



Bernard Appy¹

A RELEVÂNCIA DA REFORMA TRIBUTÁRIA

Embara se fale muito sobre a necessidade de uma reforma tributária no Brasil, há pouca compreensão sobre quais são as distorções do atual modelo tributário, e, portanto, sobre o que precisa ser reformado. Os problemas do sistema tributário brasileiro são generalizados e têm várias consequências negativas, sendo as principais uma grande perda de produtividade (e, portanto, uma redução do PIB potencial do país) e distorções distributivas injustificáveis, as quais levam a que situações equivalentes sejam tributadas de forma muito distinta e a que parcela relevante das pessoas de alta renda paguem poucos impostos.

Parte dos problemas do sistema tributário brasileiro é de ordem geral. Entre esses destacam-se a grande complexidade, que leva a que o custo de conformidade tributária (custo burocrático de cumprimento das obrigações tributárias) seja muito elevado. Segundo o Banco Mundial, o Brasil é o campeão mundial em horas de trabalho despendidas por uma empresa de porte médio para apurar e pagar tributos.

Outro problema é a altíssima litigiosidade em torno de matérias tributárias no Brasil, a qual além de representar um custo para as empresas (com advogados etc.), cria uma situação de forte insegurança jurídica, que prejudica o investimento e, portanto, o crescimento. Segundo

Lopes (2017), em 2014 o valor do contencioso tributário correspondia a 32% do valor de mercado de uma amostra das maiores companhias de capital aberto do país.

Os problemas do sistema tributário brasileiro são generalizados e têm várias consequências negativas

Este texto trata de forma mais detalhada de dois problemas que, de meu ponto de vista, estão entre as principais distorções do sistema tributário brasileiro. O primeiro, mais conhecido, diz respeito ao modelo de tributação dos bens e serviços. O segundo, menos compreendido, trata dos regimes simplificados de tributação.

TRIBUTAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS

As distorções do sistema tributário brasileiro que mais prejudicam a produtividade decorrem da estrutura de tributação dos bens e serviços no país, a qual compreende cinco tributos: ICMS (estadual), ISS (municipal), IPI (federal) e as contribuições para a seguridade social (Cofins) e para o Programa de Integração Social (PIS).

1. Diretor do Centro de Cidadania Fiscal. Foi Secretário Executivo e Secretário de Política Econômica do Ministério da Fazenda (2003-2009).



A estrutura de tributação dos bens e serviços no Brasil compreende cinco diferentes incidências setoriais

Esses tributos têm diferentes incidências setoriais (conforme se apresenta de forma esquemática no Quadro 1) e também são cobrados de forma distinta. O ICMS e o IPI são impostos não-cumulativos, em que o valor devido corresponde à diferença entre o débito incidente nas vendas da empresa e o crédito correspondente ao imposto incidente nas aquisições de insumos utilizados na produção. O ISS é um tributo cumulativo que incide sobre a prestação de serviços, não gerando qualquer crédito. Já o PIS e a Cofins (que têm a mesma legislação e podem ser tratados como um único tributo) são cobrados tanto pelo regime não-cumulativo quanto pelo regime cumulativo.

Quadro 1. Padrão de incidência tributária setorial

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

Nota: Incidência mais comum para um empreendimento típico do setor.

Os tributos sobre bens e serviços respondem pela maior parte do custo de conformidade tributária e estão na origem de parcela relevante dos litígios tributários no país. Mas o principal impacto desses tributos sobre a produtividade decorre de outra razão, que é a distorção que provocam na forma de organização da produção.

Este ponto se torna mais claro através de um exemplo, que é a diferença na tributação de uma obra de construção civil feita integralmente no canteiro de obra (com concreto armado) ou feita com estruturas pré-fabricadas que são montadas no canteiro. No Brasil, a construção no canteiro

de obra é tributada pelo ISS (cuja alíquota máxima é de 5%) e pelo PIS/Cofins cumulativo (alíquota de 3,65%). Já a produção de estruturas pré-fabricadas é tributada pelo ICMS (em São Paulo a alíquota para estruturas metálicas é de 12%), pelo PIS/Cofins não-cumulativo (alíquota de 9,25%) e, em alguns casos, pelo IPI. Ou seja, o valor agregado no canteiro de obras é tributado no máximo em 8,65% enquanto que o valor agregado na produção de estruturas pré-fabricadas é tributado em, no mínimo, 21,25%. Mesmo que a construção feita com estruturas pré-fabricadas seja 10% mais eficiente que a construção no canteiro (o que significa que com a mesma quantidade de trabalho e capital alocados na produção de 10 prédios de concreto armado seja possível construir 11 prédios com estruturas pré-fabricadas), ainda assim a tributação leva a que se opte pela forma menos eficiente de construção.

Os efeitos distorcivos do modelo brasileiro de tributação de bens e serviços apresentados neste exemplo ocorrem em muitas outras situações. Sempre que a tributação varia em função da forma de organização da produção (seja setorialmente, em termos geográficos, de porte de empresa ou de internalização ou terceirização de atividades) há o risco de que induza formas menos eficientes de produção. Este problema é muito agravado, no Brasil, pela profusão de benefícios tributários e regimes especiais, concedidos pela União, pelos estados e pelos municípios.

Sempre que a tributação varia em função da forma de organização da produção há o risco de que induza formas menos eficientes de produção

Um exemplo de distorção na alocação geográfica da produção é a guerra fiscal do ICMS, a qual só existe porque, nas transações interestaduais, parte do ICMS é cobrado no estado de origem das mercadorias. Nas tabelas 1a e 1b, apresenta-se um exemplo do efeito da guerra fiscal. Neste exemplo, supõe-se que o Estado A é aquele no qual a produção de uma determinada mercadoria é mais eficiente e que o mercado consumidor está no Estado B.

Tabela 1. Exemplo de tributação do ICMS em uma operação interestadual

a) sem guerra fiscal		b) com guerra fiscal	
Estado A	Estado B	Estado C	Estado B
Valor da oper.: 100	Valor da oper.: 150	Valor da oper.: 100	Valor da oper.: 150
Alíquota ICMS: 12%	Alíquota ICMS: 18%	Alíquota ICMS: 12%	Alíquota ICMS: 18%
Débito ICMS: 12	Débito ICMS: 27	Débito ICMS: 12	Débito ICMS: 27
Crédito ICMS: 0	Crédito ICMS: 12	Crédito ICMS: 0	Crédito ICMS: 12
		Créd. presumido: 8	
ICMS devido: 12	ICMS devido: 15	ICMS devido: 4	ICMS devido: 15
ICMS total: 27		ICMS total: 19	

Na situação sem guerra fiscal, a mercadoria é produzida no Estado A e vendida por R\$ 100 para o Estado B, onde é comercializada por R\$ 150 para o consumidor final. Neste caso, o Estado A ficaria com uma receita de R\$ 12 e o Estado B com uma receita de R\$ 15. No exemplo com guerra fiscal, supõe-se que o Estado C concede um benefício (crédito presumido) de R\$ 8 para “roubar” a empresa do Estado A, mantendo a venda para o Estado B. Nesta hipótese, o Estado C teria uma receita de R\$ 4 e o Estado B manteria a receita de R\$ 15.

Este exemplo mostra duas características importantes da guerra fiscal. A primeira é que o Estado C, que concede o benefício, não apenas não perde receita, mas tem um pequeno ganho de arrecadação. Quem perde receita é o Estado A, onde a empresa se instalaria se não fosse a guerra fiscal.


A segunda característica é que a guerra fiscal induz uma distribuição geográfica ineficiente da estrutura produtiva, aumentando o custo de logística e, em alguns casos, o custo de produção. Não se trata de uma situação hipotética. Há uma enorme quantidade de situações que confirmam esse fato. A título de exemplo, o Estado de São Paulo concede incentivos para a moagem de trigo

e a fabricação de massas, enquanto que os Estados do Paraná e do Rio Grande do Sul (que produzem trigo) concedem incentivos para montadoras. Na ausência de incentivos é provável que a localização dessas indústrias estivesse trocada e que um número muito menor de caminhões transitasse pelas estradas brasileiras.

A crítica à guerra fiscal não significa que não é necessária uma política de desenvolvimento regional, mas apenas que a guerra fiscal não é uma forma eficaz de alcançar este objetivo, até porque hoje até os Estados mais ricos do país concedem incentivos.

A guerra fiscal não é uma forma eficaz de alcançar O desenvolvimento regional

Outro exemplo de como um modelo inadequado de tributação de bens e serviços prejudica a produtividade é a cumulatividade. A cumulatividade ocorre quando há a incidência de tributos em uma etapa do processo de produção que não gera créditos para as etapas subsequentes. Isto ocorre no caso de impostos puramente cumulativos, como o ISS e parte do PIS/Cofins, mas ocorre também



A guerra fiscal induz uma distribuição geográfica ineficiente da estrutura produtiva, aumentando o custo de logística e, em alguns casos, o custo de produção

no caso de falhas no sistema de não cumulatividade, quando há restrições ao aproveitamento de créditos – o que ocorre tanto no ICMS quanto no PIS/Cofins não-cumulativo.

Os efeitos da cumulatividade são vários. Por um lado, a cumulatividade acaba resultando na oneração dos bens de capital, aumentando o custo dos investimentos, e no aumento do custo das exportações, prejudicando a competitividade do país. Por outro lado, a cumulatividade induz uma verticalização artificial da estrutura produtiva, prejudicando a produtividade, pois estimula as empresas a produzir internamente bens ou serviços que poderiam ser produzidos de forma mais eficiente por terceiros.

Quando agregadas todas as distorções alocativas decorrentes do modelo brasileiro de tributação de bens e serviços, o impacto sobre a produtividade do país é enorme. Ainda que não seja possível estimar esse impacto com precisão, acredito que a correção dessas distorções poderia elevar o PIB potencial do Brasil em pelo menos 10%, em um período entre dez e vinte anos.

REGIMES SIMPLIFICADOS DE TRIBUTAÇÃO

O segundo tema analisado diz respeito aos impactos distributivos e sobre a produtividade dos regimes simplificados de tributação do país.

O principal regime simplificado brasileiro é o SIMPLES, no qual os tributos sobre o lucro (IRPJ e CSLL), sobre a folha de salários (contribuição para o INSS) e sobre as vendas de bens e serviços (ICMS, ISS, PIS/Cofins e IPI) são substituídos por um único tributo sobre a receita, cuja alíquota é crescente com o faturamento da empresa. O limite de faturamento para ingresso no SIMPLES é de R\$ 3,6 milhões/ano (equivalente a R\$ 300 mil/mês).

Outro regime simplificado de tributação é o lucro presumido, cujo limite de faturamento é de R\$ 78 milhões/ano (R\$ 6,5 milhões/mês). No regime de lucro presumido os tributos sobre o lucro são substituídos por uma incidência sobre o faturamento e o PIS/Cofins é cobrado apenas pelo regime cumulativo (também sobre o faturamento).

Tabela 2. 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. Estimativa realizada para 2016.

O problema da substituição de tributos sobre a renda (lucro e folha de salários) e sobre o valor adicionado (ICMS, IPI e parte do PIS/Cofins) por uma incidência sobre o faturamento é que este tipo de tributação favorece muito empresas que operam com altas margens (nas quais usualmente o lucro também é maior) em detrimento de empresas que operam com margens pequenas. Cria-se assim uma distorção distributiva que é amplificada pelo fato de que, tanto no SIMPLES quanto no lucro presumido, o lucro distribuído aos sócios das empresas é isento de imposto de renda na pessoa física.

Este problema fica claro quando tomamos um exemplo concreto, apresentado na Tabela 2. Neste exemplo compara-se o montante de tributos pagos por um trabalhador que presta serviços no valor de R\$ 30 mil por mês em três situações: a) quando este trabalhador é empregado por uma empresa do regime normal de tributação (lucro real); b) quando é sócio de uma empresa do lucro presumido; e c) quando é sócio de uma empresa do SIMPLES (exercendo uma profissão enquadrada no Anexo III do SIMPLES, caso, por exemplo, dos corretores de seguros e contadores).

Como se vê na tabela, quando considerado o imposto pago pela empresa (supondo que esta não tem lucro) e pelo trabalhador, o custo total dos tributos incidentes sobre o serviço prestado pelo empregado alcança R\$ 14,9 mil (e sua renda líquida é de R\$ 15,1 mil). O valor dos tributos incidentes sobre este mesmo serviço cai para R\$ 5,5 mil (renda líquida de R\$ 24,5 mil) caso o prestador do serviço seja sócio de uma empresa do lucro presumido e para R\$ 3,4 mil (renda líquida de R\$ 26,6 mil) caso seja sócio de uma empresa do SIMPLES.

Tal exemplo explicita as distorções distributivas que resultam da forma como os regimes simplificados de tributação são aplicados no Brasil. Os sócios das empresas têm uma renda muito maior que o empregado e, no entanto, pagam um montante muito menor de tributos, pois os lucros distribuídos pela empresa não apenas não estão sujeitos à contribuição previdenciária como são isentos de imposto de renda na pessoa física. Este é o principal motivo pelo qual parcela relevante das pessoas de alta renda no Brasil é pouco tributada. É também a principal causa do forte processo de “pejotização” observado no país, pelo qual empregados de alta renda convertem-se em pessoas jurídicas para pagar menos impostos.



Regimes simplificados de tributação mal desenhados não têm impactos negativos apenas do ponto de vista distributivo. Eles afetam negativamente também a produtividade. Por um lado, a excessiva redução da tributação estimula a constituição de negócios como empresas de pequeno porte, mesmo quando sua constituição na forma de um empreendimento de grande porte seja mais eficiente. Por outro lado, quando a tributação de micro e pequenas empresas é muito inferior à tributação pelo regime normal cria-se um desestímulo ao crescimento dos pequenos negócios, que é muito ruim para o desenvolvimento do país. No Brasil, quando pequenas empresas começam a crescer há uma tendência a que se fragmentem para reduzir o custo tributário, deixando de auferir ganhos de escala e escopo.

Regimes simplificados de tributação mal desenhados afetam negativamente também a produtividade

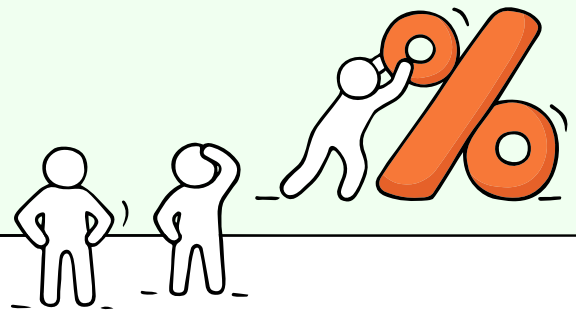
Embora haja razões para a adoção de regimes simplificados de tributação – sendo a principal o elevado custo de conformidade do regime normal de tributação –, é preciso que tais regimes sejam bem desenhados para não gerar distorções que têm impactos negativos não apenas sobre a distribuição da renda, mas também sobre o crescimento.

De fato, os regimes simplificados de tributação existentes em outros países (nos quais não há nada semelhante ao SIMPLES) focam muito mais na simplificação da apuração das bases tributárias que em uma redução expressiva da tributação dos pequenos negócios (ver a respeito OCDE, 2015).

COMENTÁRIOS FINAIS

Esse artigo teve como objetivo apresentar alguns dos principais problemas do sistema tributário brasileiro, focando em duas questões. A primeira são as distorções decorrentes do modelo de tributação de bens e serviços. A solução para estas distorções é quase consensual entre os analistas e passa pela adoção de um modelo semelhante ao adotado na maioria dos países do mundo, que é o imposto não-cumulativo sobre o valor adicionado (IVA), cujas características estão bem estabelecidas na literatura.

Há menos consenso, no entanto, sobre como transitar do modelo atual para um modelo do tipo IVA, uma vez que esta mudança tem impactos relevantes sobre preços relativos, sobre benefícios tributários concedidos às empresas e sobre a distribuição federativa da receita. O Centro de Cidadania Fiscal, instituição em que trabalho, desenvolveu uma proposta de transição para um modelo



de tributação do tipo IVA, com uma transição longa para os contribuintes e ainda mais longa para a distribuição federativa da receita. Uma descrição detalhada desta proposta está disponível em www.ccif.com.br.

A segunda questão analisada diz respeito aos regimes simplificados de tributação. Tais regimes estão na base de distorções distributivas injustificáveis, além de terem impactos negativos sobre a produtividade. Embora a correção desta distorção seja pouco discutida no Brasil, a experiência internacional sugere que o ideal seria migrar de um modelo que concentra a tributação no faturamento para um modelo que mantenha as bases tributárias do regime normal (valor adicionado e lucro), mas que permita sua apuração de forma simplificada. Recomenda-se também que os benefícios concedidos aos pequenos negócios não sejam utilizados como forma de reduzir a tributação da renda pessoal dos sócios desses negócios.

A experiência internacional sugere que o ideal seria migrar de um modelo que concentra a tributação no faturamento para um modelo que mantenha as bases tributárias do regime normal

Obviamente o sistema tributário brasileiro tem muitas outras distorções, com efeitos negativos sobre a justiça distributiva e a produtividade. Uma análise completa destes problemas não é factível, no entanto, no espaço deste artigo (uma avaliação mais detalhada sobre o efeito das distorções do sistema tributário sobre a produtividade está disponível em Appy, 2017). É certo, no entanto, que os temas discutidos no artigo estão entre as distorções mais importantes e deveriam ser prioritários em qualquer proposta séria de reforma do sistema tributário do Brasil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- APPY, B. Tributação e produtividade no Brasil. In: BONELLI, R.; VELOSO, F.; PINHEIRO, A. C. (Orgs.). *Anatomia da produtividade no Brasil*. Elsevier: FGV/IBRE, 2017.
- LOPES, A. T. L. R. *O contencioso tributário sob a perspectiva corporativa: estudo das informações publicadas pelas maiores companhias abertas do país*. Dissertação de Mestrado apresentada na Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 2017.
- 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.