

Tributação no Brasil: uma agenda de trabalho

Junho de 2018

Introdução

As distorções do sistema tributário brasileiro justificam uma ampla reforma tributária:

- **Complexidade**, gerando alto custo de conformidade (especialmente no caso dos tributos sobre bens e serviços)
- **Insegurança jurídica**, resultante do altíssimo grau de litígio sobre matérias tributárias
- **Iniquidade**, refletida no tratamento desigual de situações equivalentes e na isenção de rendimentos tipicamente recebidos por pessoas de alta renda
- **Distorções alocativas** relevantes, decorrentes da multiplicidade de regimes tributários

Distorções do sistema tributário

Litigiosidade

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.

Entre R\$ 1,5 e R\$ 2 trilhões dos valores em litígio são créditos podres, que jamais serão recuperados

Distorções do sistema tributário

Custo de conformidade

- **Segundo o Banco Mundial o Brasil é o campeão mundial em tempo despendido no cumprimento de obrigações tributárias**
 - Brasil: 1958 horas / Bolívia (2º colocado): 1025 horas / Mediana dos países pesquisados: 206 horas
 - Ainda que metodologia do Banco Mundial seja questionável, resultado indica que há problemas
- **Razões para o elevado custo de conformidade**
 - Complexidade da legislação tributária (p. ex. subst. tribut.)
 - Elevada autonomia federativa em matérias tributárias
- **Custo para as empresas e o fisco é muito elevado**
 - Custo é proporcionalmente maior para empresas de menor porte sujeitas ao regime normal de tributação

Diretrizes para a Reforma

Diretrizes para a reforma

Princípios de tributação

Os princípios que orientam a construção de um bom sistema tributário estão bem estabelecidos na literatura

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

Também é essencial que o sistema tributário deixe pouca margem para a evasão fiscal

Diretrizes para a reforma

Abrangência da proposta

Infelizmente o debate sobre reforma tributária no Brasil costuma ser parcial e fragmentado

Buscando contemplar as várias dimensões da reforma tributária, propõe-se uma agenda que busque:

- Racionalizar a **tributação do consumo**
- Tornar isonômica a **tributação da renda**
- Limitar a **tributação da folha de salários**
- Ordenar os **regimes simplificados de tributação**
- Melhorar os **impostos sobre a propriedade**

O modelo para a tributação do consumo está mais avançado que as propostas para as demais categorias de tributos

Tributação do consumo de bens e serviços

Distorções do atual modelo de tributação do consumo

- Fragmentação da base de incidência entre cinco tributos
- Multiplicidade de benefícios fiscais, regimes especiais e alíquotas efetivas
- Tributação na origem (guerra fiscal)
- Cumulatividade, onerando exportações e investimentos
- Excesso de finalidades extrafiscais na legislação

Este modelo tem uma série de impactos negativos

- Organização ineficiente da produção
- Elevado custo de *compliance*
- Alta litigiosidade
- Tensões federativas

Dada a dificuldade de reformar o sistema atual, propomos a criação de um novo imposto (no modelo IVA e baseado nas melhores práticas internacionais), que substituiria progressivamente cinco tributos

PIS/Cofins/IPI/ICMS/ISS

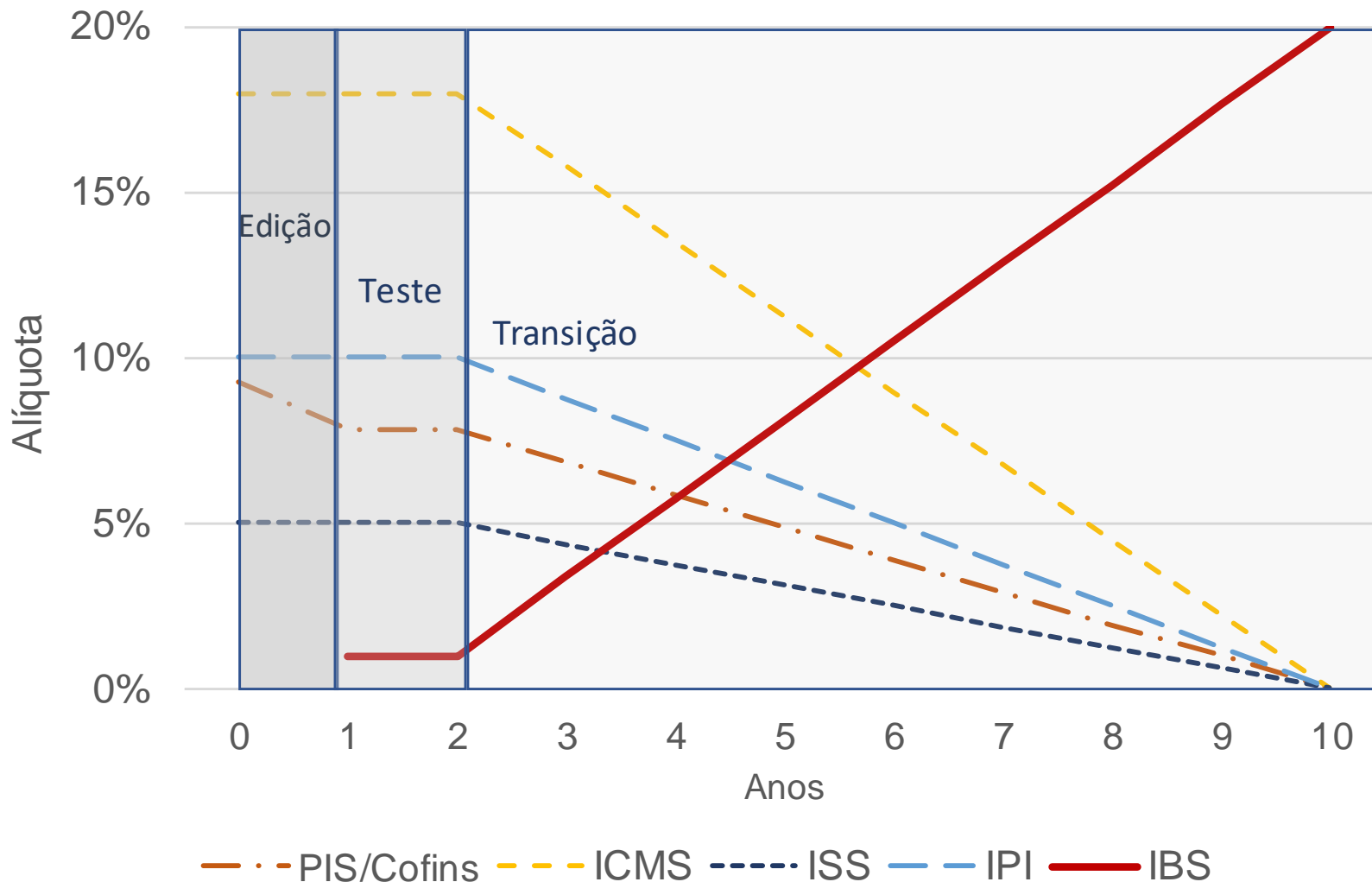


Imposto sobre Bens e Serviços (IBS)

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

Proposta de reforma: IBS

Sugestão para a transição



Características propostas para o IBS

- Incidência não-cumulativa sobre base ampla de bens e serviços, inclusive cessões e transferências de direitos
- Desoneração completa das exportações
- Crédito integral e imediato para investimentos
- Crédito financeiro (exceção: bens e serviços de consumo pessoal)
- Ressarcimento tempestivo de créditos (60 dias)
- Incidência sobre o preço líquido de tributos
- **Arrecadação unificada e distribuição automática da receita entre os entes federados**

Alíquota e regimes especiais

- **Alíquota uniforme para todos bens e serviços**
 - Proposta é politicamente complexa, mas benefícios são grandes (menor complexidade, redução da elisão e do contencioso e maior transparência)
 - A redução da alíquota para qualquer setor implica em alíquota mais elevada para os demais
- O IBS deve ter o mínimo de regimes especiais
 - Substituição tributária limitada a pouquíssimos bens

Proposta de reforma: IBS

Extrafiscalidade

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

Proposta de reforma: IBS

Estados e Municípios

- **Autonomia federativa** na fixação da parcela estadual e municipal da alíquota do IBS
 - Alíquota poderia ser fixada acima ou abaixo da alíquota de referência (que é a que garante a manutenção da receita total do ICMS e ISS)
 - Operações interestaduais e intermunicipais: alíquota do destino
- Distribuição da receita, após transição, seria proporcional ao consumo (princípio do destino)
 - Distribuição seria feita com base no imposto apurado por estado/município, ajustado pelas transações interestaduais/intermunicipais

Proposta de reforma: IBS

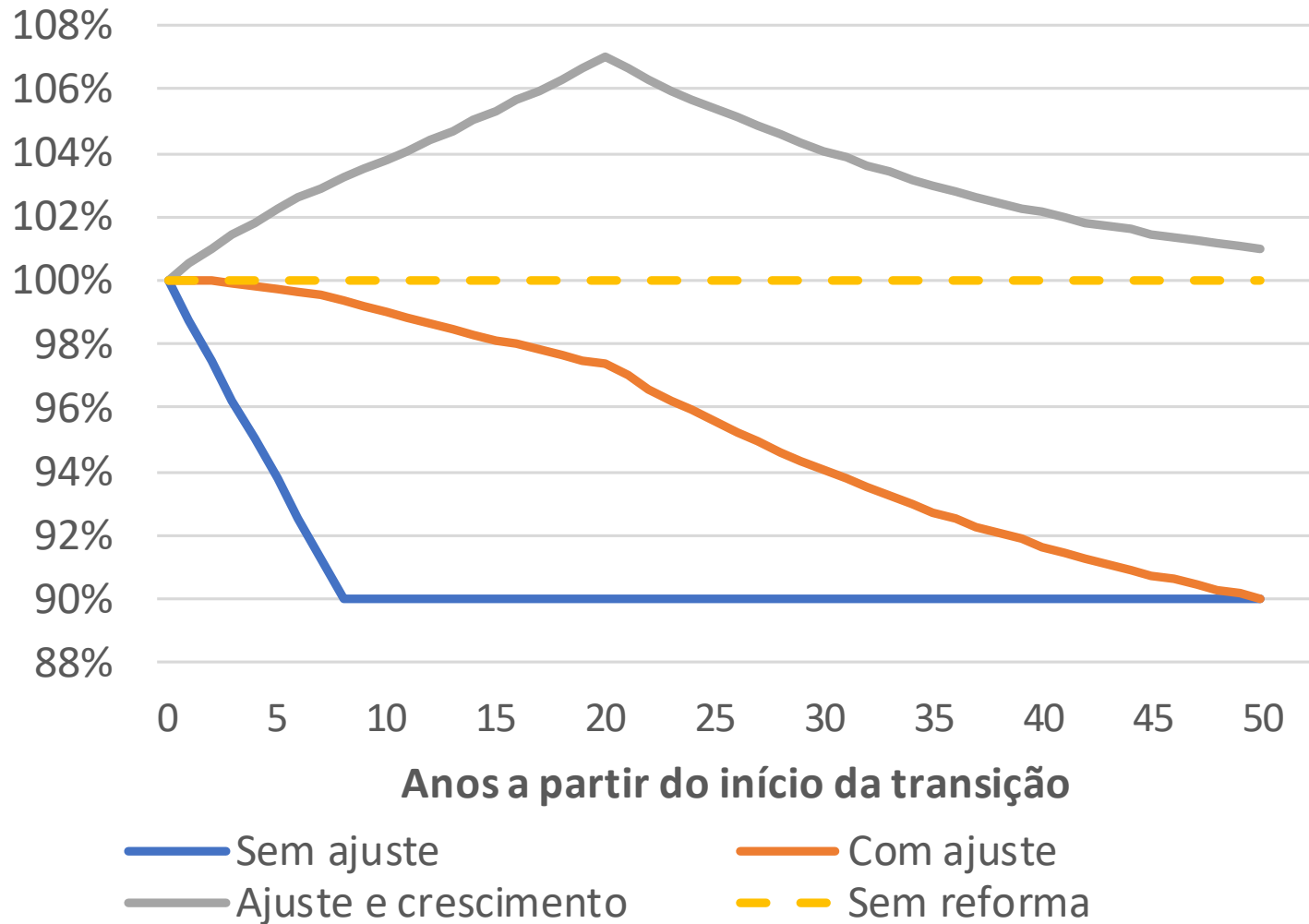
Estados e Municípios

- Transição na distribuição federativa da receita seria feita ao longo de 50 anos
 - Nos primeiros 20 anos apenas o crescimento real da receita seria distribuído pelos novos critérios
 - Nos 30 anos seguintes haveria convergência para os novos critérios de distribuição da receita
- Redução das desigualdades exige reforço da Política de Desenvolvimento Regional
 - Aplicação em mecanismos eficientes de redução das desigualdades regionais, como infraestrutura e qualificação de trabalhadores

Proposta de reforma: IBS

Estados e Municípios

Exemplo para estado "perdedor"



Proposta de reforma: IBS

Alíquota e distribuição da receita

- Alíquota do IBS (percebida pelo contribuinte) seria soma de várias alíquotas singulares:
 - **Federais**, correspondentes às destinações atuais do PIS, Cofins e IPI
 - **Estaduais** (destinações atuais do ICMS)
 - **Municipais** (destinações atuais do ISS)
- Alíquotas singulares poderiam ser alteradas por lei da respectiva unidade federada (observadas algumas restrições)
 - Modelo reduz muito a rigidez orçamentária
 - Maior transparência para os contribuintes

Proposta de reforma: IBS

Alíquota e distribuição da receita

	Alíquota Singular	Tributo Atual
Alíquota total	25%	
Gerenciável pela União	9,2%	
Parcela Federal		
Livre	2,90%	PIS/Cofins e IPI
Seguridade Social	4,63%	Cofins
FAT - Seg. Des. e Abono	0,58%	PIS
FAT - BNDES	0,39%	
Fundos Regionais	0,04%	
Parcela Estadual		
FPE	0,26%	IPI
FPEx	0,12%	
Parcela Municipal		
FPM	0,30%	

Proposta de reforma: IBS

Alíquota e distribuição da receita

	Alíquota Singular	Tributo Atual
Gerenciável pelos Estados	13,8%	
Parcela Estadual		ICMS
Educação	2,58%	
Saúde	1,24%	
Livre	6,51%	
Parcela Municipal		
Cota Parte	3,44%	
Gerenciável pelos Municípios	2,0%	
Parcela Municipal		ISS
Educação	0,50%	
Saúde	0,30%	
Livre	1,21%	

Proposta de reforma: IBS

Legislação, Fiscalização e Contencioso

- Mudança requer Emenda Constitucional
- Legislação e regulamento de âmbito nacional
- Cobrança e Fiscalização: coordenada e uniformizada entre União, estados e municípios
 - Interpretação/consulta: órgão com representantes dos fiscos das três esferas de governo
- Contencioso administrativo
 - Primeira instância: estadual
 - Segunda instância (harmonizadora): nacional
- Contencioso judicial: federal

Proposta de reforma: IBS

Interação com o SIMPLES

- Empresas do **SIMPLES** poderiam optar entre:
 - Manter o regime atual, sem apropriação ou transferência de créditos
 - Adesão integral ao IBS, com redução da alíquota do SIMPLES correspondente aos cinco tributos substituídos pelo IBS
- Para as empresas do **lucro presumido** seria aplicado o regime normal do IBS
- Simplicidade do imposto pode permitir o lançamento de ofício para MPEs

Tributação da Renda

O modelo brasileiro de tributação da renda tem vários problemas

- Erosão das bases tributárias
- Falta de isonomia na tributação da atividade econômica
- Insuficiente progressividade efetiva
- Complexidade e peso das obrigações acessórias

No entanto, o modelo atual também tem características positivas que merecem ser mantidas

- Sistema dual de tributação da pessoa física
- Retenção na fonte pelas fontes pagadoras (mas há excessos)
- Interação eletrônica entre o fisco, fontes pagadoras e contribuintes

Tributação da renda

Falta de isonomia e progressividade insuficiente

Pefil dos declarantes do IRPF (ano base 2016)

Faixas salairias (SM)	Quantidade de Declarantes (mil)	Rendimentos (R\$ bilhões)				
		Total (A)	Tributáveis	Tribut. Exclus.	Isentos (B)	(B)/(A)
Total	28.004	2.745	1.620	281	844	30,7%
Até 10	22.274	995	796	64	134	13,5%
Mais de 10 até 40	5.050	947	617	84	246	26,0%
Mais de 40 até 160	611	419	160	54	205	49,0%
Mais de 160	68	385	46	80	259	67,2%
Propriet. de empresas¹	2.550	746	169	96	481	64,4%
Até 10	1.367	70	33	2	34	48,5%
Mais de 10 até 40	863	183	63	12	109	59,2%
Mais de 40 até 160	273	201	49	20	131	65,2%
Mais de 160	47	293	23	62	208	71,0%

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

Tributação da renda

Pessoas físicas

O IRPF é o instrumento por excelência para realizar a função redistributiva do sistema tributário

No Brasil a função redistributiva do IRPF, e seu potencial de arrecadação, são comprometidos por vários motivos

- Regimes tributários preferenciais (pejotização)
- Isenção sobre diversos rendimentos financeiros
- Incentivos fiscais
- Categorias de renda que fogem à tributação (ex. auxílios)

A utilização plena do regime dual, no qual a renda do trabalho é tributada de forma progressiva e a renda do capital de forma proporcional, resultaria em simplicidade, ampliação da base e maior progressividade efetiva

O modelo brasileiro de tributação do lucro prejudica a competitividade do país como polo de investimento

- Alíquota elevada (34%) em um contexto de acirramento da disputa tributária entre países
 - Problema é parcialmente mitigado pela isenção na distribuição de dividendos e pelo modelo de JCP
- Modelo de tributação de controladas e coligadas no exterior
- Grande complexidade

Em contrapartida, há uma série de possibilidades de redução da base tributável, que geram distorções e perda de arrecadação

- Excesso de benefícios fiscais (que geram distorções)
- Tributação das reorganizações empresariais
- Tratamento de rendimentos pessoais como renda empresarial

A reforma da tributação das pessoas jurídicas deveria tratar simultaneamente de todas as distorções

- Eventual redução da alíquota, acompanhando a tendência internacional, deveria vir acompanhada de medidas de aumento da base tributável, corrigindo distorções
- Simplificação do IRPJ permitiria reduzir o âmbito da tributação em bases estimadas (Lucro Presumido e SIMPLES)
- Unificação IRPJ/CSLL (ou da legislação), tomando cuidado para não aumentar a rigidez orçamentária

Idealmente a mudança deveria vir acompanhada de alguma forma de integração entre o IRPJ e o IRPF

- Imposto recolhido na empresa constitui adiantamento da tributação do sócio/acionista
- Fechamento de brechas na tributação da renda do trabalho

Tributação da renda

Mercado financeiro

A tributação de instrumentos financeiros gera muitas distorções

- Diferenciação por instrumento, destinação dos recursos e prazo, muitas vezes beneficiando aplicadores de alta renda

O ideal é a adoção de um regime uniforme aplicado a todos instrumentos de poupança e investimento financeiro

- Incidência sobre componente real do rendimento deve ser compatível com a tributação das pessoas físicas
- Retenção pela entidade liquidante na renda variável
- Manter tributação sobre ganho de capital da PF na realização

No agregado, as mudanças na tributação da renda tendem a gerar um aumento de arrecadação, que deveria ser alocado na redução de tributos distorcivos e regressivos

Tributos sobre a Folha de Salários

Tributos sobre a folha de salários

Distorções

A tributação da folha de salários no Brasil é muito elevada para padrões internacionais

- Financiamento da previdência + “penduricalhos”
- Média das contribuições para a seguridade na OCDE: 22,9%
- **Elevada tributação da folha dificulta a formalização de trabalhadores de baixa renda**
 - Problema é agravado pela existência de benefícios assistenciais semelhantes aos previdenciários
 - Multiplicidade de regimes de contribuição gera possibilidade de arbitragem e 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

Incidência para uma empresa padrão

Contribuições sobre folha (sem FGTS)

	Mínimo	Máximo
Empregador (salário integral)	26,3%	31,8%
Previdenciárias	20,5%	26,0%
INSS		20,0%
Seg. Acid. Trab.	0,5%	6,0%
Não Previdenciárias		5,8%
Salário Educação		2,5%
Sistema S		2,5%
SEBRAE		0,6%
INCRA		0,2%
Empregado (limitado ao teto Sal. Contrib.)	8,0%	11,0%
Total	34,3%	42,8%

Obs. Contribuições incidentes sobre a folha de salários de uma empresa industrial ou comercial típica. A alíquota total se aplica apenas até o teto do salário de contribuição.

Tributos sobre a folha de salários

Proposta de reforma

Idealmente, a solução dos problemas na tributação da folha de salários passa mudanças em três áreas (e inclui alterações nos benefícios previdenciários e assistenciais)

a) Baixa renda

- Criação de um benefício não-contributivo para todo brasileiro com idade para aposentadoria (Renda Básica do Idoso – RBI)
 - Valor inicial pode ser SM, mas seria desvinculado do SM
- Desoneração da parcela de todos os salários equivalente à RBI
 - Desoneração alcançaria contribuição para aposentadoria, mas não contribuição para benefícios de risco exclusivos de trabalhadores formais (ex. auxílio-doença)

Tributação da folha de salários

Exemplo de aplicação da proposta

Exemplo de contribuição no modelo proposto

Salário (R\$)	Contribuição ao INSS (R\$)			Alíquota Efetiva
	RBI (10%)	Acima RBI (30%)	Total	
1.000	100	0	100	10,0%
1.500	100	150	250	16,7%
2.000	100	300	400	20,0%
5.000	100	1.200	1.300	26,0%

Exemplo de benefício (hip: salário real R\$ 2.000)

	anos de contribuição			
	0	10	20	40
Renda Básica Idoso	1.000	1.000	1.000	1.000
Benef. Contributivo	0	250	500	1.000
Total	1.000	1.250	1.500	2.000

Tributos sobre a folha de salários

Proposta de reforma

b) Alta renda

- Propõe-se limitar as contribuições previdenciárias (inclusive patronais) ao teto do salário de contribuição

c) Penduricalhos

- Propõe-se que os “penduricalhos” incidentes sobre a folha sejam cobrados sobre outra base ou eliminados

Mudança permitiria um único regime de financiamento da previdência para todos trabalhadores

- Vinculação explícita entre contribuições e benefícios

Exige elevação de outros tributos

Regimes Simplificados de Tributação para MPEs

Usualmente as empresas são tributada sobre três bases

- Valor adicionado
- Lucro
- Folha de salários

O Brasil possui três regimes simplificados de tributação para pequenos negócios, com limites extremamente elevados

- **Lucro Presumido** (receita anual < R\$ 78 milhões)
 - Lucro e PIS/Cofins tributados sobre o faturamento
- **SIMPLES** (receita anual < R\$ 4,8 milhões)
 - Substituição das três bases pelo faturamento
- **MEI** (receita anual < R\$ 81 mil)
 - Valor fixo mensal (próximo a R\$ 50,00)

Limites de enquadramento muito elevados

- Limite para dispensa de registro/isenção do IVA na OCDE:
Mediana: US\$ 27,5 mil / Máximo: US\$ 115 mil

Impactos distributivos injustificáveis

- Favorecimento de negócios com altas margens
- Tributação dos sócios muito inferior à do trabalho formal

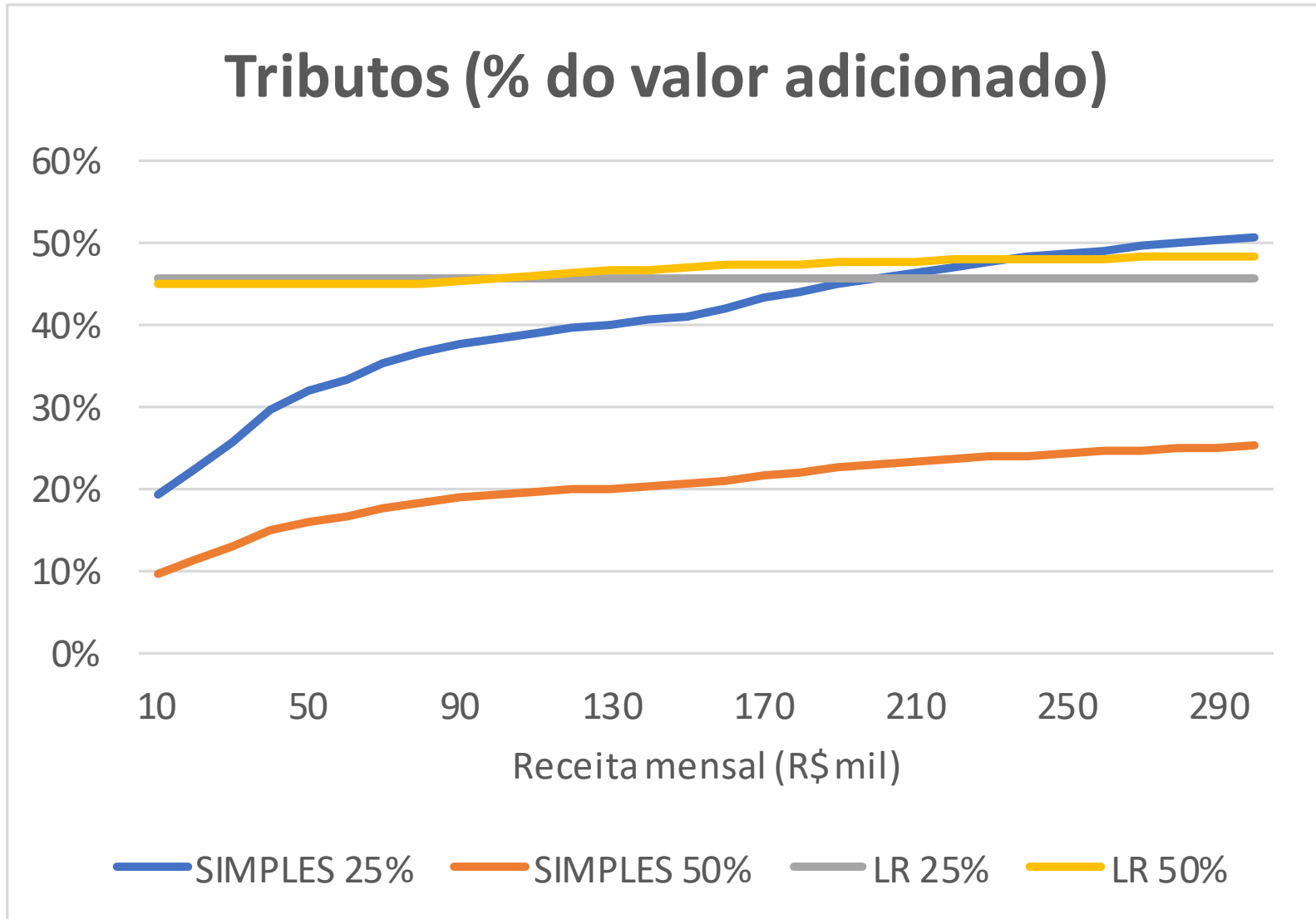
Impactos negativos sobre produtividade

- Indução a formas de organização ineficientes
- Manutenção de pequenos negócios improdutivos
- Baixo (ou nulo) impacto sobre formalização

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

Regimes simplificados

Favorecimento de negócios com altas margens



Regimes simplificados

Impacto distributivo

Exemplo de incidência tributária para prestador de serviços¹

	Empregado ²	Sócio de empresa	
		L. Presumido	Simplex ³
A. Valor do serviço prestado	30.000	30.000	30.000
B. Tributos pagos pela empresa	9.792	4.614	2.580
Tributos Exceto folha ⁴	2.861	3.485	2.580
Folha (exceto FGTS)	5.315	1.129	
FGTS	1.617		
C. Tributos pagos pela pessoa física	5.138	1.133	1.133
INSS empregado/conta própria	621	621	621
IRPF (retido na fonte)	4.517	512	512
D. Remuneração líquida (A-B-C)	15.070	24.253	26.287
E. Total tributos pagos (B+C)	14.930	5.747	3.713

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.

Regimes simplificados

Proposta de reforma

A mudança mais importante para racionalizar os regimes simplificados é simplificar o regime normal de tributação

- Permitiria reduzir limites de enquadramento

Tributação do valor adicionado

- Adotar o padrão mundial de isenção ou dispensa de registro para negócios muito pequenos

Tributação da renda

- Tributação presuntiva com base na margem bruta (empresas menores) ou regime de caixa (empresas maiores)

Tributação da folha

- Proposta apresentada permitiria regime universal para todas as empresas (inclusive o MEI)

Tributação da Propriedade

Impostos incidentes sobre o estoque de propriedade

- **IPTU** (imóveis urbanos) – municipal
 - Problema: dificuldade em atualizar plantas de valores e cobrança por pequenos municípios
- **ITR** (imóveis rurais) – federal/municipal
 - Problema: mistura entre finalidade fiscal e extrafiscal (política fundiária) e baixa arrecadação
- **IPVA** (veículos automotores terrestres) – estadual

Impostos incidentes sobre a transferência de propriedades

- **ITCMD** (heranças e doações) - estadual
 - Alíquota máxima limitada a 8% e dificuldade de tributação quando o doador/sucedido reside no exterior
- **ITBI** (transferência de imóveis) - municipal

Tributação da propriedade

Propostas de mudança

- **ITCMD:** Alíquota brasileira é baixa, mas a discussão sobre alíquotas deve considerar os limites colocados pela competição internacional e pela facilidade de planejamento tributário de pessoas de alta renda
 - Vale avaliar a federalização do imposto em uma reforma tributária mais ampla
- **ITR:** O ideal seria que o tributo tivesse finalidade apenas fiscal, adotando-se outros instrumentos para a extrafiscalidade
- **IPVA:** Extensão para veículos aquáticos e aéreos e definição clara do domicílio no caso de pessoas jurídicas

No caso do **IPTU** e do **ITBI**, os ajustes necessários são mais de natureza operacional

Comentários Finais

As distorções do sistema tributário brasileiro são tão grandes que é possível promover uma reforma que, simultaneamente, aumente a eficiência econômica e corrija distorções distributivas

O objetivo da proposta é melhorar a qualidade do sistema tributário e não a dimensão da carga tributária

Tributação no Brasil: uma agenda de trabalho

Junho de 2018