

Seminário sobre Reforma Tributária e Transferências Fiscais

Banco Mundial

e

Centro de Altos Estudos da Consultoria Legislativa do Senado Federal

Reforma Tributária Proporções do Desafio

Rogério L. F. Werneck
Depto. de Economia, PUC-Rio

9 maio 2008

Sumário

- Dimensões da tributação a reformar
- O sentido da reforma
- Limites do possível: perspectiva agregada
- Dificuldades e economia política

Dimensões da Tributação a Reformar

Além do federalismo

- No debate sobre reforma tributária, muita atenção tem sido dispensada à complexidade da repactuação do federalismo fiscal que a reforma requer.
- Sem deixar de reconhecer a relevância central das questões relacionadas ao federalismo, é importante também ter perspectiva clara de outras dimensões fundamentais do desafio que a reforma impõe.

Trata-se de uma reforma que introduz mudanças substanciais em tributos que vêm gerando cerca de 43% da arrecadação total dos três níveis de governo

Tributação Indireta e Demanda Final

Definindo:

VA valor adicionado

T impostos (líquidos de subsídios) sobre bens e serviços

Y PIB a preços de mercado

D demanda final

M importações de bens e serviços

tem-se

$$VA + T = Y = D - M$$

ou

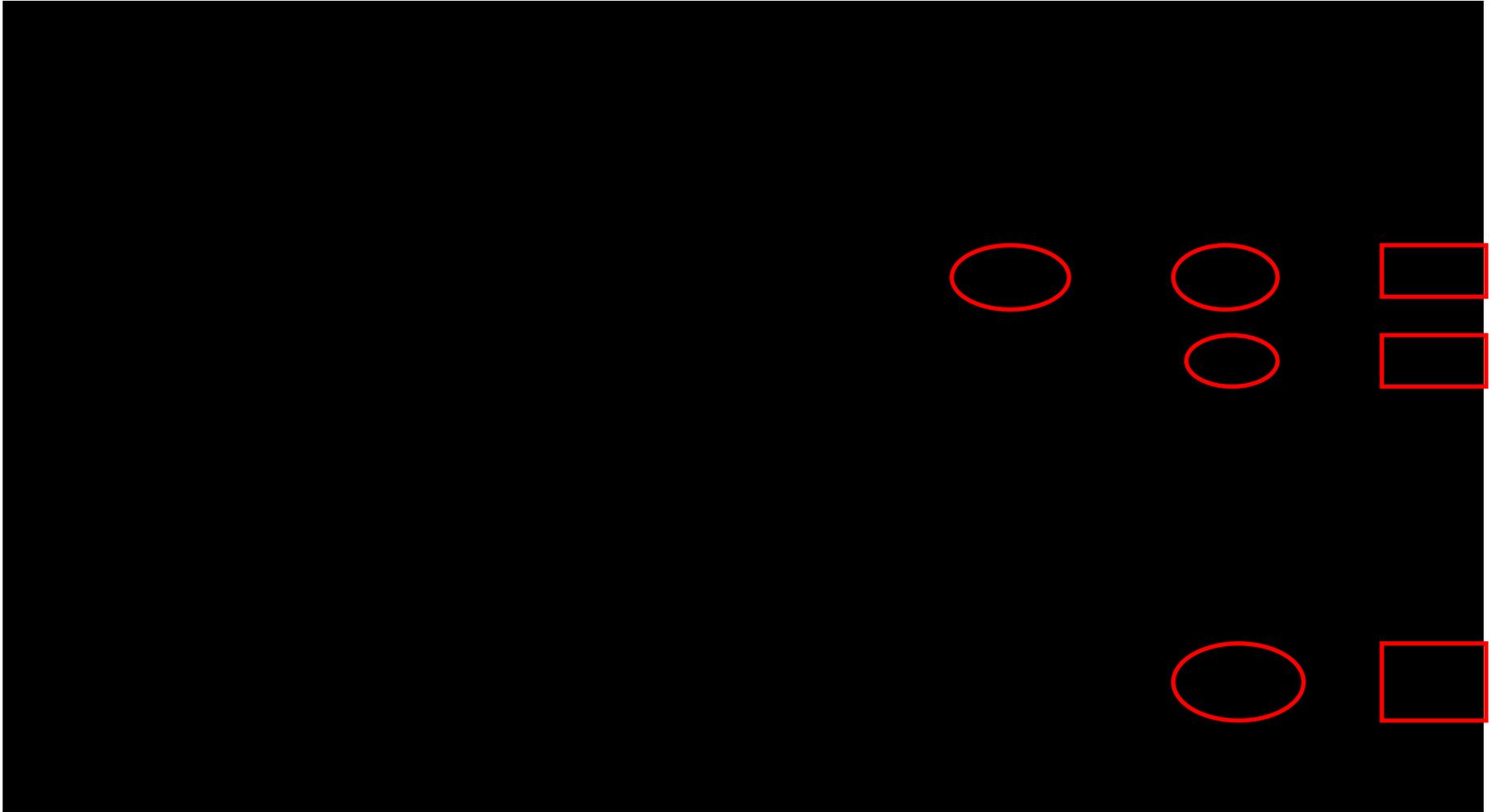
$$VA + T + M = Y + M = D$$

o que permite definir

$$t = \frac{T}{VA + M + T} = \frac{T}{Y + M} = \frac{T}{D}$$

como a alíquota média (agregada) por dentro de taxaçaõ de bens e serviços.

Brasil - Tributação Indireta, 2005



Desagregação da Demanda Final

A demanda final pode ser desdobrada em

$$D = C + I + G + X$$

onde

C consumo das famílias

I demanda de formação de capital fixo

G consumo do governo

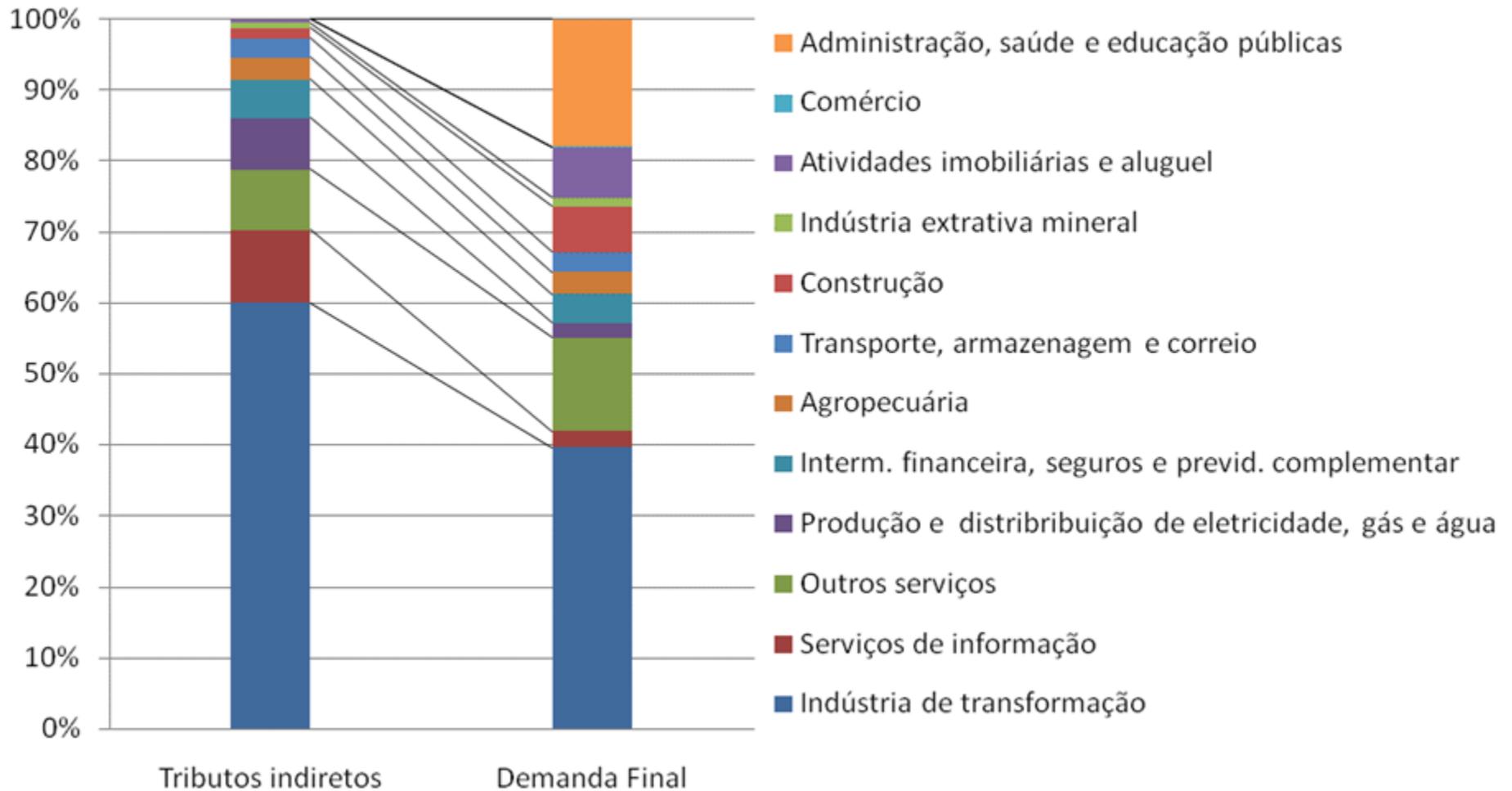
X demanda de exportação

Já a demanda de cada "produto" j da demanda final pode ser decomposto em

$$D_j = C_j + I_j + G_j + X_j$$

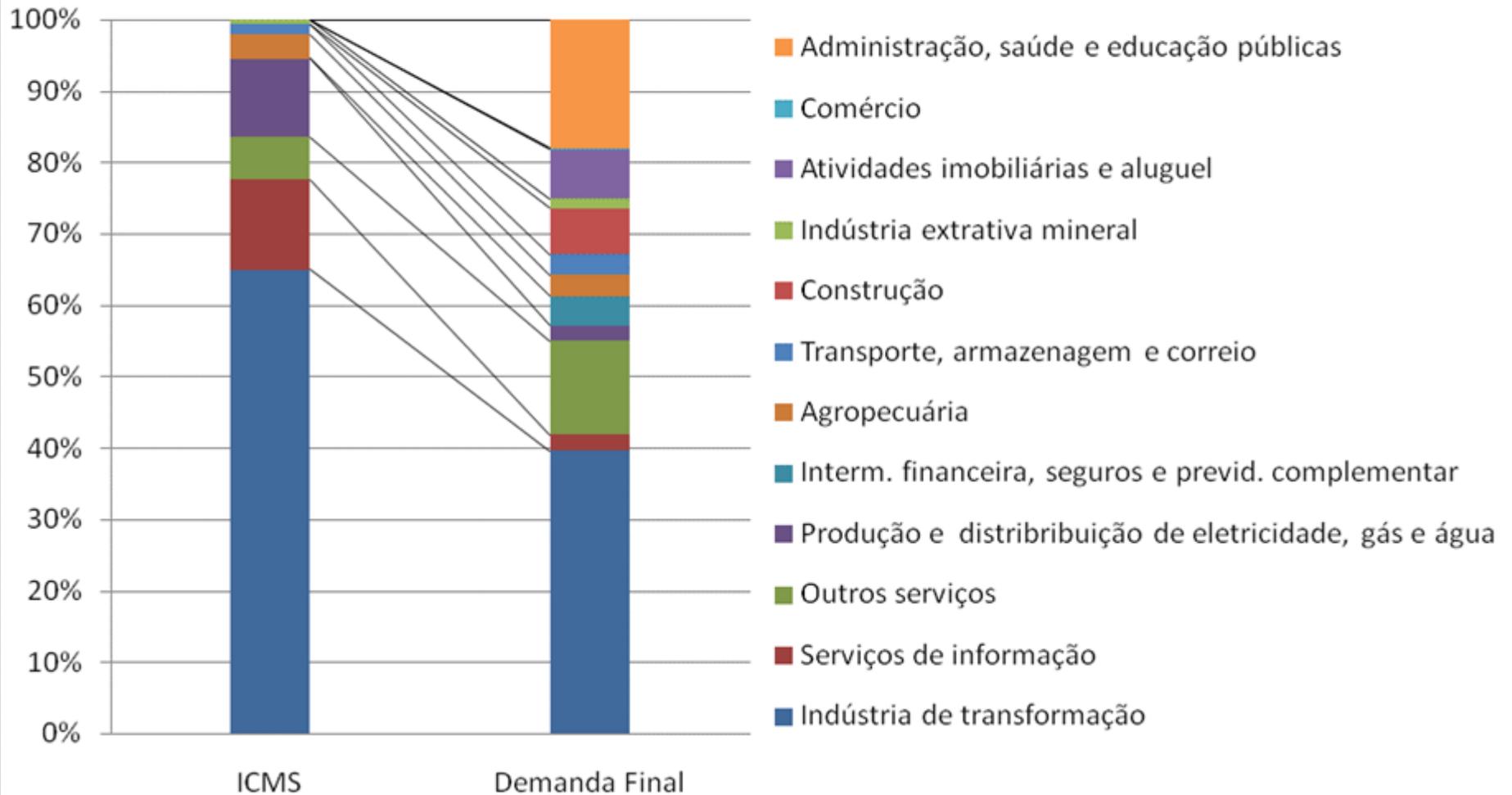
A tributação da demanda final é altamente concentrada em poucos setores

Demanda Final e Receita de Tributos Indiretos Composição Setorial, 2005



A distribuição setorial da tributação por
meio do ICMS
é especialmente concentrada

Demanda Final e Receita do ICMS Composição Setorial, 2005



Tributação do Consumo e da Formação de Capital

Sendo T_j a receita de impostos sobre o "produto" j

e pressupondo que o consumo do governo e as exportações não são taxados,

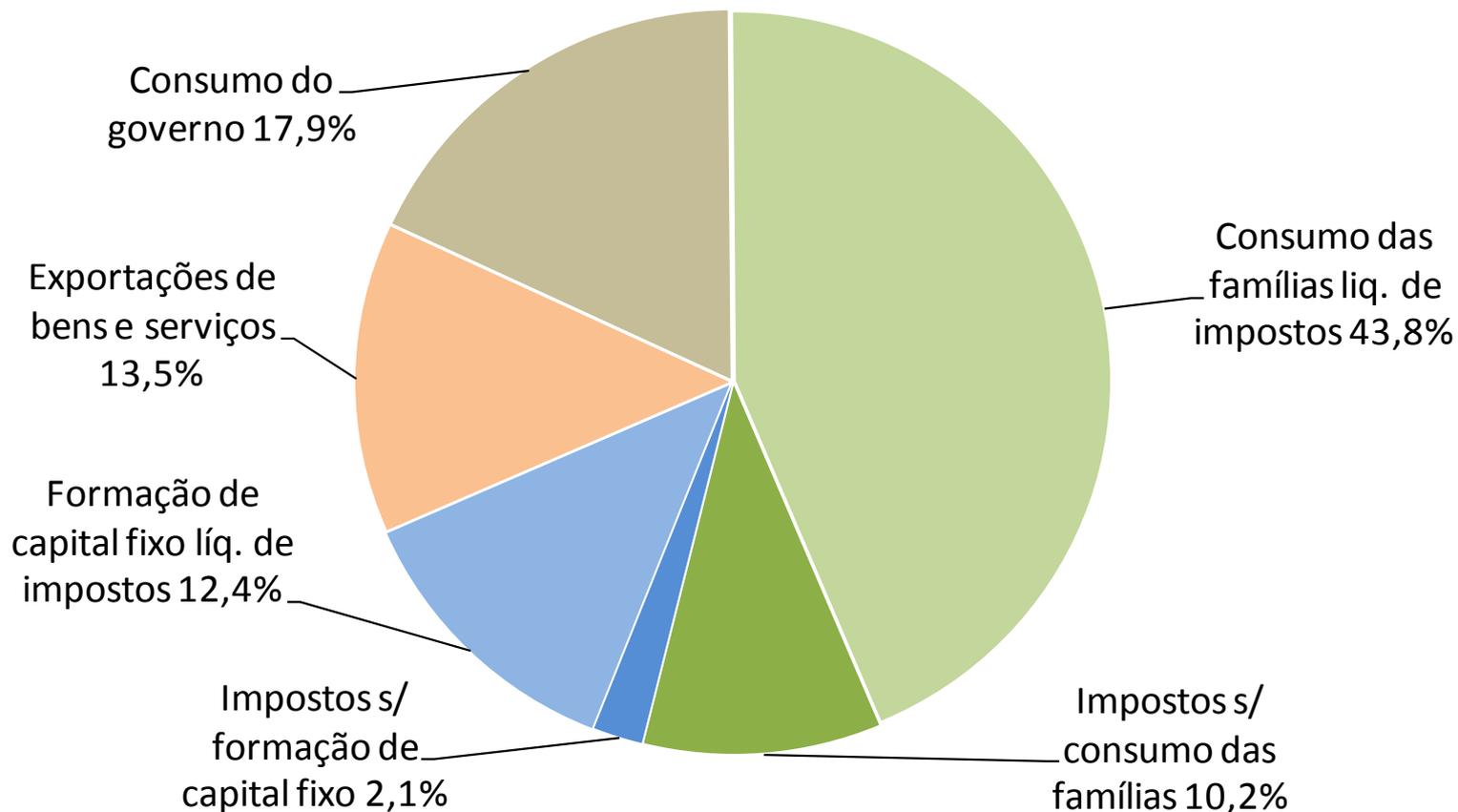
pode-se definir a alíquota por dentro de taxaço do "produto" j como

$$t_j = \frac{T_j}{C_j + I_j}$$

e apropriar os impostos sobre C_j e I_j como

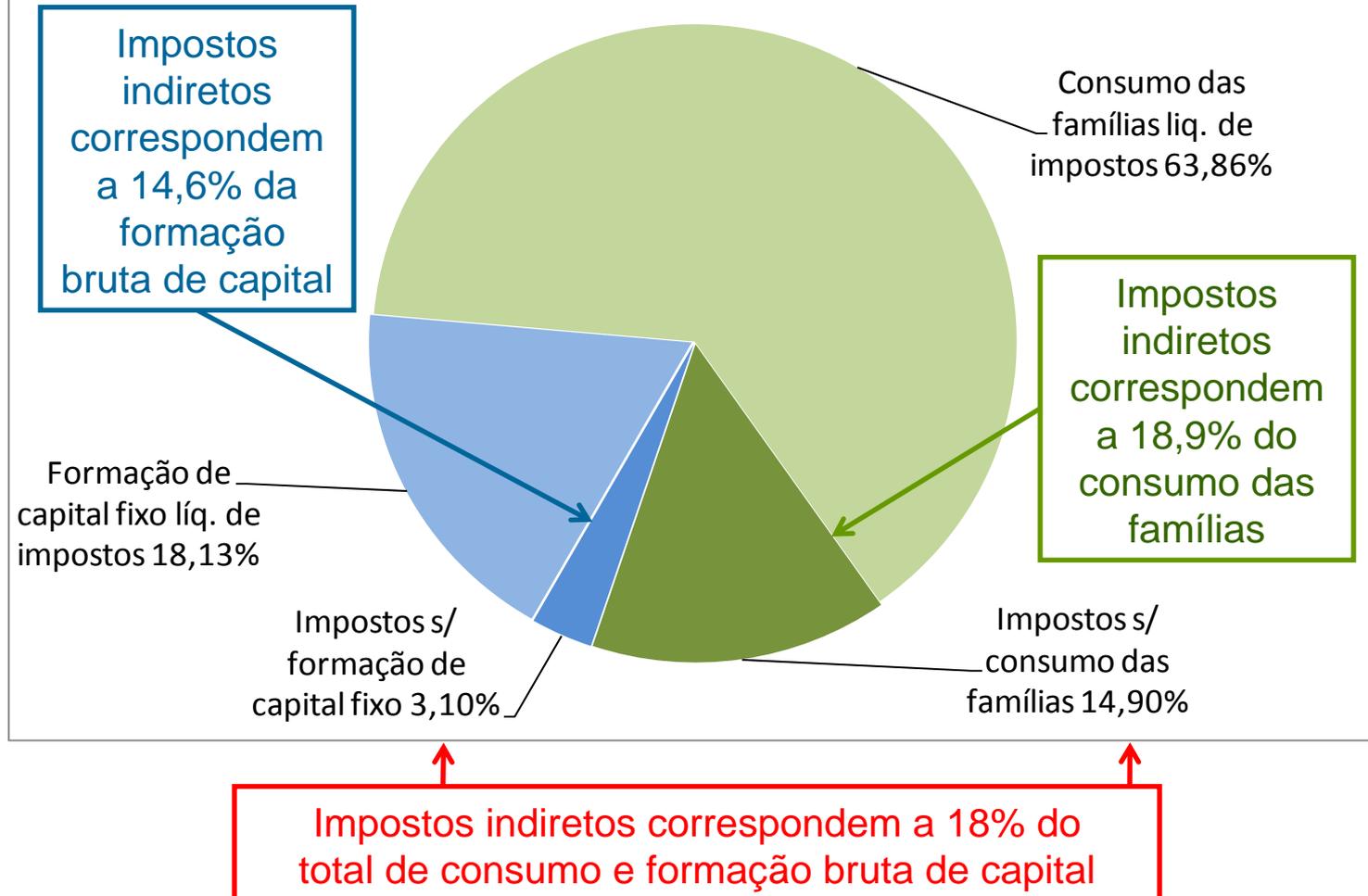
$$T_{Cj} = t_j C_j$$
$$T_{Ij} = t_j I_j$$

Composição da Demanda Final e Impostos Indiretos, 2005



Cerca de 83% dos impostos indiretos recaem sobre o consumo e 17% sobre a formação de capital fixo

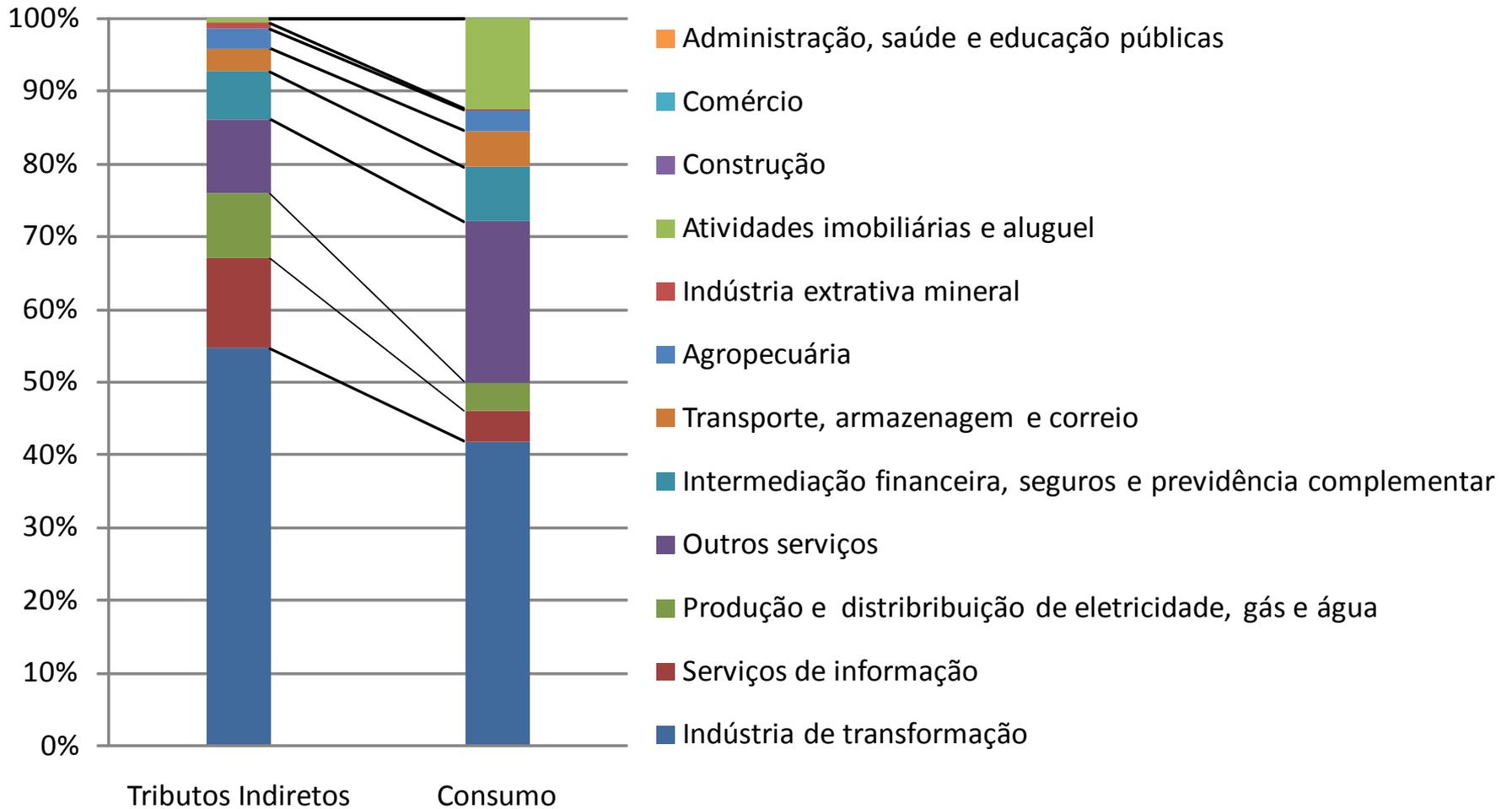
Consumo, Formação Bruta de Capital e Impostos Indiretos, 2005



Concentração

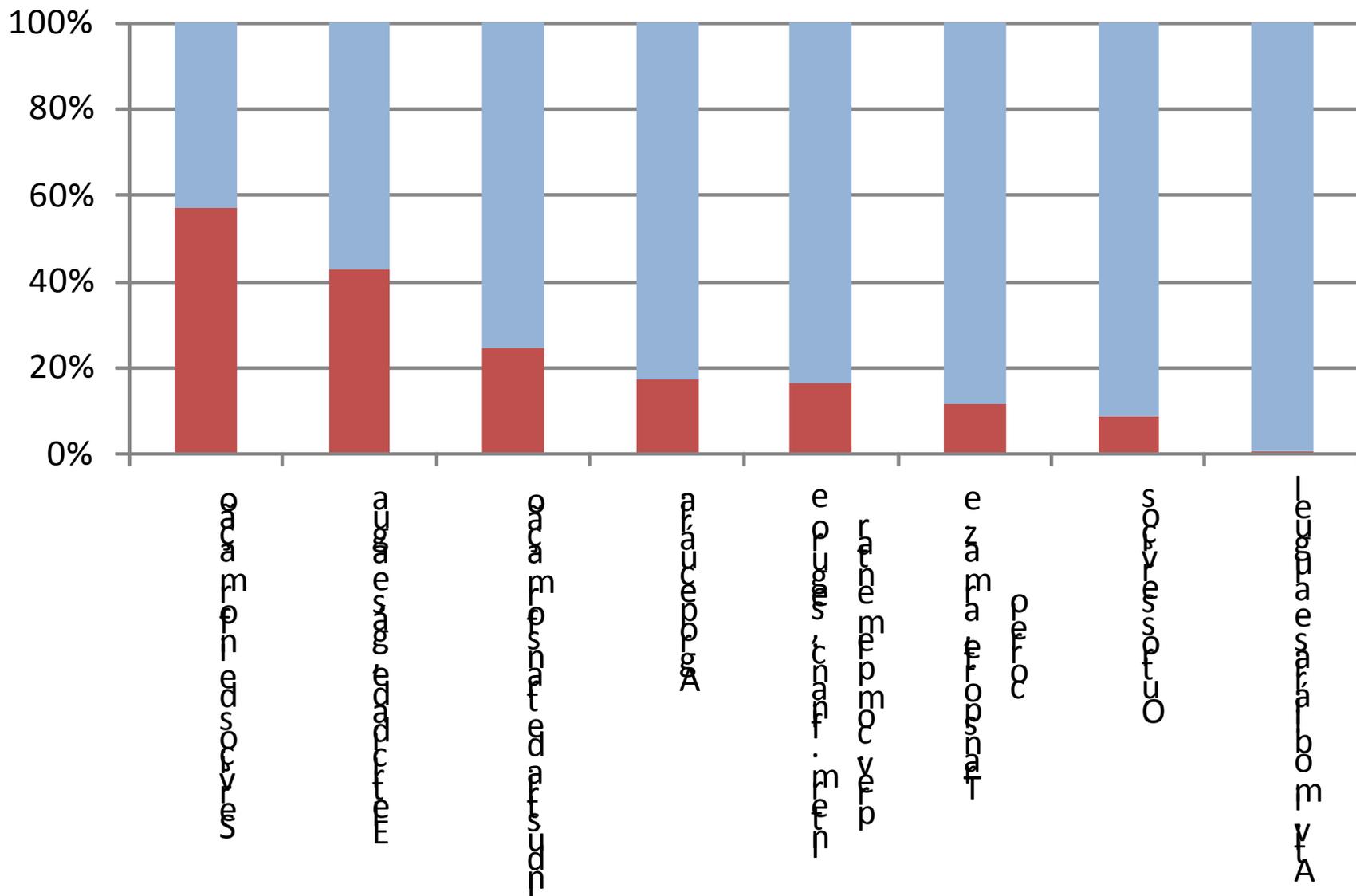
- Mais de $\frac{3}{4}$ do total de tributação indireta que incide sobre o consumo das famílias recai sobre apenas três setores:
 - Indústria de transformação
 - Serviços de informação
 - Produção e distribuição de eletricidade, gás e água
- Os três setores respondem por apenas metade do consumo das famílias
- Os dois últimos – que contribuem com 21,3% da tributação sobre consumo - correspondem a apenas 8% do consumo das famílias

Receita de Tributos Indiretos sobre Consumo das Famílias Composição Setorial, 2005



Tributação Indireta do Consumo das Famílias, 2005

■ Consumo Líquido ■ Tributos



O Sentido da Reforma

Espera-se que a reforma (1)

- Estabeleça tributação ampla e harmônica do valor adicionado, que permita reduzir em muito as distorções e perdas de eficiência impostas pelo sistema taxaçaõ indireta superposta com que hoje conta o País
- Restrinja a tributação do valor adicionado ao consumo, ou seja,
 - exclua da base de incidência tanto as exportações como a formação de capital
- Introduza tributação pelo princípio do destino
- Redistribua de forma mais homogênea a carga de impostos indiretos
 - eliminando a taxaçaõ excisória de certos setores
 - e ampliando a base de incidência da tributação do valor adicionado, para que haja taxaçaõ mais efetiva de setores que vêm sendo menos expostos à tributação

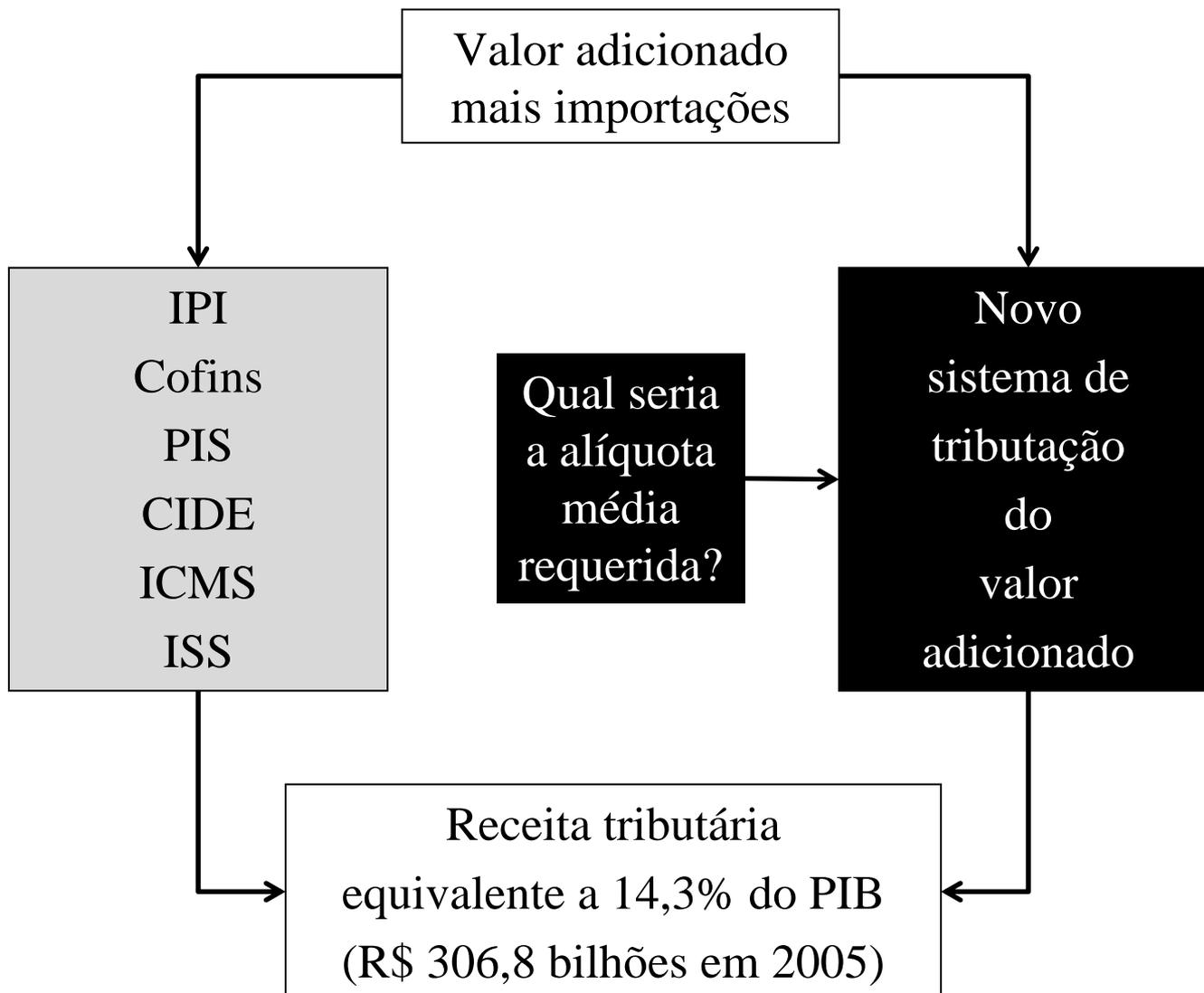
Espera-se que a reforma (2)

- Possa introduzir todas essas mudanças, sem qualquer redução significativa, mesmo transitória, na receita tributária agregada que vem sendo gerada pelos tributos que serão afetados.
- E que, ademais, não imponha qualquer redistribuição de recursos fiscais dentro da Federação, seja entre esferas de governo, seja no âmbito de cada esfera, contemplando a implementação dos mecanismos de compensação que se façam necessários para assegurar essa neutralidade.

Perspectiva Agregada

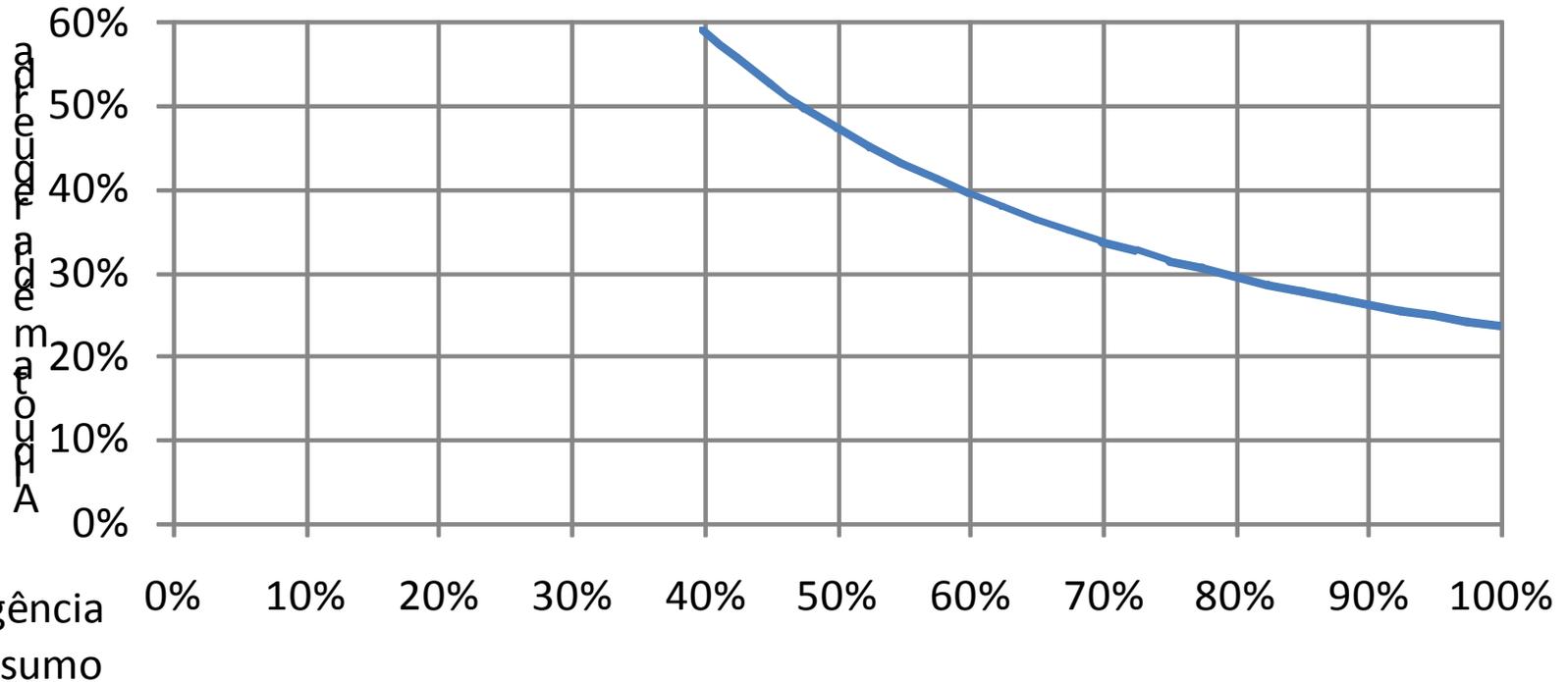
Limites do possível

- Deixar de lado as complexas questões relacionadas à repactuação do federalismo fiscal para poder perceber com mais nitidez os limites do possível.
- Independentemente das complicações do federalismo, qual teria de ser a alíquota média da tributação de valor adicionado no País, para que a reforma não trouxesse perda agregada de receita?



Quão ampla poderá ser a base ?

- Naturalmente, a alíquota média requerida será tão mais mais baixa quanto mais ampla puder ser a base de incidência do novo sistema de taxaço do valor adicionado.
- Se tanto as exportações como a formaço de capital fixo forem integralmente excluidas da taxaço, a base de incidência ficará restrita ao consumo das famílias.
- Na hipótese extrema que todo o consumo das famílias possa estar sujeito á tributaço,
a alíquota média requerida teria de ser da ordem de 24%
- Mas é altamente improvável que a base possa ser tão ampla.
- Quanto menor a parcela do consumo das famílias que puder ser submetida á tributaço, maior terá de ser a alíquota média.

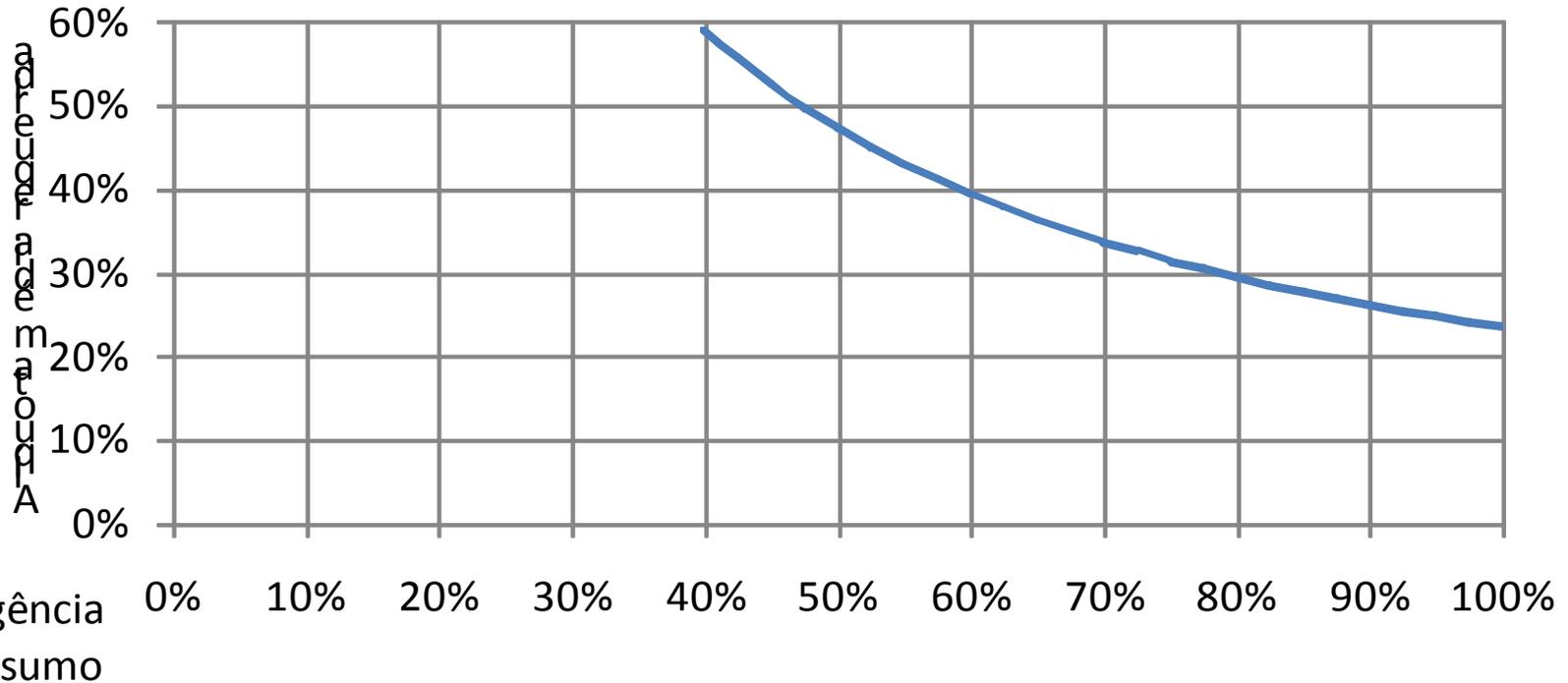


A tarifa média requerida poderá ficar proibitiva, se a base de incidência não puder abranger parte substancial do consumo.

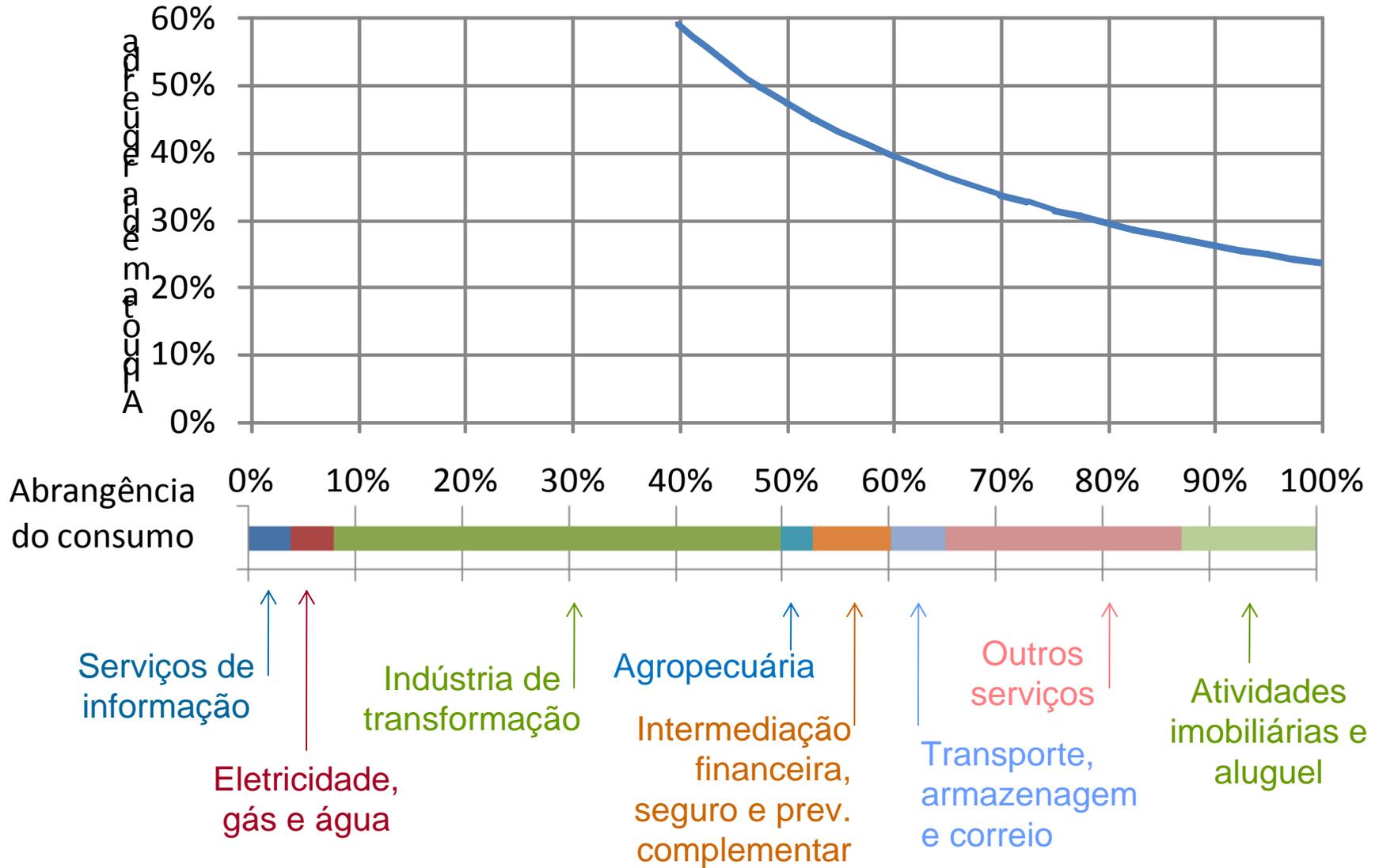
Uma relação de mão dupla

- Há de fato uma relação de mão dupla entre a alíquota requerida e a base.
- De um lado, é crucial que a base seja ampla para que a alíquota requerida possa ser baixa.
- De outro, se a alíquota for alta, não será possível contar na prática com base ampla, mesmo que a definição da legal da base possa parecer ampla.

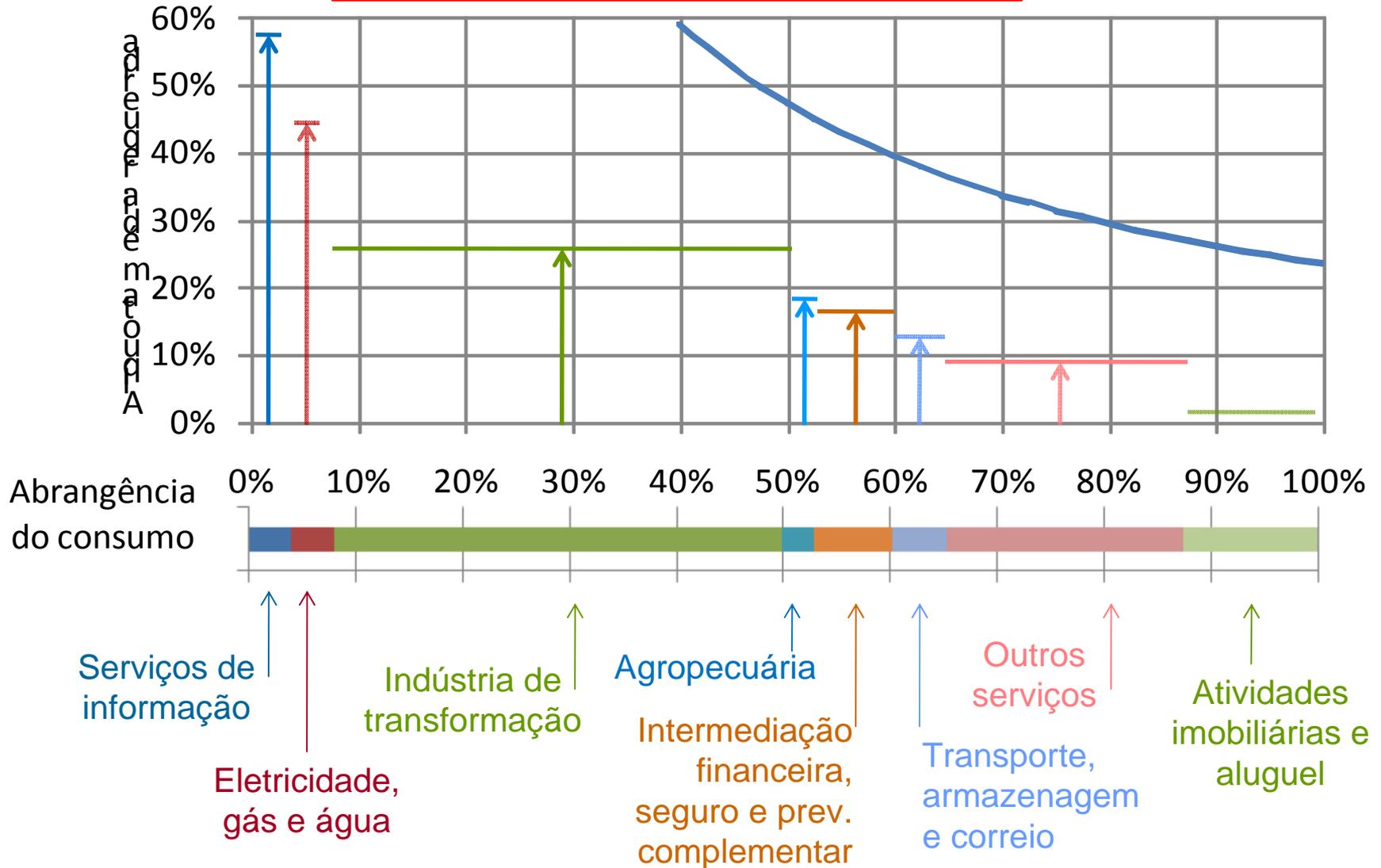
Dificuldades e Economia Política



As dificuldades de se assegurar uma base suficientemente ampla ficam mais nítidas, quando o consumo das famílias é desagregado em demanda por bens e serviços provenientes dos diversos setores, já que o grau de exposição de cada setor à tributação indireta tem sido muito diferenciado.



Contraposição com as atuais alíquotas efetivas implícitas



Economia política da ampliação da base (1)

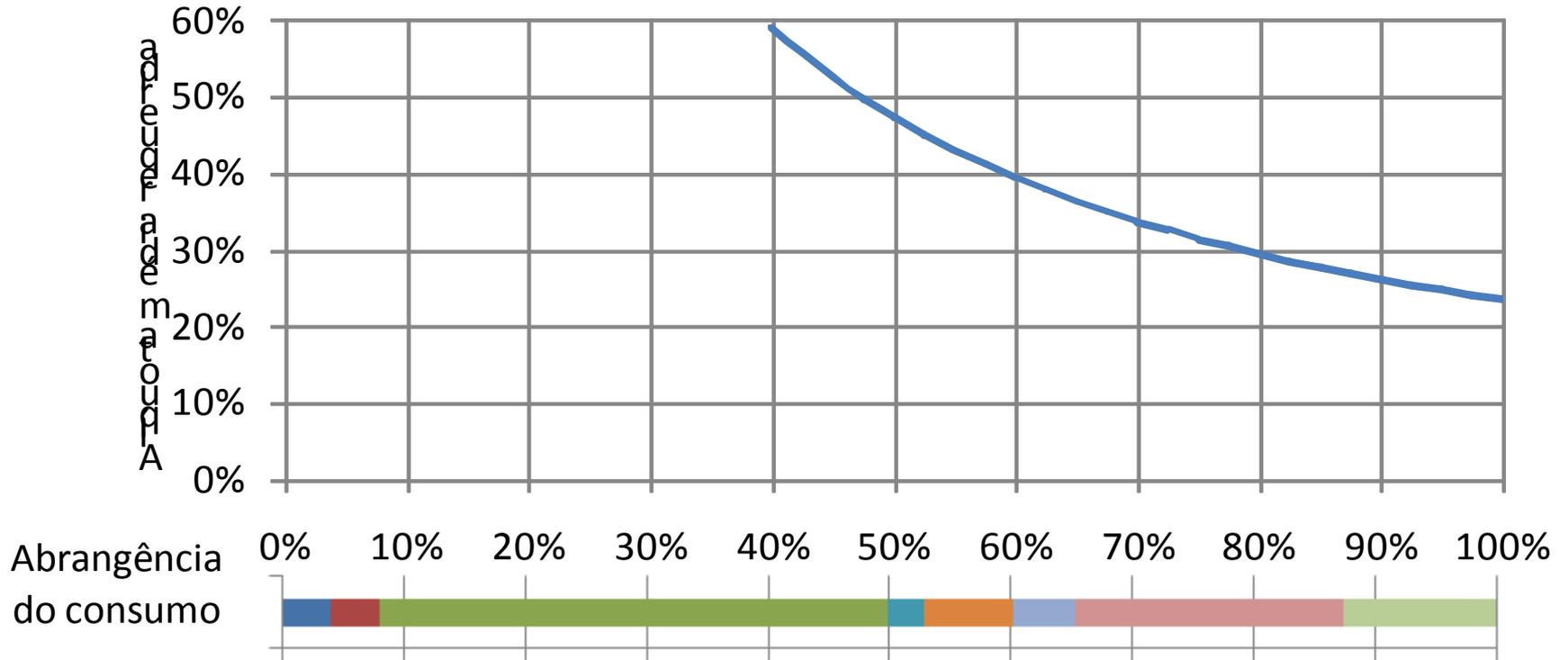
- A definição de uma base ampla de incidência da nova tributação sobre valor adicionado está fadada a enfrentar sérias resistências no Congresso.
- A ampliação da base deverá exigir que setores que têm sido poucos expostos à tributação indireta passem a ser mais taxados.
- É verdade que a instituição de um sistema harmônico de tributação de valor adicionado de base ampla, sobre consumo, poderá propiciar alívio substancial da carga tributária que hoje incide sobre:
 - formação bruta de capital fixo
 - exportações (que ainda arcam com uma carga residual de impostos indiretos)
 - e setores que vêm sendo injustificadamente submetidos a taxa excisória.
- Mas, nessa redistribuição da carga de tributos indiretos, o apoio político dos ganhadores poderá não ser suficiente para contrabalançar a resistência dos perdedores.

Economia política da ampliação da base (2)

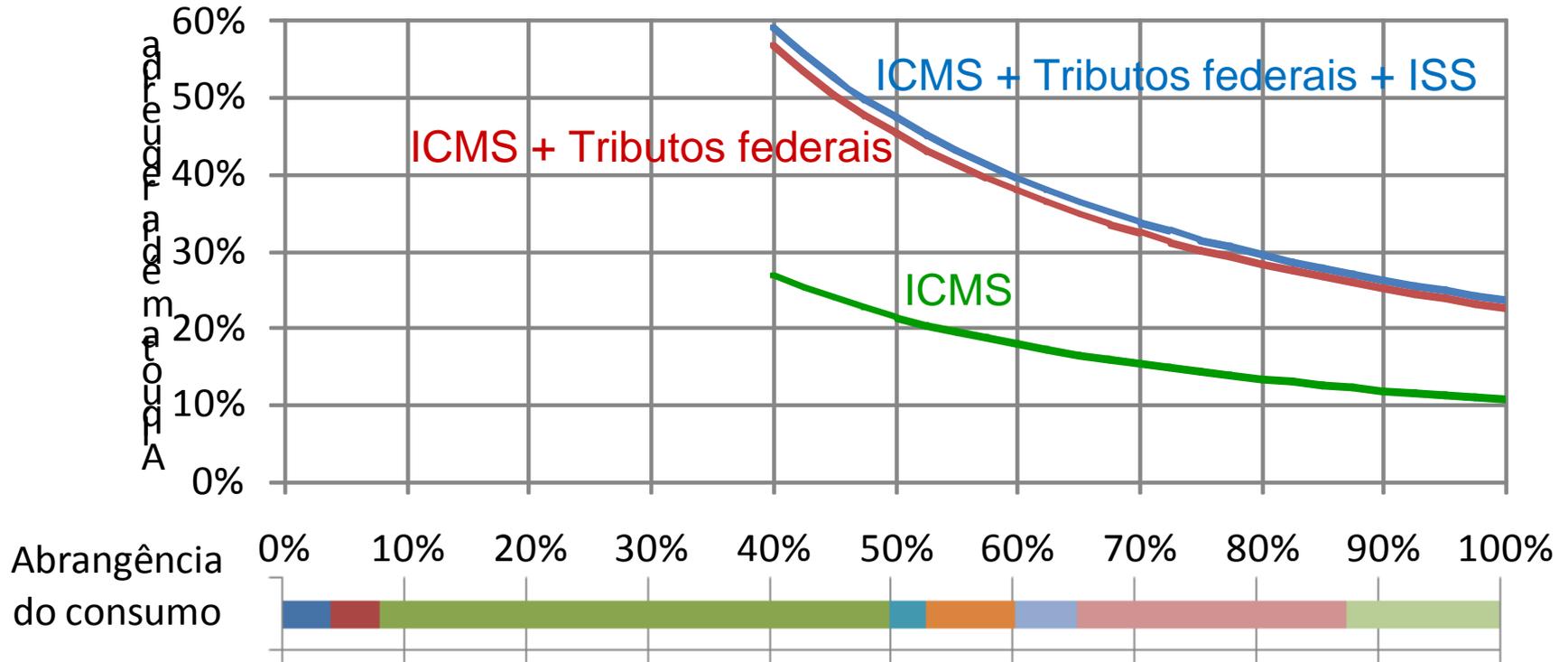
- A ampliação da base deverá requerer tributação mais efetiva de boa parte dos serviços que, em geral, vêm sendo mantidos relativamente abrigados de uma tributação indireta mais efetiva.
- Deverá exigir também um tratamento menos privilegiado de bens e serviços que, de uma forma ou de outra, vêm sendo considerados na legislação tributária como de itens de consumo essencial ou meritório.
- É inevitável que propostas de ampliação de base enfrentem poderosas e complexas coalizões dentro do Congresso.
- A base potencial da nova tributação sobre o valor adicionado pode acabar sendo substancialmente erodida.

Ampliação da base e federalismo fiscal (1)

- É certamente fundamental perceber que, além do desafio de repactuação do federalismo fiscal, a reforma envolve pelo menos um outro grande desafio, relacionado às dificuldades de ampliação da base de incidência da tributação sobre valor adicionado.
- Mas isso não significa em absoluto que o enfrentamento dos dois desafios possa avançar de forma independente.
- Muito pelo contrário.



O sucesso do esforço de ampliação da base, com tributação mais efetiva dos serviços, deverá depender em grande medida do sucesso do esforço de repactuação do federalismo fiscal que a reforma envolve.



É difícil que a base possa ser ampliada nas proporções requeridas, e passar a abranger a maior parte dos serviços, sem que a reforma incorpore o ISS, hoje explorado de forma muito ineficaz pela grande maioria dos municípios.

Ampliação da base e federalismo fiscal (2)

- O mais provável é que a ampliação da base que se faz necessária só possa ser assegurada com avanços substanciais na repactuação do federalismo fiscal.
- Mas, por outro lado, a repactuação do federalismo, que a reforma exige, ficará menos atraente, se a ampliação da base não puder ser assegurada.



Ampliação da base e federalismo fiscal (3)

- A combinação do esforço de ampliação da base com a implantação de um sistema de tributação do valor adicionado fundado no princípio do destino pode dar lugar a resistências importantes na esfera estadual.
- A ampliação requerida da base deverá exigir taxaço menos complacente de bens e serviços hoje considerados de consumo essencial ou meritório.
- A importância relativa desses bens e serviços essenciais tenderá a ser maior em Estados com renda média por habitante mais baixa.

Ampliação da base e federalismo fiscal (4)

- Não será surpreendente se governadores desses Estados resistirem ao desgaste político que o avanço da reforma nessas linhas implicará.
- Isso chama atenção para um ponto fundamental: a reforma enfrentará um vó com pouca visibilidade enquanto não se puder mapear com clareza como as mudanças impactarão a base fiscal dos Estados.
- Para isso é necessário informação de boa qualidade sobre a composição do consumo das famílias por Estado.