

# Sistema tributário

Pontos fracos e recomendações de políticas



**BANCO MUNDIAL**  
BIRD • AID | GRUPO BANCO MUNDIAL

AGO  
2018





## A receita fiscal é alta, apesar das alíquotas moderadas

O Brasil tem volume significativo de receitas com impostos sobre valor adicionado (VAT) e impostos de renda corporativos (CIT), embora suas alíquotas sejam mais baixas do que em mais da metade dos países pares.

- O desafio não tem a ver com eficiência do sistema tributário, mas sobre o ônus efetivo e a incidência sobre os contribuintes.

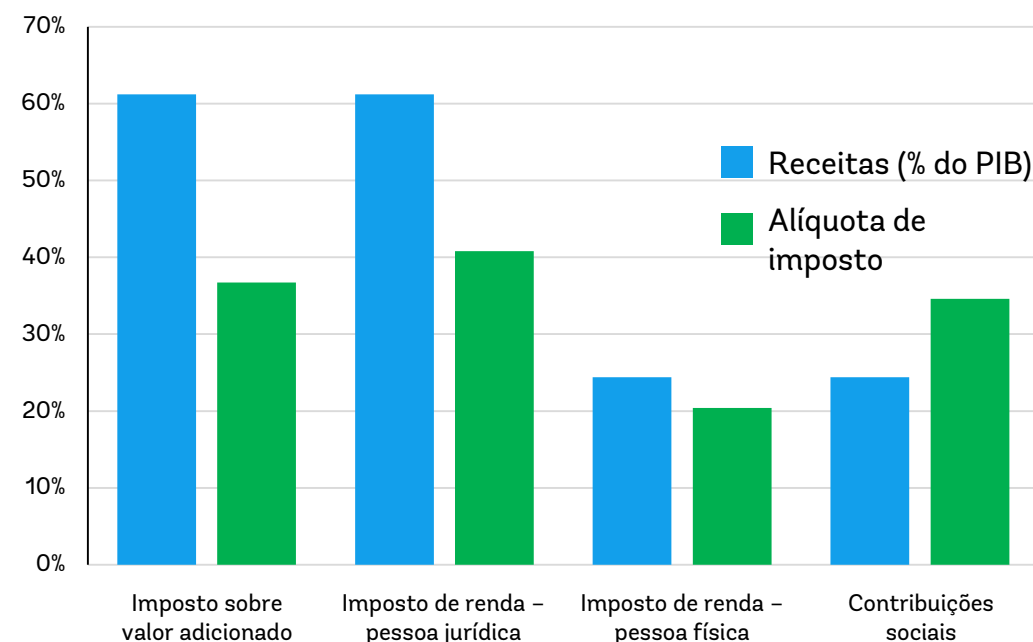
No caso do IRPF, a receita e a alíquota no Brasil classificam o país no 20º percentil de países pares, embora a baixa classificação seja motivada pela comparação com a OCDE.

O Brasil arrecada mais IRPF que a maioria de seus pares na América Latina e em outros mercados emergentes.

As contribuições sociais são a área em que o Brasil apresenta desempenho inferior, considerando-se as alíquotas relativamente elevadas.

- Reflete a informalidade e as grandes desonerações da folha de pagamento concedidas desde 2012

Receitas de Impostos Indiretos (% do PIB) - 2016



Fonte: IMF World Revenue Longitudinal Data (2014) e USAID (2013)

(%) Percentil do Brasil na distribuição de amostras

\* Países pares incluem países da América Latina, países com mercados emergentes e países da OCDE.



## Impostos sobre o faturamento causa distorções

**Há acúmulo de impostos nos níveis federal, estadual e municipal.** Isso ocorre porque os impostos incidem sobre o preço final de venda das mercadorias (já incluindo os impostos), em vez de incidir no preço de venda anterior aos impostos.

**Múltiplos impostos cobrados de empresas incidem sobre a mesma base: o faturamento.**

Isso inclui o SIMPLES, o ISS, ou o PIS/COFINS, IRPJ e CSLL quando a empresa opta pelo regime de lucro presumido.

- Os impostos em diferentes níveis de governo se somam uns aos outros; e
- Na prática, muitas vezes é difícil deduzir o custo dos insumos (custos administrativos, atrasos).

**Os impostos sobre o faturamento no Brasil têm várias consequências econômicas:**

- Incidem em cascata ao longo de toda a cadeia de produção - as alíquotas fiscais são, efetivamente, mais altas para as empresas mais próximas do fim da cadeia de produção e com cadeias mais longas;
- Isso acaba distorcendo as decisões das empresas em relação aos insumos - ocasionando a integração vertical e segmentação de mercado - e dificultando a equidade horizontal, visto que as empresas de setores diversos são tributadas com alíquotas efetivas diferentes, reduzindo, portanto a eficiência da produção na economia.
- As alíquotas diferenciadas se somam às distorções que o sistema tributário cria diretamente, ao impor impostos diferentes sobre bens e serviços.
- Uma estimativa do tamanho das distorções (e, portanto, das perdas econômicas) exigiria acesso a micro dados.



## Progressividade limitada

O sistema tributário brasileiro é regressivo porque depende, principalmente, de impostos indiretos; estes impostos são regressivos porque os pobres dedicam uma parcela maior de sua renda ao consumo de bens essenciais.

- Os impostos indiretos são importantes no Brasil, visto que contabilizaram 15% do PIB em 2016 - a média da OCDE foi de 11%;

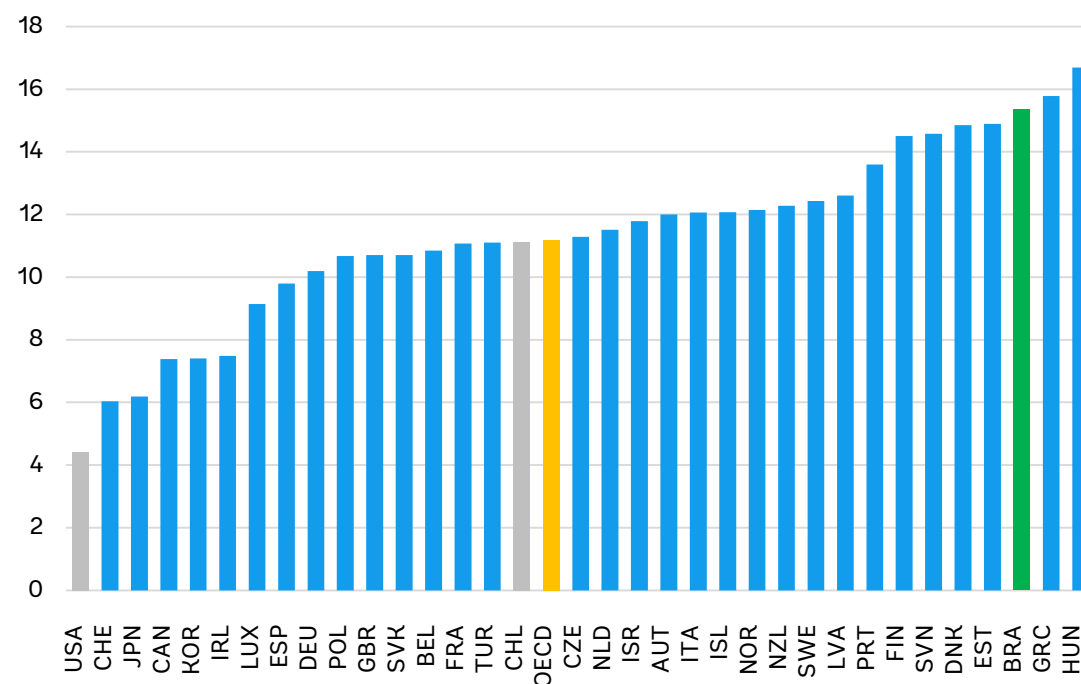
Além disso, as pessoas de alta renda têm parte de sua renda isenta de tributação; a média das alíquotas efetivas do imposto de renda aumenta até o 99º percentil de distribuição de renda, chegando a 12,3%, e depois cai para 7% para os 0,05% mais ricos da população;

- Uma brecha permite a mudança de base de tributação do imposto de renda, de pessoa física para pessoa jurídica ("pejotização"), principalmente para profissionais ricos que, dessa forma, se beneficiam de alíquotas efetivas mais baixas no imposto de renda.

Por isso, o sistema tributário do Brasil pouco contribui para a redução da desigualdade: Considerando-se todos os impostos e todas as transferências diretas e indiretas, o Brasil reduziu a desigualdade em 24%.

Esse percentual é 30% em países europeus, e 41% e 34% na Argentina e na Rússia, respectivamente.

Figura 2: Receitas de impostos Indiretos (% do PIB) - 2016



Fonte: OCDE e Receita Federal.

Nota: Receita dos impostos sobre bens e serviços.



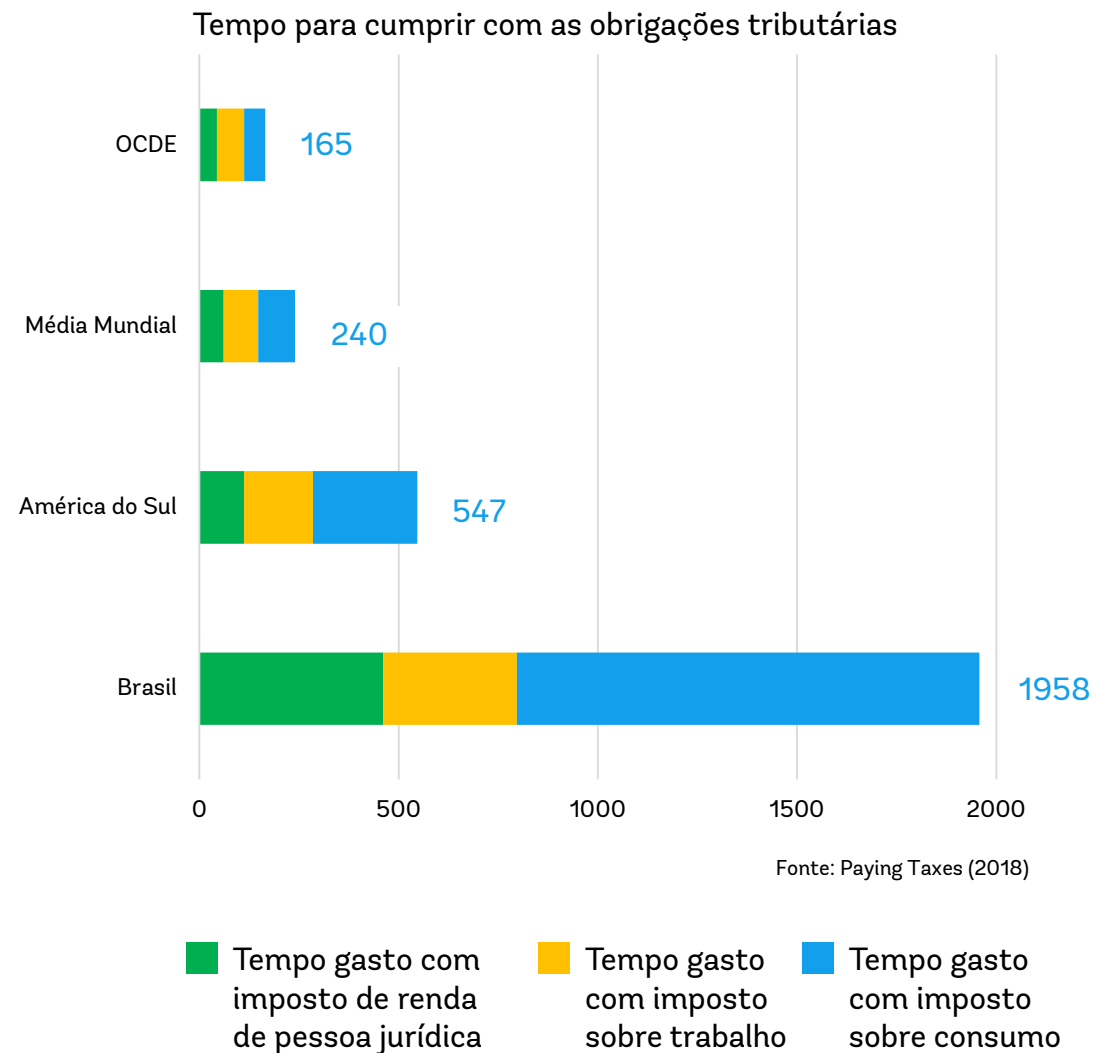
## Alto custo de cumprimento das obrigações fiscais

O sistema tributário brasileiro impõe custos de cumprimento extremamente altos aos contribuintes.

No Brasil, os contribuintes dedicam quase quatro vezes mais tempo ao cumprimento de suas obrigações fiscais do que em outros países da América Latina, e mais de dez vezes o tempo dos contribuintes nos países da OCDE (Doing Business 2018; PWC 2018).

### Os custos devem-se a:

- estrutura complexa dos impostos e combinação de impostos estaduais, federais e municipais, com órgãos de arrecadação diferentes em cada caso;
- frequentes alterações legislativas e regulatórias, o que significa que os contribuintes têm que investir periodicamente na verificação dos parâmetros do sistema fiscal e ficam sujeitos a incertezas; e
- requisitos pesados de prestação de contas.





## Concorrência tributária e “guerra fiscal”

---

Os estados com restrições fiscais competem por bases móveis de tributação.

- Gozando de liberdade para definir as alíquotas, os governos estaduais estipulam alíquotas mais baixas para o ICMS e concedem descontos para atrair as atividades econômicas móveis para seus respectivos estados.
  - O resultado foi uma queda generalizada de arrecadação - a chamada de "guerra fiscal" - entre os estados, reduzindo suas receitas agregadas.
- 

---

Os estados que “vencem” a “guerra fiscal” podem até aumentar suas receitas fiscais e a **taxa de criação de empregos, mas às custas do país como um todo.**

- Esse processo gera grandes distorções: alíquotas diferentes para setores diferentes, e alíquotas diferentes no mesmo setor em estados diferentes.
- 

---

Além disso, a concepção do ICMS favorece os estados produtores em detrimento dos estados consumidores.

- Um IVA com base no princípio do destino evitaria essa situação.
-



## Reforma dos impostos indiretos

---

O objetivo deve ser simplificar e reduzir as distorções nos impostos indiretos.

---

---

**Reforma proposta pelo CCI-F (Bernard Appy) referente ao IVA federal:**

- Substituir vários impostos sobre o faturamento por IVAs;
  - Seguir as práticas recomendadas (princípio de destino, método nota-crédito, base ampla, etc.);
  - Os estados podem divergir na alíquota de referência;
  - É previsto um período de transição de dez anos para a plena implementação do novo modelo, que parece demasiado longo e pode acarretar riscos para a reforma;
  - Também é previsto um novo mecanismo de distribuição da receita, que entrará plenamente em vigor no espaço de 50 anos.
- 

---

**Reforma proposta pelo Dep. Haully:**

- Inclui o IVA estadual e o imposto federal sobre produtos industrializados;
  - É menos detalhada que a proposta do CCI-F;
  - Prevê um período de transição mais curto, de 5 a 15 anos (em duas fases).
- 

**Uma estimativa do tamanho das distorções (e, portanto, dos possíveis ganhos resultantes das reformas) exigiria acesso a micro dados.**

---



## Reforma dos impostos diretos

---

Além de reduzir as distorções nos impostos indiretos, é necessário tornar o imposto de renda mais progressivo.

---

Ampliar a base do imposto de renda:

- Incluindo todos os tipos de ganhos de capital;
  - Eliminando as deduções regressivas; e
  - Reinstituindo a tributação dos dividendos.
- 

---

Harmonizar as alíquotas do imposto de renda em diversas bases para reduzir o deslocamento de renda.

---

A implementação de um imposto de renda dual, como na Escandinávia e no Chile, eliminaria as diferenças fiscais entre os rendimentos de capital e do trabalho.

---







## Principais mensagens

### 1. O sistema tributário gera ineficiências de produção:

- Recomendação de substituir os impostos sobre o faturamento por um IVA federal.

### 2. O sistema tributário não é tão equitativo quanto poderia ser:

- Recomendação de reinstaurar os impostos sobre dividendos e considerar um imposto de renda dual.

### 3. Os custos de cumprimento das obrigações fiscais são extremamente altos:

- Recomendação de simplificar os requisitos de entrega da declaração e automatizar a entrega.

	BAIXO IMPACTO	ALTO IMPACTO
FÁCIL IMPLEMENTAÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Simplificar os requisitos específicos de entrega da declaração</li> <li>• Eliminar as isenções regressivas do IRPF</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reinstaurar a tributação de dividendos</li> <li>• Incluir todos os ganhos de capital na base do IRPF</li> <li>• Facilitar o trabalho analítico com o uso de microdados</li> </ul>
DIFÍCIL IMPLEMENTAÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Implementação do processo de simplificação fiscal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Substituir impostos indiretos por IVAs</li> <li>• Harmonizar as alíquotas tributárias sobre a renda do trabalho e de capital / criar um imposto de renda dual</li> </ul>



**BANCO MUNDIAL**  
BIRD • AID | GRUPO BANCO MUNDIAL

[www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

<http://www.worldbank.org/pt/country/brazil/brief/brazil-policy-notes>