



CENTRO BRASILEIRO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Texto para discussão
**A carga tributária no
Brasil**

Por
Armando Mariante
Marina Liuzzi

NÚCLEO ECONOMIA POLÍTICA
2022

Resumo¹²³

O objetivo deste texto para discussão é abordar os aspectos mais gerais da carga tributária brasileira, levando em consideração os impactos negativos de sua complexidade, falta de transparência e regressividade econômica. Tal estrutura penaliza sobremaneira o setor industrial brasileiro, afetando não só as operações cotidianas das empresas, mas também os investimentos e exportações, uma vez que prejudica a competitividade das empresas brasileiras no mercado internacional. A excessiva tributação industrial, por um lado, reduz o consumo e amplia a desigualdade social na medida em que onera desproporcionalmente as classes menos favorecidas; por outro, inibe o investimento produtivo e, por consequência, o crescimento econômico do País. O texto também coloca a carga tributária brasileira em comparação internacional, destacando o desalinhamento com demais países. Por fim, discute-se propostas alternativas ao sistema tributário vigente, com destaque para a substituição dos diversos tributos por um Imposto sobre Valor Adicionado (IVA) moderno, ou seja, um IVA no destino, com crédito integral, base ampla e evitando-se ao máximo alíquotas distintas.

¹ Conselheiro do Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI). Armando Mariante foi Presidente do Scotiabank (Bank of Nova Scotia, terceiro maior banco canadense) no Brasil. Antes disso, foi Vice-Presidente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), responsável por indústria, comércio exterior e cultura. Foi funcionário de carreira concursado, tendo exercido diversas outras posições no Banco. Também serviu como Presidente do INMETRO - Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia, foi diretor do Banco BBM e trabalhou na FAO - Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura, em Roma. É engenheiro formado pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, tem mestrado em Engenharia de Produção pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro e completou o London Executive Programme na London Business School.

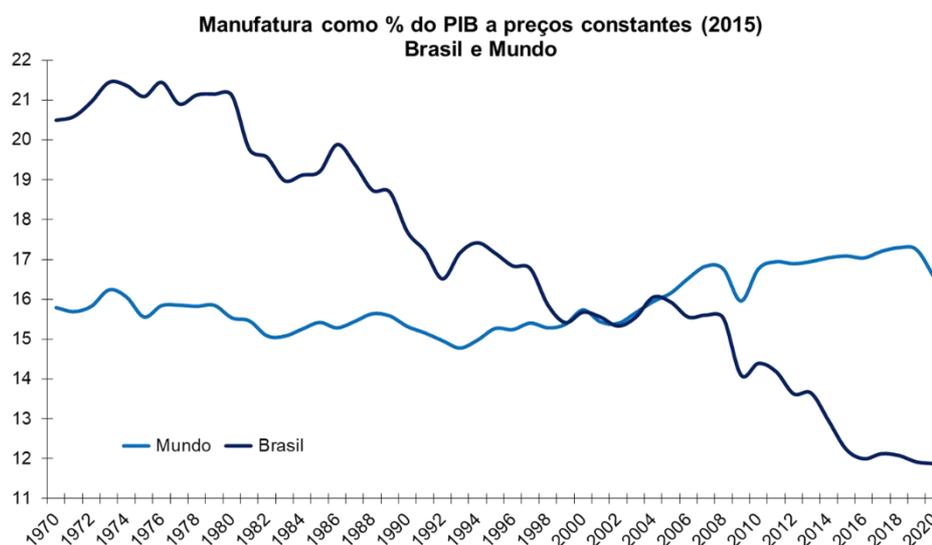
² Doutoranda em Administração Pública e Governo pela Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (EAESP FGV) Bacharela em Administração Pública pela mesma instituição, e Graduada em Economia pela Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Atuária da Universidade de São Paulo (FEA USP).

³ Agradecemos ao Igor Rocha pelos comentários e contribuições ao artigo.

1. Introdução

A indústria de transformação brasileira enfrenta, há décadas, diversos problemas estruturais. O mais marcante deles parece claramente ser a tributação excessiva e disfuncional que onera desproporcionalmente os setores e prejudica a agregação de valor. Como consequência desse problema já amplamente diagnosticado, a indústria tem ocupado cada vez menos espaço na geração de empregos, em sua participação no PIB e na pauta de exportações do País.

A queda da indústria de transformação brasileira atingiu níveis sem precedentes numa comparação global. Desde a década de 1970, o peso da indústria de transformação no PIB global oscila entre 15% e 17%, com leve tendência de crescimento. No Brasil, desde a década de 1980, a indústria tem apresentado tendência de queda significativa e perene.



Fonte: ONU/UNIDO e IBGE. Elaboração: Morceiro & Tessarion para o IEDI. Ver Carta IEDI n. 940.

Fonte: IEDI, 2019.

Nota: Preços constantes de 2015.

De 1980 a 2019 a carga tributária brasileira aumentou 8,1% passando de 24,4 para 32,5% do PIB. Esse patamar, comum em países desenvolvidos, não só se mostra incompatível com as necessidades de um país em desenvolvimento como sua estrutura é também regressiva na distribuição da renda do País.

Além disso, existe falta de transparência na composição dos tributos: o chamado cálculo “por dentro”, ou seja, a inclusão do imposto em sua própria base de cálculo, e a incidência de tributo sobre tributo são distorções que elevam a carga fiscal, encarecendo mais ainda bens e serviços.

A existência de vários tributos incidentes sobre a circulação de bens e serviços no país é, por si só, perversa e altamente regressiva para a economia e, particularmente danosa para a indústria de transformação. São 6 tributos:

- (1) ICMS - Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços;
- (2) PIS - Programa de Integração Social e PASEP - Programa de Formação de Patrimônio do Servidor Público;
- (3) COFINS - Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social;
- (4) IPI - Imposto sobre Produtos Industrializados;
- (5) ISS - Imposto sobre Serviços de qualquer natureza;

(6) CIDE - Combustíveis - Contribuição de Intervenção de Domínio Econômico.

A diversidade e a complexidade de tributos, a convivência entre diferentes métodos de apuração, as constantes alterações de regras, a profusão de exceções e as obrigações acessórias fazem com que as empresas sejam obrigadas a montar grandes estruturas com profissionais especializados e dediquem elevada energia e tempo para o correto recolhimento de impostos. As empresas convivem com um arcabouço tributário complexo, burocrático e repleto de distorções, que penaliza não só a operação cotidiana das empresas, mas investimentos e exportações. O resultado tem sido custos mais elevados e maior insegurança jurídica com impacto direto na redução dos investimentos e do crescimento.

De acordo com o Banco Mundial, as empresas brasileiras gastam, em média, 1.493 horas por ano para cumprir com suas obrigações tributárias. Esse gasto é muito superior ao de suas concorrentes no exterior. Ele só é menor que a de seis outras economias no planeta. Por outro lado, a própria fiscalização tributária tem um custo desproporcionalmente elevado no Brasil e, não raro, as questões tributárias são matéria de judicialização. O risco de interpretações desconstruídas e litígios administrativos e jurídicos é permanentemente elevado para as empresas. Um dado ilustra bem o problema: em 2019, 70% de todas as ações de execução judicial pendentes no país eram de natureza tributária.

Pode-se afirmar, portanto, que o Brasil tem renda per capita de um país em desenvolvimento, mas possui carga tributária igual ou maior e mais complexa que a de países desenvolvidos.

A taxa de crescimento da economia brasileira tem sido baixa (1,6% em média na última década) e as previsões não são animadoras. A seguir nessa toada, o Brasil precisará de décadas para chegar próximo ao produto per capita de países desenvolvidos. O PIB per capita brasileiro equivale a ¼ do PIB per capita norte-americano, mesma proporção da produtividade do trabalho do Brasil em relação aos EUA. Considerando um crescimento per capita de 1,5%, o país levaria quase 100 anos para alcançar o PIB per capita atual dos EUA e cerca de 75 anos em relação à Coreia do Sul.

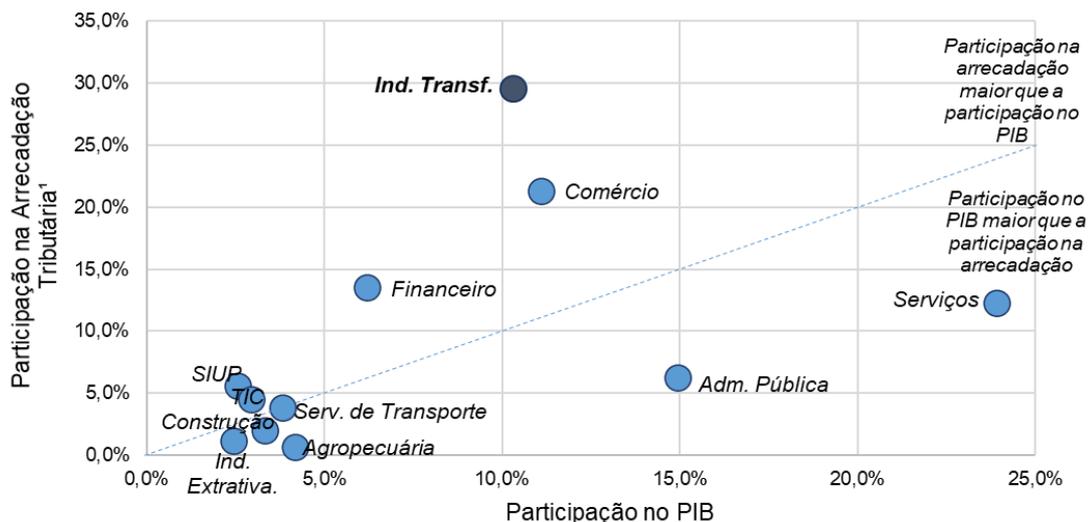
Os desafios são significativos. Um sistema tributário eficiente, marcado por simplicidade, isonomia, neutralidade e transparência afigura-se essencial para aumentar o crescimento e a competitividade do País. Para tratar deste tema, este *discussion paper* está dividido em 5 seções, incluindo esta introdução. A segunda seção trata da indústria de transformação no Brasil e como ela é onerada, a terceira traz a carga tributária do Brasil comparada com a de outros países, a quarta traz uma análise das propostas das reformas tributárias atualmente em discussão no país e, ao final, são apresentadas sumariamente algumas propostas.

2. A Indústria de Transformação no Brasil

A indústria de transformação é, de longe, o setor mais tributado na economia brasileira: responde por 10,3% do PIB e 29,5% da arrecadação tributária. O setor de serviços responde por 24% do PIB e arrecada 12,2%. O comércio responde por 11,1% do PIB e 21,2% da carga tributária e o agronegócio (incluindo pecuária) responde por 4,2% do PIB e arrecada 0,6%. Na indústria, para cada 1% de contribuição ao PIB, há 2,85% de arrecadação, enquanto no agronegócio, para cada 1% de PIB, há 0,14% de arrecadação. A relação arrecadação/PIB é, portanto, significativamente maior na indústria de transformação que em todos os demais setores da economia.

Gráfico 2 – Setores Econômicos e participação no PIB e na arrecadação tributária 6 (2019)

Setores Econômicos e participação no PIB e na Arrecadação Tributária¹ - 2019



Fonte: RFB; IBGE. Elaboração: DECOMTEC/FIESP.

A elevada carga tributária com seu caráter regressivo apresenta-se como um empecilho poderoso ao (1) consumo dos produtos por conta de preços mais elevados do que seriam num regime fiscal menos oneroso, (2) crescimento e desenvolvimento da indústria no país e (3) estabelecimento de um Estado de bem-estar social minimamente comparável ao de nações desenvolvidas.

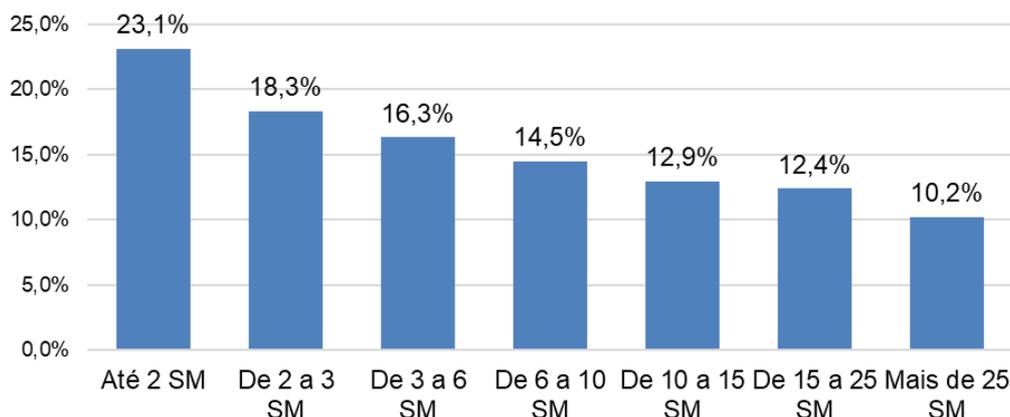
Em 2021, enquanto o agronegócio brasileiro teve um superávit de US\$105 bilhões e a balança comercial fechou em nível recorde, o setor industrial apresentou um saldo negativo de US\$53 bilhões, o pior resultado desde 2015.

A elevada tributação imposta ao setor industrial tem uma dupla perversidade: por um lado, reduz o consumo e amplia a desigualdade social na medida em que onera desproporcionalmente as classes menos favorecidas. Por outro, inibe o investimento produtivo e, por consequência, o crescimento econômico do País.

A alta regressividade pune com mais rigor os mais pobres, que desembolsam a maior parte de sua renda no consumo. Famílias com renda de até 2 salários-mínimos (S.M.) gastam 23% de suas rendas com tributos embutidos nos preços de suas despesas de consumo. Já famílias com renda acima de 25 S.M. gastam 10% de suas rendas com os mesmos tributos.

Gráfico 3 – Carga Tributária no consumo de bens e serviços das famílias, em % da renda (2018)

Carga Tributária no consumo de bens e serviços das famílias, em % da renda e por faixa de renda (em Salário Mínimo)



Fonte: POF 2018. IBGE. Elaboração: Decomtec-FIESP.

(*) Tributos indiretos sobre a cesta de consumo de bens e serviços das famílias. Adaptado de: José Adrian Pintos-Payeras; Análise da Progressividade da Carga Tributária sobre a População Brasileira; IPEA 2010.

Fonte: FIESP, 2022.

Na tabela abaixo, exemplos de tributação indireta ilustram a elevada carga fiscal no Brasil. Os três primeiros itens pertencem ao agronegócio enquanto os demais compõem a indústria de transformação.

Tabela 1 - Incidência final da tributação indireta sobre o consumo das famílias (2018)

Produto	Alíquota
Arroz, trigo e outros cereais	10,42%
Carne de bovinos e outros produtos de carne	17,91%
Leite resfriado, esterilizado e pasteurizado	22,47%
Artigos do vestuário e acessórios	22,39%
Eletrodomésticos	27,14%
Automóveis, camionetas e utilitários	27,18%
Máquinas, aparelhos e materiais elétricos	33,31%
Caminhões e ônibus, inclusive cabines, carrocerias e reboques	25,72%

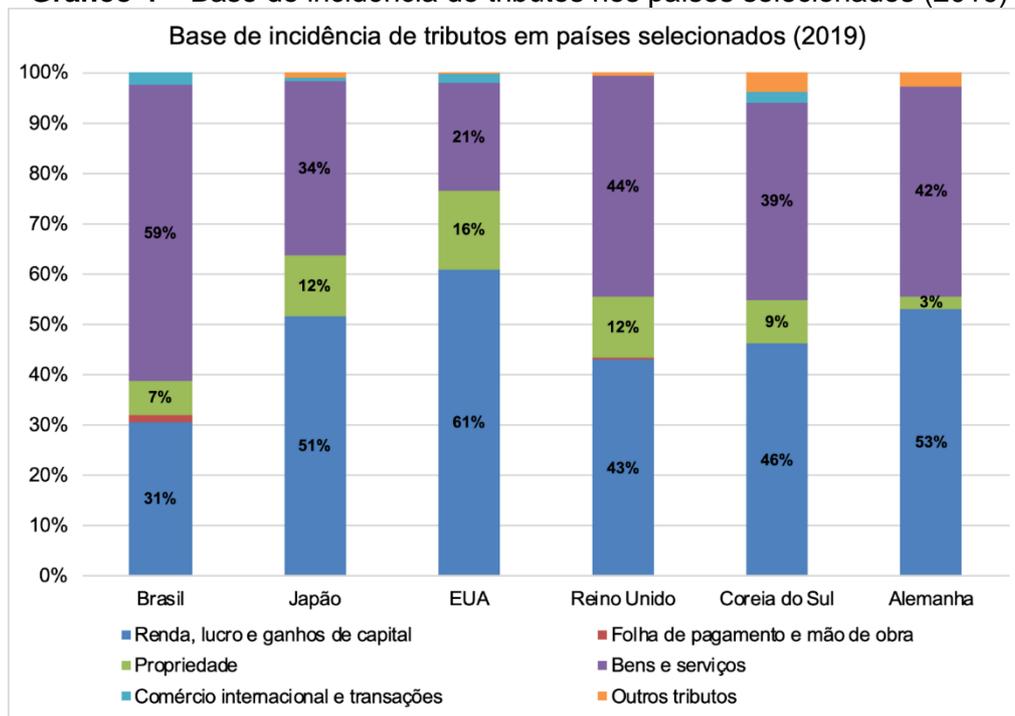
Fonte: Silveira *et al*, 2022.

3. A carga tributária do Brasil comparada a outros países

Quando comparada à de outros países, a carga tributária brasileira destoa em relação aos países com o mesmo nível de renda. Analisando a carga tributária média de 2010 a 2018 frente ao PIB *per capita* com paridade de poder de compra, o Brasil conta com uma carga equivalente à do Reino Unido, apesar de sua renda per capita ser menos que a metade deste.

Em comparação com outros países da América Latina, a carga tributária brasileira se destaca negativamente. Enquanto a carga tributária total do Brasil em 2019 atingiu 32,5% do PIB, o México apresentou uma carga tributária de 16,3% do PIB, Colômbia 19,7% e Chile 20,9%. Em relação à média dos países membros da OCDE, a carga brasileira não é destoante. A média da OCDE em 2019 foi de 33,4% do PIB. No entanto, é importante a destacar que a base de tributação brasileira onera com maior peso bens e serviços, enquanto países selecionados da OCDE privilegiam a incidência sobre renda, lucro e ganhos de capital, como pode ser visto no quadro a seguir.

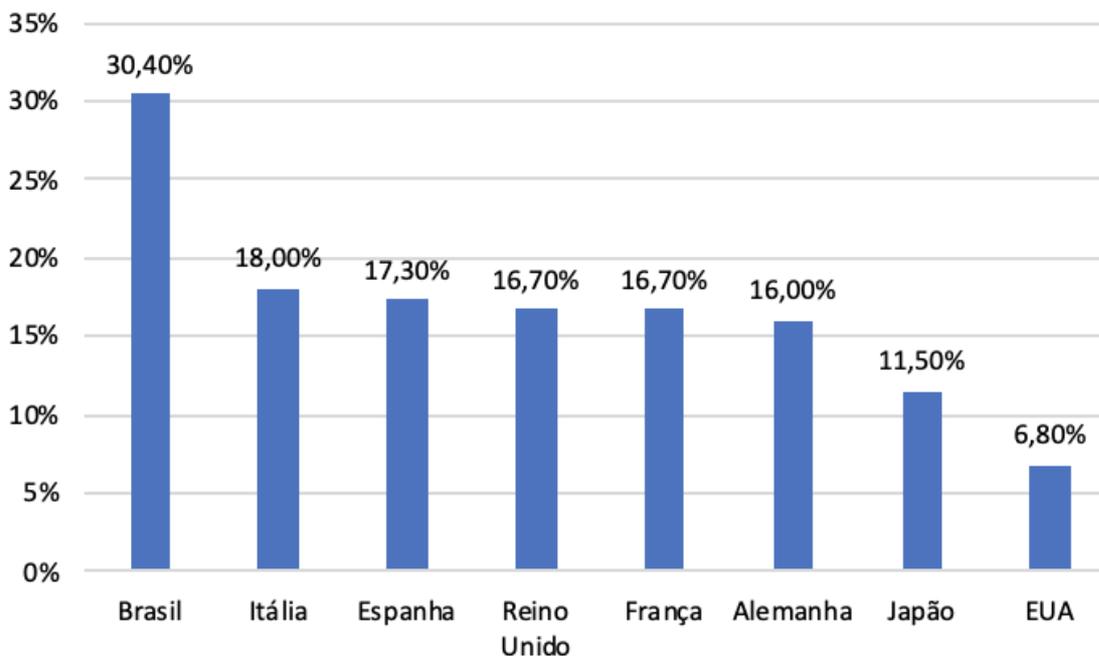
Gráfico 4 – Base de incidência de tributos nos países selecionados (2019)



Fonte: FMI, 2022.

Comparando ainda o caso brasileiro com alguns países selecionados cuja participação da indústria é relevante na economia, nota-se que tanto a complexidade como o peso dos tributos indiretos são muito maiores no Brasil. Enquanto a tributação indireta em países como Coreia do Sul, Japão e Alemanha é concentrada em um Imposto sobre Valor Agregado (IVA), o Brasil convive com a plêiade de impostos mencionados no capítulo 1. É relevante realçar que o peso dos tributos no custo dos produtos onera pesadamente o consumidor. Um exemplo claro é o peso dos tributos no preço médio final de automóveis, de 30,4% no Brasil, muito superior a tributos de países como EUA (6,8%), Alemanha (16%) e Japão (11,5%).

Gráfico 5 - Participação dos tributos sobre automóveis (2020)



Fonte: ANFAVEA, 2022.

A multiplicidade, a complexidade e o peso dos impostos é tal que reduz dramaticamente a competitividade das empresas brasileiras no mercado internacional. Ao concorrer no mercado internacional, a empresa nacional já começa em desvantagem porque os produtos fabricados no Brasil, além de duramente onerados, têm sempre um resíduo tributário embutido no seu preço. Como os produtos feitos em outros países chegam aos mercados de destino totalmente desonerados, ainda que o produto brasileiro tenha um custo de produção menor, a presença do resíduo tributário reduz a competitividade da empresa nacional e joga a favor dos produtos de outros países.

Uma estrutura tributária saudável e desejável não pode se constituir em uma barreira à entrada de novos empreendedores, nem um fator de aumento de custos para as empresas em operação. Com carga tributária superior e de apuração mais complexa que em outros países, o Brasil perde competitividade e se torna, obviamente, menos atrativo para investidores estrangeiros potenciais.

A participação do Brasil no PIB mundial caiu de pouco mais de 3% em 1980 para pouco menos de 2% em 2020. Certamente, o peso e a disfuncionalidade da carga tributária contribuíram para essa performance adversa.

4. Propostas Tributárias no Brasil

Há décadas existe no Brasil um consenso de que o atual sistema tributário é caótico, dificulta a competitividade das empresas e precisa de reforma. Tentativas de reformar o regime fiscal no Brasil existem há pelo menos três décadas, mas até agora nenhuma delas teve êxito em sua tramitação pelo poder legislativo. O atual modelo tributário é marcado pela sobreposição de tributos federais, estaduais e municipais e por incontáveis ineficiências econômicas.

A literatura especializada aponta que a melhor alternativa para reformulação deste arcabouço tributário seria a substituição dos diversos tributos por um Imposto sobre Valor Adicionado (IVA) moderno, ou seja, um IVA no destino, com crédito integral, base ampla e evitando-se ao máximo alíquotas distintas. A despeito deste direcionamento dado por especialistas nacionais e internacionais, há sabidas dificuldades no encaminhamento das propostas de reforma tributária colocadas em debate. Grupos diversos de interesses muitas vezes conflitantes atuam na sociedade e no congresso dificultando o debate saudável. Existem ainda conflitos distributivos entre os entes federados que adicionam complexidade nesta difícil equação.

A tramitação do tema é de central relevância para a economia em seus diversos aspectos. O crescimento da economia é sempre um motor eficiente para a criação de empregos e distribuição de renda. Ora, um sistema tributário saudável é, por si só, incentivo ao aumento de produção e investimento. Pode-se afirmar que é a mudança institucional com maior impacto para o crescimento econômico. Ela melhora o ambiente de negócios, impulsiona o investimento e, sobretudo, a produtividade.

Há, atualmente, duas propostas de reforma tributária em tramitação no Congresso Nacional, as PECs nº45/2019 e 110/2019, apresentadas, respectivamente, pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal. Ambas têm como objetivo principal a unificação da tributação sobre bens e serviços sob dois impostos: um IVA, batizado de Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), e um Imposto Seletivo (IS) incidente sobre bens específicos cujo consumo se deseja desestimular, como cigarros e bebidas alcoólicas. A principal diferença entre as propostas é o grau de abrangência: a PEC 45 prevê a substituição do PIS, Cofins, IPI, ICMS e ISS, enquanto a PEC 110 versa sobre outros tributos a serem extintos conforme detalhado no quadro abaixo. Além disso, a proposta apresentada pela Câmara (PEC 45) prevê uma transição de dez anos, enquanto a proposta do Senado (PEC 110) prevê seis anos.

Tabela 2 - Comparação entre as PECs nº 45/2019 (proposta da Câmara) e 110/2019 (proposta do Senado)

	Proposta da Câmara	Proposta do Senado
Impostos sobre bens e serviços	Substituição de cinco tributos (PIS, Cofins e IPI federais, ICMS estadual e ISS municipal) por dois: IBS nacional e IS federal.	Substituição de nove tributos (PIS, Cofins, IPI, Cide-combustíveis, IOF, Pasep e salário-educação federais, ICMS estadual e ISS municipal) por dois: IBS estadual e IS federal.
Impostos sobre renda	–	Extinção da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), incorporada ao Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ), com gradual desvinculação da seguridade social. Ampliação da base de incidência do IRPF para incluir verbas indenizatórias.
Tributos sobre folha salarial	–	Fim do salário-educação, incorporado ao IBS estadual.
Impostos sobre propriedade	–	Transferência da competência para tributar heranças e doações (Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação – ITCD) da esfera estadual para a federal. Ampliação da base de incidência do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) para abarcar, além de veículos automotores terrestres, veículos aquáticos e aéreos (exclusive veículos de uso comercial na pesca ou no transporte público de passageiros e cargas). Gradual redirecionamento da totalidade das receitas do ITCD e do IPVA para os municípios.

Fonte: Orair e Gobetti, 2019.

Estima-se que a aprovação e implementação de uma reforma tributária a exemplo da proposta na PEC 45 teria um impacto no PIB potencial do país superior a 20% em 15 anos podendo mesmo alcançar até 33% no mesmo período quando considerados os efeitos indiretos. Esse impacto no crescimento econômico se daria, sobretudo, pelo aumento da produtividade, redução do custo de investimento, eliminação de distorções tributárias, simplificação do cálculo e do recolhimento dos tributos, redução nos custos de conformidade, melhora no ambiente de negócios e no risco-país.

5. Conclusões e Propostas

É consenso que a economia brasileira enfrenta, há décadas, grandes desafios para acelerar seu ritmo de crescimento, melhorar a distribuição de renda e aumentar a produtividade. Paralelamente à manutenção e aperfeiçoamento de uma rede sólida de proteção social e um programa robusto e abrangente de educação básica e secundária, uma saudável reforma tributária que venha integrar esse cardápio é, como já mencionado, a mudança institucional com maior impacto para o crescimento econômico, criação de postos de trabalho e distribuição de renda.

De uma forma resumida e preliminar, o conjunto de 5 propostas apresentado a seguir parece razoável para encaminhar um debate saudável sobre tributação no País:

1. Unificação e simplificação dos tributos sobre a produção num único imposto sobre valor agregado que seja simples, digital, desburocratizado, aplicado no destino e com crédito integral e rápido.
2. Redução de tributos para produtos voltados às classes menos favorecidas da população (linha branca popular, eletrodomésticos populares, automóveis populares, etc.), bens de capital (máquinas e equipamentos, caminhões, etc.), software, hardware, etc.
3. Extinção da incidência de tributo sobre tributo, em linha com o que foi decidido em 2017 pelo Supremo Tribunal Federal, em relação à inconstitucionalidade da inclusão do ICMS na base de cálculo do PIS e da Cofins.
4. Tributação exclusiva no destino ao invés de na origem ou mista - Essa medida acabaria com a chamada guerra fiscal hoje existente entre estados e permite que as exportações sejam completamente desoneradas, elevando a competitividade dos produtos brasileiros no mercado externo.

5. Extinção do atual IPI e aplicação de tributo especial limitado exclusivamente a produtos que tenham externalidades negativas, para os quais se justifica a tributação diferenciada e agravada, como, por exemplo, fumo e bebidas alcoólicas. Nesse sentido, convém que se avalie a aplicação de um *phasing out* tributário aos produtos fabricados no Polo Industrial da Zona Franca de Manaus de modo a permitir uma adaptação das empresas que ali operam a uma nova situação tributária de menor peso e maior simplicidade.

Referências

Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores. (2022). Anuário da Indústria Automobilística Brasileira. Disponível em: <<https://anfavea.com.br/site/anoarios/>>.

Borges, B. (2020). "Impactos macroeconômicos estimados da proposta de reforma tributária consubstanciada na PEC 45/2019". Nota técnica CCIF. Disponível em: <https://ccif.com.br/wp-content/uploads/2020/06/Nota_Tecnica_Reforma_PEC45_2019_VF.pdf>.

Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, Departamento de Competitividade e Tecnologia. (2022). A carga tributária no Brasil: repercussões na indústria de transformação.

Gala, P. (2022). Brasil, o paraíso das commodities. O Globo.

Henriques, R. (2022). A relação entre educação, emprego e produtividade. O Globo.

Ibarra, G. L.; Rubião, R. M.; Fleury, E. (2021). Indirect Tax Incidence in Brazil: Assessing the Distributional Effects of Potential Tax Reforms (No. 9891). The World Bank. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/36783>>.

Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (2019). Carta IEDI Edição 940. Disponível em: <https://iedi.org.br/cartas/carta_iedi_n_940.html>.

KPMG. (2021). Indirect Tax Rate Tables. Disponível em: <<https://home.kpmg/xx/en/home/services/tax/tax-tools-and-resources/tax-rates-online/indirect-tax-rates-table.html>>.

Orair, R. O.; Gobetti, S. W. (2019). Reforma Tributária e Federalismo Fiscal: Uma Análise das Propostas de Criação de um Novo Imposto Sobre o Valor Adicionado Para o Brasil. IPEA, Texto para Discussão 2530. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/porta/index.php?option=com_content&view=article&id=35279&Itemid=444>.

PwC. (2022). Worldwide Tax Summaries. Disponível em: <<https://taxsummaries.pwc.com/>>.

Silveira, F. G.; Palomo, T. R.; Cornelio, F. M.; Tonon, M. C. (2022). Previdência e assistências sociais, auxílios laborais e tributos: características redistributivas do Estado brasileiro no século XXI. Working Paper do Centro de Pesquisa em Macroeconomia das Desigualdades. Disponível em: <https://madeusp.com.br/publicacoes/artigos/previdencia_e-assistencias-sociais-auxilios-laborais-e-tributos-caracteristicas-redistributivas-do-estado-brasileiro-no-seculo-xxi/>.

CEBRI

CENTRO BRASILEIRO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Rua Marquês de São Vicente, 336
Gávea, Rio de Janeiro - RJ - Brasil
CEP: 22451-044

Tel: +55 (21) 2206-4400
cebri@cebri.org.br

cebri.org