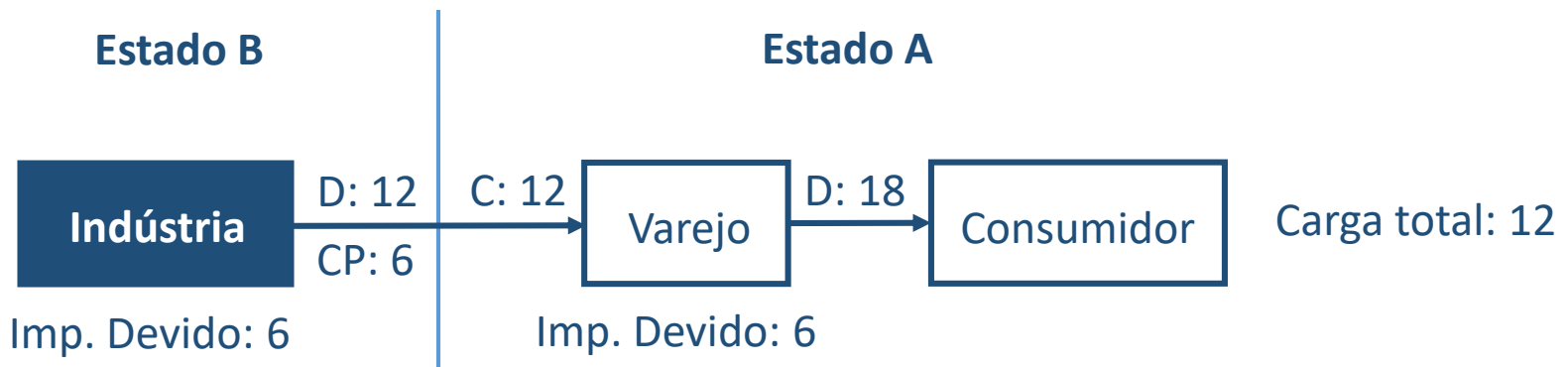
Má alocação geográfica da produção

Exemplo de incentivo da guerra fiscal

Operação Normal



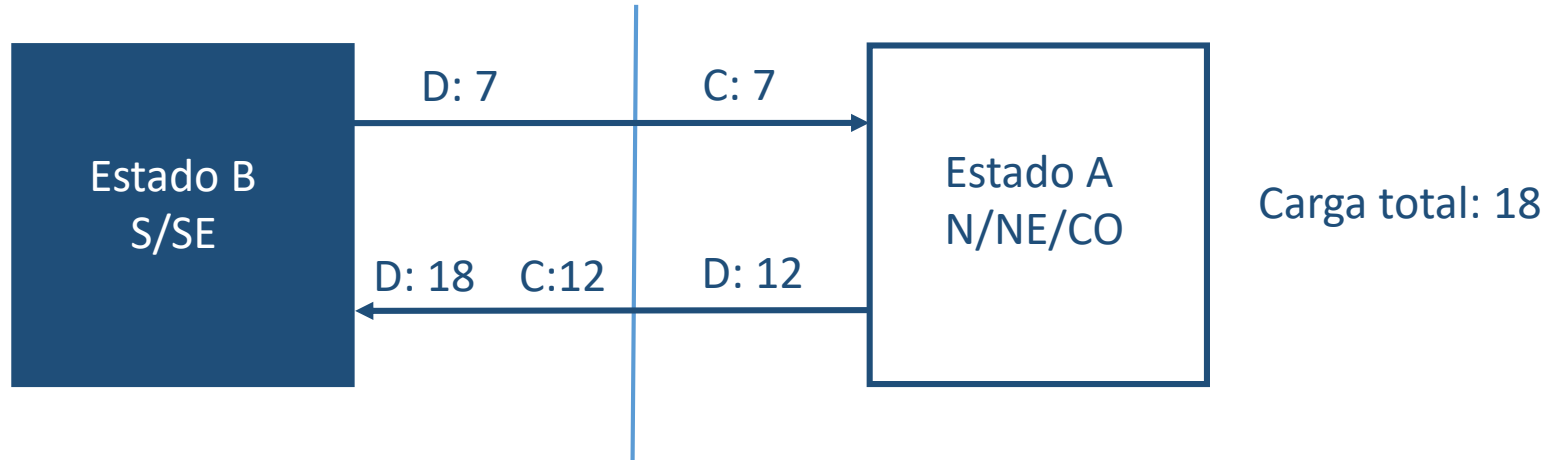
Operação com Incentivo (crédito presumido de 50% do débito)



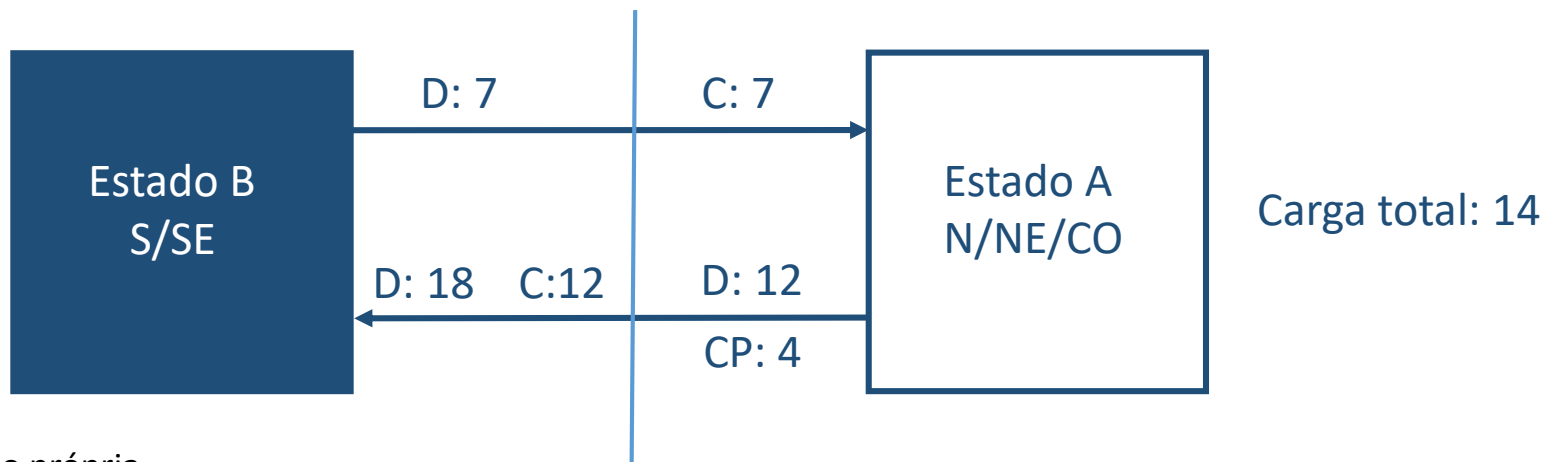
Má alocação geográfica da produção

Exemplo de guerra fiscal no comércio

Operação Normal



Operação com Incentivo (crédito presumido de 80% do imposto devido)



Sistema Tributário e Produtividade

Roteiro

17

1. Contencioso tributário
2. Custo de conformidade
3. Má alocação setorial da produção
4. Má alocação geográfica da produção
5. **Má organização da produção**
 - 5.1. Regimes simplificados
 - 5.2. Tributação de bens e serviços
 - 5.3. Tributação dos rendimentos do capital
6. Investimentos e competitividade

Má organização da produção

Regimes simplificados

O Brasil possui três regimes simplificados de tributação mais relevantes

- **Lucro Presumido**
 - Substitui os tributos sobre o lucro (IRPJ e CSLL) por uma incidência sobre o faturamento
 - Incidência de PIS/Cofins se dá pelo regime cumulativo
 - Limite de faturamento: R\$ 78 milhões/ano
- **SIMPLES Nacional** (incidência sobre o faturamento)
 - Substitui os seguintes tributos: IRPJ, CSLL, PIS/Cofins, IPI, Contribuição Patronal para a Previdência Social, ICMS e ISS
 - Limite de faturamento: R\$ 3,6 milhões/ano
- **Microempreendedor Individual (MEI)**
 - Elimina a incidência de todos os tributos, exceto a contribuição para a previdência (5% de um SM) e o ISS (R\$ 5,00/mês) e ICMS (R\$ 1,00/mês)
 - Limite de faturamento: R\$ 60 mil/ano

Má organização da produção

Regimes simplificados

Boa parte das distorções que levam à má organização da produção resultam da excessiva tributação do trabalho formal e da tributação insuficiente dos regimes simplificados (lucro presumido, SIMPLES e MEI)

- Redução do custo tributário permite que renda líquida de negócios pouco produtivos seja maior que de negócios mais produtivos
- Modelo cria fortes incentivos para que negócios pequenos permaneçam pequenos (inclusive via fragmentação artificial)
- Substituição de várias bases de incidência (valor adicionado, folha de salários e lucro) pelo faturamento gera muitas distorções
 - Favorecimento de negócios com alta margem em detrimento de negócios com baixa margem
- Pouco ou nenhum efeito positivo sobre a formalização

Uma política pública que contribui para a sobrevivência de empresas pequenas e improdutivas pode ter consequências muito negativas para o crescimento do país no longo prazo

Má organização da produção

Regimes simplificados (Lucro Pres. e SIMPLES)

Exemplo de incidência tributária para um advogado

	Empregado ¹	Sócio de empresa	
		L. Presumido	Simplex
A. Receita	30.000	30.000	30.000
B. Tributos pagos pela empresa	11.379	4.899	1.962
Tributos Exceto folha	4.899	4.899	1.962
Folha (exceto FGTS)	4.990	0	0
FGTS	1.490	0	0
C. Tributos pagos pela pessoa física	4.285	1.181	1.181
INSS empregado/autônomo	571	1.038	1.038
IRPF ²	3.714	143	143
D. Remuneração líquida (A-B-C)	14.336	23.920	26.857
E. Total tributos pagos (B+C)	15.664	6.080	3.143
Diferença em relação ao empregado	0	9.584	12.521
FGTS	0	1.490	1.490
Tributação Folha	0	4.523	4.523
IRPF	0	3.571	3.571
Demais	0	0	2.937

Notas: (1) Empregado de uma empresa do regime de lucro presumido. (2) Considera desconto simplificado.

Má organização da produção

Regimes simplificados (MEI)

Exemplo de incidência tributária para um electricista

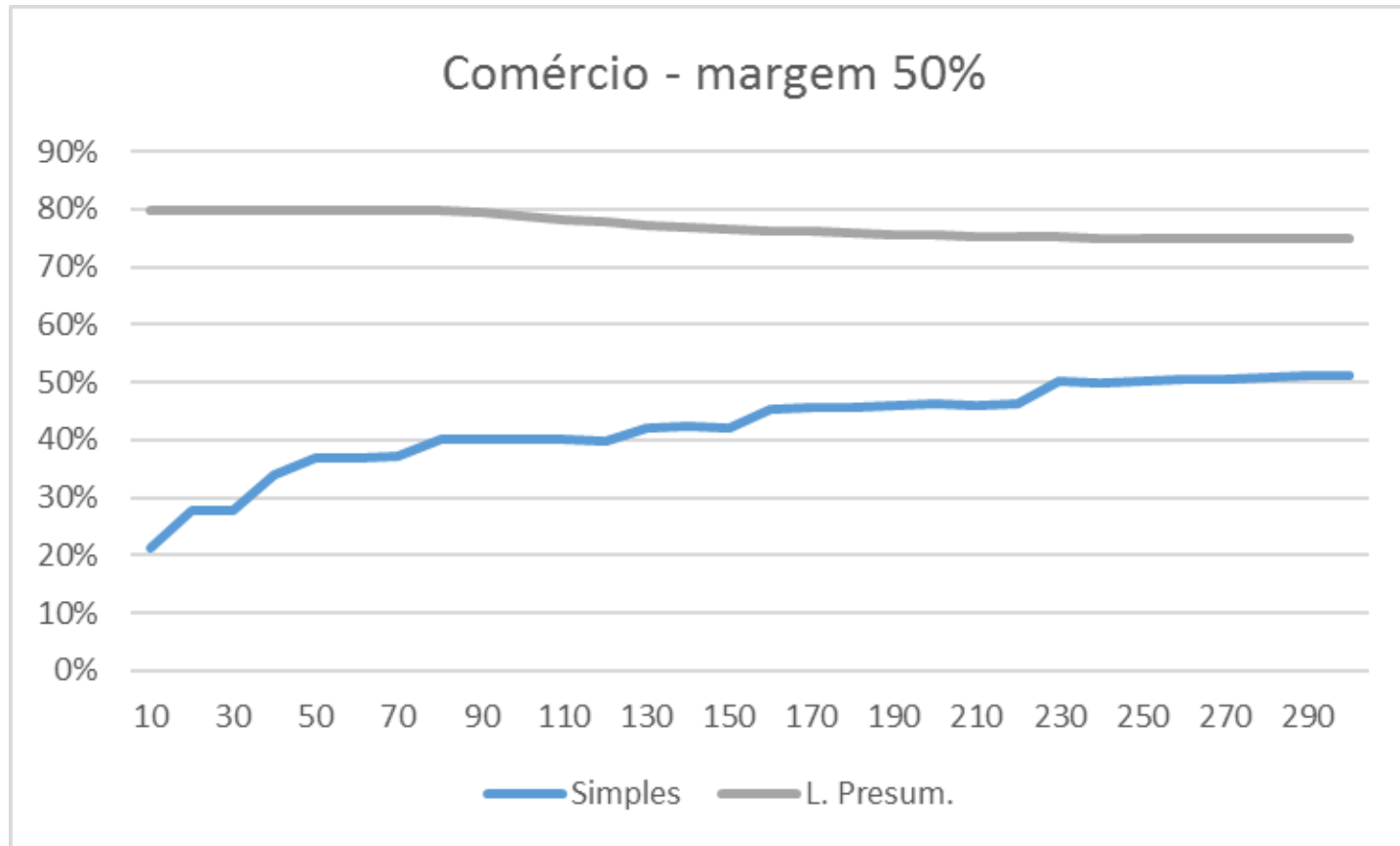
	Salário = 1 SM		Receita = R\$ 5.000	
	Empregado ¹	MEI	Empregado ¹	MEI
A. Receita	1.369	1.369	5.000	5.000
B. Tributos pagos pela empresa	489	49	1.785	49
Tributos Exceto folha	182	5	667	5
Folha (exceto FGTS)	236	44	862	44
FGTS	70	0	257	0
C. Remuneração bruta (A-B)	880	1.320	3.215	4.951
D. Tributos pagos pela pessoa física	70	0	382	0
INSS empregado/autônomo	70	0	354	0
IRPF ²	0	0	29	0
E. Remuneração líquida (C-D)	810	1.320	2.832	4.951
F. Total tributos pagos (B+D)	559	49	2.168	49
Diferença em relação ao empregado	0	510	0	2.119
FGTS	0	70	0	257
Tributação Folha	0	262	0	1.171
Demais	0	177	0	690

Notas: (1) Empregado de uma empresa do regime de lucro presumido. (2) Considera desconto simplificado.

Má organização da produção

Regimes simplificados

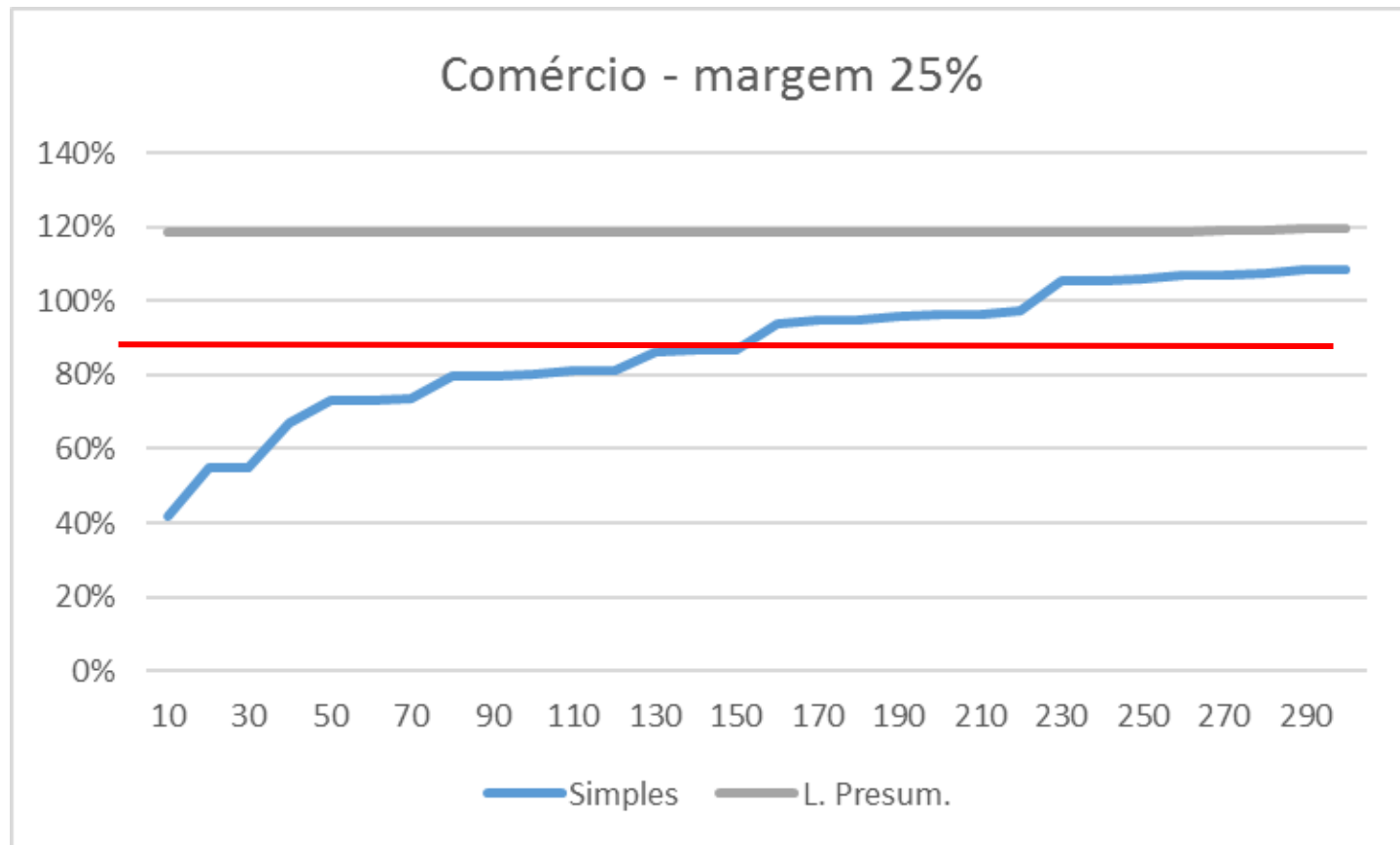
Custo dos tributos relativamente ao lucro real



Má organização da produção

Regimes simplificados

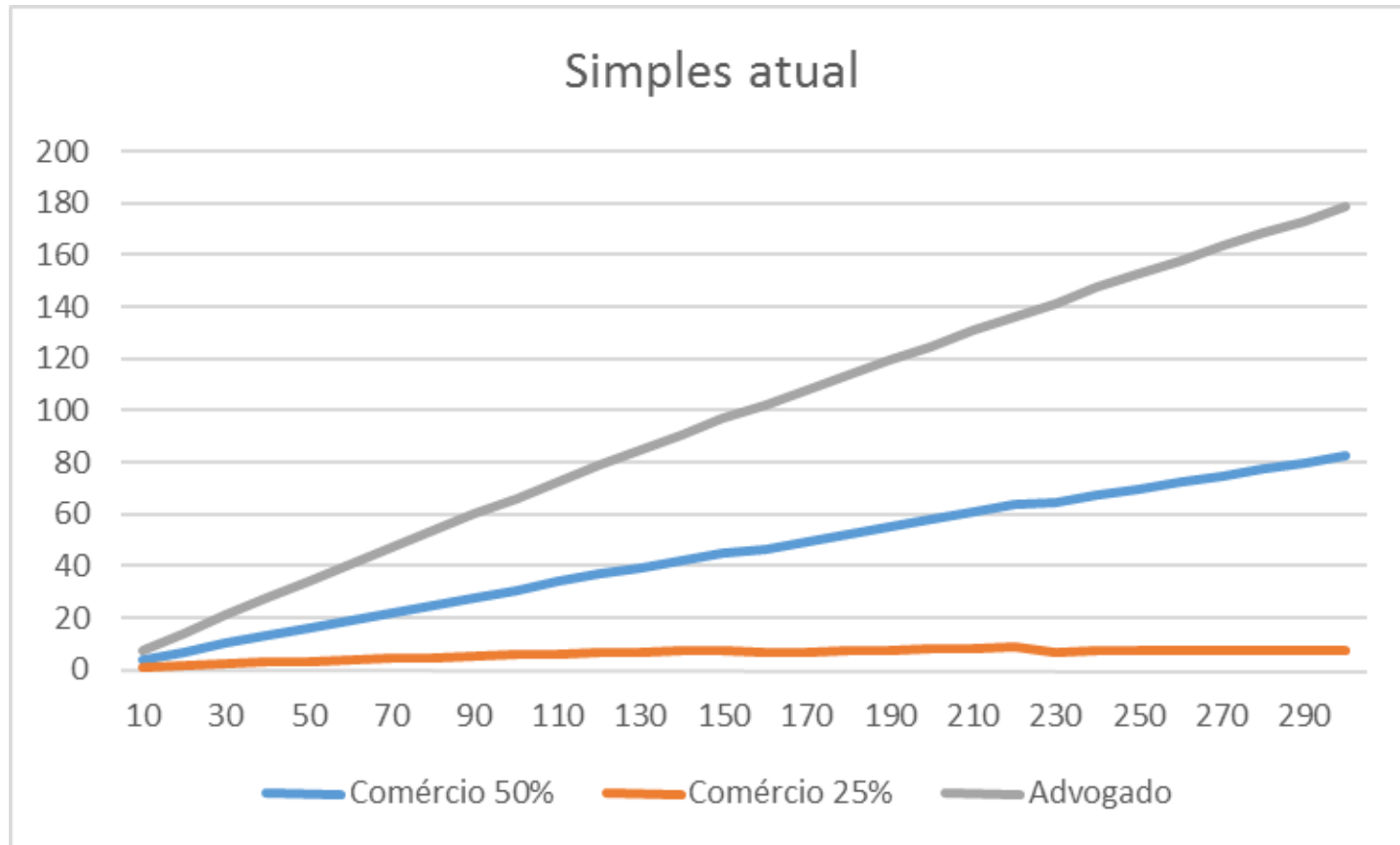
Custo dos tributos relativamente ao lucro real



Má organização da produção

Regimes simplificados

Renda líquida dos proprietários da empresa (R\$ mil)



Sistema Tributário e Produtividade

Roteiro

1. Contencioso tributário
2. Custo de conformidade
3. Má alocação setorial da produção
4. Má alocação geográfica da produção
5. **Má organização da produção**
 - 5.1. Regimes simplificados
 - 5.2. Tributação de bens e serviços**
 - 5.3. Tributação dos rendimentos do capital
6. Investimentos e competitividade

Má organização da produção

Distorções na tributação de bens e serviços

Outro fator que induz uma má organização da produção no Brasil são as grandes distorções na tributação de bens e serviços

- Persistência de incidências cumulativas, que induzem uma verticalização artificial da produção
 - Tributos cumulativos (ISS e parte do PIS/Cofins)
 - Regime de “Crédito Físico” (ICMS e PIS/Cofins)
 - Dificuldade de recuperação de créditos tributários acumulados
- Sistema de “base contra base” no PIS/Cofins, que induz uma fragmentação artificial da produção

Nenhuma destas distorções existiria se o Brasil adotasse, na tributação de bens e serviços, as boas práticas internacionais na tributação do valor adicionado (IVA)

Má organização da produção

Exemplo de funcionamento de um IVA

Os maiores problemas de falta de neutralidade no sistema tributário brasileiro decorrem da estrutura de tributos sobre bens e serviços

- O regime mais neutro e mais simples de tributação de bens e serviços é o imposto sobre o valor agregado (IVA)

Um IVA bem desenhado é, efetivamente, um imposto sobre o consumo, ainda que cobrado ao longo da cadeia de produção e comercialização

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

Má organização da produção

Características de um IVA

As características desejáveis de um bom IVA estão bem estabelecidas na literatura

- Base ampla de bens e serviços
- Crédito abrangente (crédito financeiro)
- Ressarcimento tempestivo de créditos
- Incidência sobre o valor líquido de impostos
- Uma ou poucas alíquotas
- Cobrança no destino
- Harmonização das legislações subnacionais
- Poucos regimes especiais (se possível nenhum)

Má organização da produção

Bens e serviços (cumulatividade)

A persistência de importantes incidências cumulativas (ISS e parte do PIS/Cofins) criam um forte incentivo para a verticalização artificial das empresas

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

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

Má organização da produção

Bens e serviços (crédito físico)

O regime de “crédito físico”, pelo qual apenas parte dos insumos gera créditos, tem um efeito semelhante ao da cumulatividade, além de ser uma das principais causas do contencioso tributário

Exemplo de tributação - cadeia longa

	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	5	15
Produto final	400	10%	40	10	30
Tributação total					55

Exemplo de tributação - cadeia curta

	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 e final	400	10%	40	5	35
Tributação total					45

Hipótese: apenas 50% dos insumos geram créditos.

Má organização da produção

Bens e serviços (créditos acumulados)

A dificuldade de recuperação dos créditos acumulados, também acaba gerando fortes distorções na tributação do valor adicionado, especialmente nas exportações

Importância do ressarcimento de créditos

	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
Exportação	400	0%	0	20	-20
Tributação total					0

Crédito físico e competitividade

	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
Exportação	400	0%	0	10	-10
Tributação total					10

Má organização da produção

Bens e serviços (“base vs base” no PIS/Cofins)

A coexistência do regime cumulativo e não cumulativo do PIS/Cofins com o sistema “base vs base” de creditamento induz ao desmembramento artificial de empresas

Operação normal

	Valor da venda (A)	PIS/Cofins			Imposto devido (C-D)
		Alíquota (B)	Débito (C= A*B)	Crédito (D)	
Etapa 1	100	9,25%	9,25		9,25
Produto final	400	9,25%	37,00	9,25	27,75
Tributação total					37,00

Desmembramento artificial da empresa

	Valor da venda (A)	PIS/Cofins			Imposto devido (C-D)
		Alíquota (B)	Débito (C= A*B)	Crédito (D)	
Etapa 1	100	9,25%	9,25		9,25
Empresa desmembrada	300	3,65%	10,95		10,95
Produto final	400	9,25%	37,00	27,75	9,25
Tributação total					29,45

Sistema Tributário e Produtividade

Roteiro

1. Contencioso tributário
2. Custo de conformidade
3. Má alocação setorial da produção
4. Má alocação geográfica da produção
5. **Má organização da produção**
 - 5.1. Regimes simplificados
 - 5.2. Tributação de bens e serviços
 - 5.3. **Tributação dos rendimentos do capital**
6. Investimentos e competitividade

Má organização da produção

Tributação da renda do capital

Além dos desequilíbrios na tributação da renda do trabalho (regimes simplificados), o Brasil também se caracteriza por fortes distorções na tributação da renda do Capital

Uma parte destas distorções decorre do atual modelo de tributação das aplicações financeiras, o qual tem dois objetivos extrafiscais distintos

- Estimular o alongamento do prazo das aplicações financeiras
 - Tributação decrescente com o prazo das aplicações de renda fixa (22,5% a 15%)
 - Sistema de tributação regressiva (de 35% a 10%) de aplicações de previdência complementar, segundo o prazo da aplicação
- Reduzir o custo de captação de recursos de mercado destinados a determinadas categorias de investimento

Além de gerar distorções alocativas, atual modelo tem sido pouco eficiente em ampliar a duration das aplicações e estimular o financiamento, via mercado, de projetos de investimento

Má organização da produção

Trib. da renda do capital (aplicações financeiras)

Incentivos à captação de recursos para o financiamento do investimento

	Pessoas Físicas	Pessoas Jurídicas	Investidores Estrangeiros
Financiamento imobiliário	Poupança/LCI/CRI		
Infraestrutura	Debêntures / FIDC / CRI / Fundos Excl.		TVM, FIDC e Fundos Exclusivos
Investimento industrial			
Inv. comércio e serviços			
Agropecuária	LCA/Poupança		
Ações			
Ações de pequenos emissores	Lei 13.043		
Títulos públicos			

Má organização da produção

Tributação da renda do capital

As alternativas de tributação de alugueis por pessoas físicas é outro exemplo das distorções existentes na tributação da renda do capital

Outro problema diz respeito ao modelo brasileiro de tributação de rendimentos auferidos no exterior por empresas brasileiras

- Modelo brasileiro (tributação por competência) é único no mundo
 - Demais países relevantes ou não tributam o lucro legitimamente auferido no exterior ou tributam apenas quando da distribuição de dividendos para o país de origem
 - Em todos os casos há mecanismos para impedir a transferência de lucro auferido no país de origem para circunscrições de baixa tributação
 - Modelo brasileiro reduz competitividade de empresas sediadas no país (seria um bom modelo se fosse adotado por todos os países)
- Mudanças recentes (Lei 12.973/2014) deram alívio temporário para as empresas mas não resolveram os problemas de competitividade

Sistema Tributário e Produtividade

Roteiro

37

1. Contencioso tributário
2. Custo de conformidade
3. Má alocação setorial da produção
4. Má alocação geográfica da produção
5. Má organização da produção
 - 5.1. Regimes simplificados
 - 5.2. Tributação de bens e serviços
 - 5.3. Tributação dos rendimentos do capital
- 6. Investimentos e competitividade**

Investimentos e competitividade

Introdução

Vários problemas na tributação de bens e serviços no Brasil acabam por onerar o investimento e prejudicar a competitividade da produção brasileira, seja nas exportações seja no mercado doméstico

Parte dos problemas resulta de modalidades de incidência cumulativa

- Tributos cumulativos (ISS e parte do PIS/Cofins)
- Regime de “Crédito Físico” (ICMS e PIS/Cofins)
- Dificuldade de recuperação de créditos tributários acumulados

Também ainda persistem deficiências na desoneração do investimento

- ICMS (prazo de 48 meses para ressarcimento do crédito)
- PIS/Cofins (instalações e alguns bens de capital)

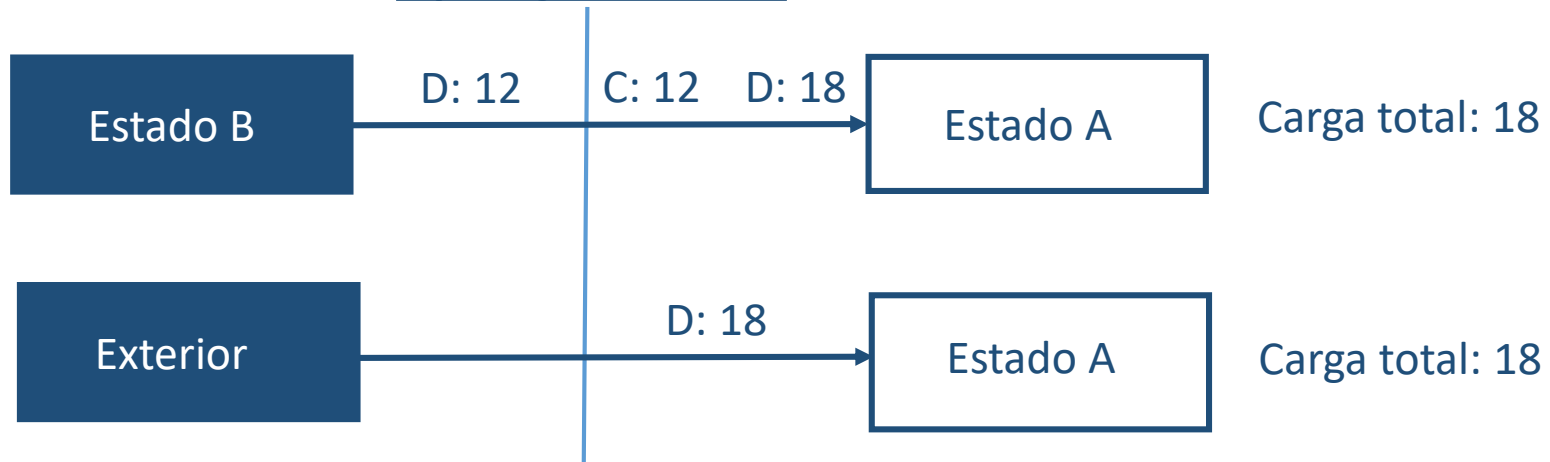
Por fim, a tributação do ICMS na origem tem impactos muito negativos para a competitividade

- “Ojeriza” a empresas exportadoras
- Benefícios da guerra fiscal favorecem mais importados

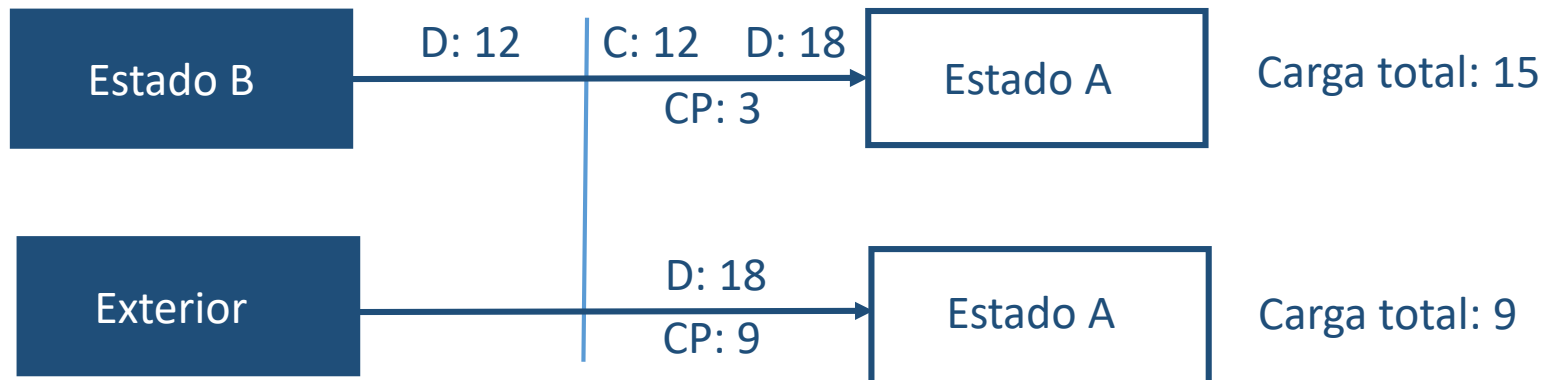
Investimentos e competitividade

Incentivos da guerra fiscal e importações

Operação Normal



Operação com Incentivo (crédito presumido de 50% do imposto devido)



Distorções do Sistema Tributário Brasileiro