



Série especial sobre a COVID-19

As notas da série especial são produzidas por peritos do FMI para ajudar os países membros a enfrentar os efeitos econômicos da COVID-19. As opiniões expressas nessas notas são as do(s) autor(es) e não representam necessariamente os pontos de vista do FMI, de sua Diretoria Executiva ou de sua Direção-Geral.

10 de dezembro de 2020

Política tributária para o crescimento inclusivo após a pandemia

Ruud de Mooij, Ricardo Fenochietto, Shafik Hebous, Sébastien Leduc e Carolina Osorio-Buitron¹

Esta nota oferece orientações sobre reformas da política tributária após as economias terem se recuperado da crise causada pela COVID-19 e a consolidação fiscal ter se tornado imprescindível. O foco recai na identificação de medidas tributárias que possam impulsionar a mobilização de receitas de maneira inclusiva e favorável ao crescimento. A nota conclui que os países têm múltiplas opções para aumentar a progressividade efetiva de seus sistemas tributários, reduzir as principais distorções tributárias que afetam o crescimento, explorar impostos corretivos para apoiar uma recuperação verde e ajustar a concepção dos impostos para lidar com uma economia cada vez mais digitalizada após a pandemia.

I. INTRODUÇÃO

Por causa da pandemia, a inclusão social passou a ter mais destaque nas agendas de políticas em todo o mundo. Em muitos países, os pobres foram atingidos duramente pela crise provocada pela COVID-19, seja pela perda do emprego, queda da renda ou exposição a riscos à saúde, enquanto alguns dos mais ricos se viram em melhor situação. Em resposta, os governos intervieram de forma ativa ao adotar políticas fiscais para proteger os grupos vulneráveis e reverter o aumento iminente da pobreza e da desigualdade.²

Para apoiar uma recuperação inclusiva, a política fiscal continuará a ser importante. Uma vez que as vacinas e tratamentos se tornem amplamente disponíveis, as medidas fiscais e de gastos podem – onde for viável – continuar a apoiar as famílias vulneráveis e contribuir para uma recuperação robusta. Por exemplo, desonerações fiscais temporárias e específicas poderiam apoiar a recuperação e, onde o espaço fiscal for limitado, uma estrutura tributária mais progressiva ainda poderia surtir esse efeito ao deslocar a renda das pessoas de baixa propensão ao consumo para as de alta propensão. Contudo, além da fase inicial de recuperação, os governos procurarão reverter suas intervenções fiscais e enfrentar gradativamente os níveis

¹ Perguntas e comentários sobre esta nota podem ser enviados para cdsupport-revenue@imf.org.

² *IMF Policy Tracker* ([aqui](#)), a ferramenta do FMI para acompanhar as respostas à COVID-19.

recordes de dívida pública por meio de medidas de consolidação fiscal.³ Duas questões cruciais são como fazê-lo e quem pagará por isso. A política tributária tem um papel fundamental nesse contexto.

Esta nota discute como os sistemas tributários podem ajudar a fazer face aos desafios fiscais após a crise da COVID-19. Embora a pandemia não tenha alterado os princípios básicos subjacentes aos principais impostos sobre a renda, a riqueza e o consumo, a recuperação após a pandemia oferece oportunidades para resolver as deficiências de longa data nos sistemas tributários, bem como para reavivar os impostos em apoio a uma transformação desejável.⁴ Por exemplo, os países enfrentarão um desafio ainda maior no mundo pós-COVID-19 para oferecer perspectivas e apoio a pessoas vulneráveis e empresas em dificuldades, porém viáveis, e, ao mesmo tempo, obter uma contribuição maior dos que estão em boa situação. Além disso, a pandemia está acelerando a adoção de tecnologias digitais que transformam as economias, o que impõe novos desafios e oportunidades na área tributária.⁵ Os impostos também podem contribuir de forma importante para uma recuperação verde.⁶ E em muitos países, a iminente queda das receitas amplia o desafio, anterior à COVID-19, de financiar as consideráveis necessidades de gastos no âmbito dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.⁷

As opções de política tributária são avaliadas com base no fato de serem ou não “inclusivas” e “favoráveis ao crescimento”. A *inclusão* se reflete, sobretudo, na progressividade do sistema tributário, ou seja, quando a carga tributária aumenta de acordo com a renda ou a riqueza do contribuinte. Refere-se também a outras dimensões da igualdade, como o tratamento igualitário em termos de gênero, oportunidades iguais, equidade intergeracional e tratamento equitativo para pessoas em circunstâncias semelhantes (equidade horizontal). Já o *crescimento* robusto após a pandemia exigirá uma tributação que minimize os efeitos adversos sobre o investimento, a poupança, o emprego, a produtividade ou o consumo. Em estudos empíricos, já foi estabelecida uma forma de classificação dos impostos segundo a sua relação com o crescimento, com os impostos de renda considerados mais prejudiciais para o crescimento a longo prazo do que os impostos sobre o consumo e a propriedade.⁸ Contudo, resultados opostos foram encontrados no caso da classificação dos impostos segundo a sua relação com a desigualdade, ou seja, os impostos de renda tendem a reduzir a desigualdade mais do que os impostos sobre o consumo. Isso sugere que, em última análise, é preciso haver um equilíbrio entre crescimento e inclusão ao definir a composição dos impostos. Ainda assim, esse equilíbrio pode ser relaxado quando se melhora a concepção de cada um desses impostos. Por exemplo, as medidas para ampliar a base do IVA são consideradas menos prejudiciais para o crescimento do que o aumento das alíquotas desse imposto; e a tributação da pessoa jurídica pode ser redesenhada de modo a mitigar suas distorções que afetam o crescimento.⁹ Essas questões são tratadas em mais detalhe a seguir.

³ *Monitor Fiscal* de outubro de 2020 ([aqui](#)). A relação dívida/PIB em patamares elevados também pode ser reduzida por meio de um crescimento acelerado, o que reflete a importância das reformas estruturais.

⁴ Alguns países com sistemas tributários bem projetados podem cobrir o custo único da crise com uma contribuição temporária para a recuperação, por exemplo, na forma de uma sobretaxa além dos impostos já existentes.

⁵ S. Gupta, A. Shah, M. Keen e G. Verdier, 2017, *Digital Revolutions in Public Finance*, ([aqui](#)); *Monitor Fiscal* de abril de 2018, *Digital Government* ([aqui](#)).

⁶ *Uma recuperação mais verde*, nota da série especial do FMI sobre a COVID-19 ([aqui](#)).

⁷ V. Gaspar, D. Amaglobeli, M. Escibano, D. Prady e M. Soto, *Fiscal Policy and Development: Human, Social, and Physical Investments for the SDGs* ([aqui](#)).

⁸ Arnold *et al.* (2011); Acosta-Ormaechea *et al.* (2019).

⁹ *Fiscal Policy and Long-Term Growth*, documento da série *IMF Policy Papers* ([aqui](#)).

O objetivo desta nota é fornecer orientação operacional de alto nível para as autoridades responsáveis pela política tributária. O trabalho analítico e as discussões mais granulares subjacentes a esta nota estão na seção de referências para os leitores interessados.¹⁰ As recomendações definitivas para cada país precisarão ser mais adaptadas às necessidades e circunstâncias, dependendo da orientação fiscal, nível de renda, estrutura da economia, nível de informalidade e capacidade da administração tributária. Embora a nota tenha como foco a política tributária, ela refere-se em muitos pontos a aspectos da administração tributária quando há uma estreita ligação com a política.¹¹ Além disso, menciona as políticas de gastos públicos quando estas são pertinentes, mas sem entrar em detalhes.¹²

A conclusão da nota é que a maioria dos países tem opções para promover o crescimento inclusivo por meio da reforma tributária.¹³ Nas economias avançadas e em algumas economias de mercados emergentes, as opções são sistemas mais progressivos de imposto de renda da pessoa física, uma tributação mais neutra do capital e da renda da pessoa jurídica, a ampliação da base do IVA, e um uso melhor e mais ativo da tributação do carbono e dos impostos sobre a propriedade e sobre sucessões e doações. Os países em desenvolvimento devem continuar a fortalecer sua capacidade administrativa para melhorar a aplicação dos impostos já existentes. Além disso, muitos deles podem melhorar e simplificar o IVA e os impostos seletivos (ou de consumo), proteger melhor seus impostos de renda contra a elisão e a evasão, reduzir os incentivos fiscais discricionários, reforçar os regimes fiscais das indústrias extrativas e explorar melhor os impostos sobre a propriedade e a poluição. No entanto, aumentos de impostos que talvez não sejam progressivos por si só, como os impostos seletivos, podem ser desejáveis do ponto de vista do crescimento inclusivo se as receitas financiarem gastos que busquem melhorar o padrão de vida, por exemplo, em programas sociais, educação, saúde e infraestrutura.

II. TRIBUTAÇÃO DA RENDA

O imposto de renda abrange o imposto de renda da pessoa física (IRPF) e o imposto de renda da pessoa jurídica (IRPJ). Nas economias avançadas, o IRPF arrecada mais de 20% do total da receita; já nos países em desenvolvimento, essa porcentagem cai para menos de 10% (Figura 1). No caso do IRPJ, os números se invertem: ele arrecada mais de 12% do total da receita tributária nos países em desenvolvimento, mas apenas 8% nas economias avançadas (Figura 2).

¹⁰ As principais referências são: *From Stimulus to Consolidation* ([aqui](#)), 2010; *Revenue mobilization in developing countries* ([aqui](#)), 2011; e *Fiscal policy and income inequality* ([aqui](#)), 2014, todos da série *IMF Policy Papers*. *Monitor Fiscal* de outubro de 2013, "Taxing Times" ([aqui](#)); *Monitor Fiscal* de outubro de 2017, "Tackling Inequality" ([aqui](#)). *IMF Regional Economic Outlook Sub-Saharan Africa* de maio de 2018, "Domestic Revenue Mobilization and Private Investment", ([aqui](#)). B. Clements, R. de Mooij, S. Gupta e M. Keen (2015); *Inequality and Fiscal Policy* ([aqui](#)); e Abdelkader e De Mooij (2020).

¹¹ O estudo de 2015 *Current Challenges in Revenue Mobilization: Improving Tax Compliance* ([aqui](#)), da série *IMF Policy Papers*, discute os principais desafios para as administrações tributárias nos países em desenvolvimento. Ver também *Administração Tributária: Revitalização das operações para salvaguardar a arrecadação e o cumprimento das obrigações tributárias* ([aqui](#)) e *Continuidade de operações para as administrações de receitas* ([aqui](#)), notas da série especial do FMI sobre política fiscal em resposta à COVID-19.

¹² *Políticas de gastos em apoio a empresas e famílias* ([aqui](#)), *Como administrar o impacto sobre as famílias: Uma avaliação das transferências universais* ([aqui](#)) e *Como alcançar as famílias em economias em desenvolvimento e de mercados emergentes: Identificação do cidadão, dados socioeconômicos e benefícios* ([aqui](#)), notas da série especial do FMI sobre política fiscal em resposta à COVID-19.

¹³ Uma condição importante para o êxito de uma reforma é o forte compromisso político e uma gestão eficaz por parte do governo. A estratégia de receitas a médio prazo (ERMP) oferece um quadro para administrar o processo de reforma. Ver a Plataforma de Colaboração Tributária ([aqui](#)).

FIGURA 1. Receita do IRPF/total da receita (em %)

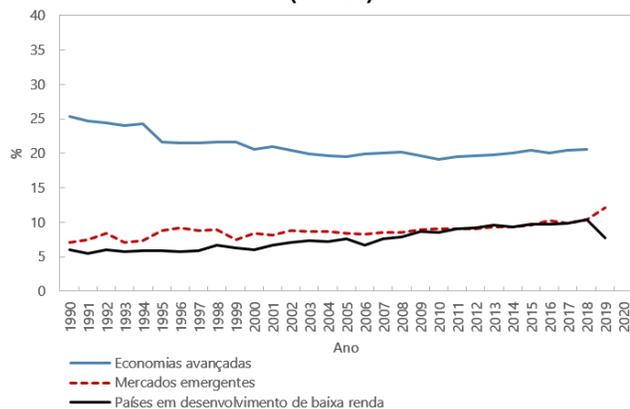
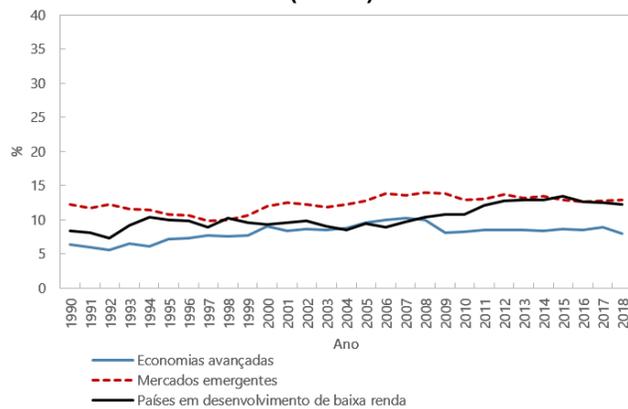


FIGURA 2. Receita do IRPJ/total da receita (em %)



Fonte: FMI, base de dados *World Revenue Longitudinal Data* (WoRLD).

Imposto de renda da pessoa física (IRPF) – Trabalho

Na concepção do IRPF, é possível explorar informações sobre a renda das pessoas físicas e outras circunstâncias pessoais para fazer com que o imposto seja explicitamente progressivo. Contudo, como alíquotas marginais elevadas distorcem os incentivos para trabalhar, aprender e ganhar dinheiro, além de induzir comportamentos de elisão e evasão fiscal, o nível ideal de progressividade deve buscar um equilíbrio entre a equidade e a eficiência. Essa concepção do imposto de renda é tema de extensa bibliografia que orienta a política tributária no seguinte sentido:

Principais orientações

- **Individualizar o IRPF:** Os sistemas de imposto de renda podem ser baseados tanto na renda individual como na renda familiar. Embora os sistemas dos impostos sobre as famílias reconheçam o apoio que um parceiro proporciona ao outro nos casais, normalmente esses sistemas aumentam as alíquotas marginais do imposto sobre o contribuinte secundário, que costuma ser do sexo feminino. Assim, ocorre uma discriminação implícita contra as mulheres. Como as mulheres são, em média, relativamente mais sensíveis aos impostos do que os homens,¹⁴ isso desestimula a oferta de trabalho agregada e prejudica o crescimento. Assim, a tributação individual é mais eficiente e mais neutra do ponto de vista do gênero.
- **Fixar um limiar de isenção adequado** com base na renda, seja por meio de uma dedução geral do imposto, um crédito tributário ou uma faixa de alíquota zero. Isso contribui para a progressividade e facilita a administração para pessoas com renda abaixo do limiar. Um crédito tributário é mais progressivo do que uma dedução ou uma alíquota zero, pois o valor desta última depende da alíquota marginal do imposto em que o contribuinte se enquadra. Na OCDE, a mediana do limiar é de aproximadamente 25% da média salarial. Nos países em desenvolvimento, costuma ser mais alta como porcentagem da média salarial, o que ajuda a facilitar a administração. Contudo, os limiares às vezes superam consideravelmente a média salarial, o que reduz a cobertura tributária e transforma o IRPF em um imposto que incide apenas sobre os níveis mais altos de renda, gerando uma baixa arrecadação. A recomendação usual é não fixar o limiar acima da média

¹⁴ Em comparação com os homens, as mulheres assumem uma parcela maior das tarefas domésticas em relação ao trabalho remunerado, o que dá a elas mais flexibilidade para ajustar o horário de trabalho formal; ver, por exemplo, Alesina *et al.* (2011). Evers *et al.* (2008) apresentam uma meta-análise das elasticidades estimadas de oferta de trabalho para homens e mulheres.

salarial, embora níveis mais altos possam ser contemplados quando a média salarial for inferior a um nível de subsistência razoável.

- **Usar uma tabela de alíquotas progressivas do IRPF**, calibrada de modo a suprir as necessidades de receita e, ao mesmo tempo, buscar um equilíbrio entre a equidade e a eficiência. A cobrança do IRPF a uma alíquota única – como fazem quase 30 países, às vezes com alíquotas muito baixas, de 10% a 15% – costuma ser bem menos progressiva do que o regime de alíquotas marginais do IRPF que aumentam gradativamente, usado na maioria dos países.
- **Escolher cuidadosamente a alíquota mais alta do IRPF**, muitas vezes uma questão polêmica do ponto de vista político que depende da aversão da sociedade à desigualdade. Uma referência usada algumas vezes é a alíquota que maximiza a receita, responsável pelas respostas comportamentais dos contribuintes que ganham mais. Estudos estimam essa alíquota (que nesses cálculos abrange as contribuições sociais e os impostos de consumo implícitos que reduzem o valor real da renda) entre 50% e 60% nas economias avançadas.¹⁵ Assim, alguns países parecem ter margem para elevar as alíquotas mais altas do IRPF de modo a reforçar a progressividade. Já no caso dos países em desenvolvimento, a alíquota que maximiza a receita pode ser menor devido à capacidade de aplicação mais fraca.¹⁶ Outro parâmetro importante é o nível de renda ao qual será aplicada a alíquota máxima do IRPF. A mediana na OCDE é três vezes a média salarial, mas a variação é grande.
- **Usar créditos para os trabalhadores nas faixas inferiores caso a administração seja suficientemente sólida**. Créditos tributários reembolsáveis para trabalhadores de baixo salário podem ser uma opção desejável para buscar a equidade, ao mesmo tempo em que incentivam a participação no mercado de trabalho. Para reduzir seus custos fiscais, devem ser eliminados gradualmente com o aumento da renda, mesmo que isso gere uma alíquota marginal elevada para os trabalhadores de baixo salário. Esses sistemas exigem uma forte capacidade administrativa, o que os torna menos adequados para os países em desenvolvimento. O alívio concedido aos contribuintes na base da pirâmide também poderia ser aplicado às contribuições sociais (ao mesmo tempo em que se assegura a satisfação dos critérios para receber o benefício), como fizeram alguns países durante a pandemia de COVID-19.
- **Conter as deduções e créditos do IRPF ineficazes ou ineficientes**, que os países, até mesmo aqueles em desenvolvimento, usam no caso de despesas relacionadas a filhos, estudos, moradia, seguro de saúde, deslocamentos entre a casa e o trabalho e doações caritativas. Algumas dessas renúncias fiscais acumulam-se desproporcionalmente em benefício dos ricos, sobretudo quando são concebidas como deduções cujo valor depende da alíquota marginal do imposto em que se encaixa o contribuinte. Nos países em desenvolvimento com limiares elevados de IRPF, essas deduções normalmente não beneficiam de forma alguma as famílias pobres. A racionalização das renúncias fiscais pode simplificar o IRPF, arrecadar mais receita (ou a mesma receita com alíquotas mais baixas) e reforçar a progressividade. Por outro lado, algumas renúncias fiscais podem ter efeitos positivos sobre o crescimento inclusivo, como as deduções e créditos referentes ao cuidado dos filhos e à educação.
- **Adotar um regime simplificado para pequenas empresas, sobretudo onde o cumprimento das obrigações tributárias for problemático**. Muitos países (em desenvolvimento) aplicam com êxito regimes simplificados de lucro presumido para as empresas com faturamento abaixo de um determinado limiar, de modo a facilitar o cumprimento das obrigações com o fisco e incentivar a formalização das pequenas empresas. Esse tipo de regime costuma basear-se no faturamento ou no fluxo de caixa e deve ser limitado

¹⁵ *Monitor Fiscal* de outubro de 2013, *Taxing Times* ([aqui](#)).

¹⁶ Após grandes choques econômicos, alguns países (por exemplo, Austrália (2011), Alemanha (1991), Japão (2012)) recorreram a aumentos temporários das alíquotas (mais altas) do IRPF (e do IRPJ) para custear um aumento temporário dos gastos.

às pequenas empresas.¹⁷ As alíquotas geralmente são modestas, mas não devem ser baixas demais em relação à carga tributária do imposto, pois isso desestimula a entrada no regime normal do imposto de renda. Durante a COVID-19, os problemas de fluxo de caixa enfrentados pelas pequenas empresas justificaram o adiamento ou a suspensão temporária desses pagamentos de impostos.

Imposto de renda da pessoa física – Capital

Como a renda do capital geralmente tende a se concentrar entre os ricos, a progressividade do IRPF pode ser reforçada pela tributação dos juros, dividendos e ganhos de capital. Há duas concepções comuns. Uma é tributar a soma da renda do trabalho e do capital em uma estrutura de alíquotas progressivas, compatível com o princípio da capacidade de pagamento do contribuinte. Esse “imposto de renda global” costuma ser visto como o sistema mais equitativo e também trataria de forma neutra a renda do trabalho em comparação com a renda do capital (que às vezes pode ser difícil de separar, por exemplo, no caso dos trabalhadores autônomos). Contudo, o imposto de renda global pode ser complexo do ponto de vista administrativo. Além disso, a aplicação de alíquotas marginais elevadas sobre o capital móvel gera o risco de distorções relativamente grandes e de ampla elisão e evasão. A opção é tributar separadamente a renda do trabalho e a renda do capital por meio de um “imposto de renda duplo”. Normalmente, um regime de alíquotas progressivas é aplicado à renda do trabalho, enquanto uma alíquota única incide sobre a renda do capital, de modo geral em um patamar mais baixo para mitigar distorções. Nas últimas décadas, os regimes de imposto de renda têm avançado na direção do sistema duplo, embora raramente em sua forma pura. As orientações a seguir sobre a tributação da renda do capital são universais.

Principais orientações

- **Tributar as diferentes formas da renda do capital de forma neutra.** O tratamento diferenciado dos juros, dividendos e ganhos de capital gera distorções nas carteiras de ativos e corrói a base do imposto sobre a renda do capital. Na maioria dos países, os juros e os ganhos de capital são tributados menos do que os dividendos e, em alguns, os ganhos de capital são totalmente isentos de IRPF (sobretudo nos países de baixa renda devido a dificuldades na fiscalização e arrecadação). Além disso, determinados tipos de retorno (por exemplo, sobre títulos públicos) ou certos investidores (por exemplo, os investidores institucionais) recebem tratamento preferencial. A tributação neutra de toda a renda do capital pode minimizar a elisão e fortalecer a mobilização de receita de forma progressiva.¹⁸
- **Definir uma alíquota razoável para o imposto sobre a renda do capital.** Pode-se argumentar que a alíquota do imposto sobre a renda do capital deve ser inferior à alíquota máxima incidente sobre a renda do trabalho, pois a mobilidade internacional do capital torna esses impostos relativamente distorcivos. Contudo, considerações quanto à equidade poderiam apoiar uma tributação razoavelmente alta da renda do capital. Além disso, os impostos sobre a renda do capital não deveriam diferir muito dos impostos sobre a renda do trabalho para evitar práticas de arbitragem – de especial pertinência no caso dos empreendedores autônomos organizados como empresas de capital fechado, que podem pagar a si mesmos salários (sujeitos ao IRPF) ou dividendos (sujeitos ao IRPJ e ao imposto sobre dividendos).

¹⁷ Um problema comum é que os limiares de qualificação são altos demais, de modo que as empresas de médio porte gozam de um tratamento tributário preferencial. As pessoas jurídicas e físicas que prestam serviços de profissionais liberais, como advogados, contadores e médicos, devem ser excluídas dos regimes de lucro presumido e optar pelo IRPF normal.

¹⁸ Os ganhos de capital costumam ser tributados no momento da sua realização, e não pelo regime de competência, o que pode justificar uma alíquota diferente em relação à dos dividendos e juros.

- **Reter impostos na fonte sempre que possível.**¹⁹ A retenção na fonte é um mecanismo eficaz de cobrança, pois arrecada impostos de um número limitado de fontes, como instituições financeiras e outras grandes empresas.
- **Explorar informações de terceiros.** O principal desafio das administrações tributárias para mitigar o risco de evasão do imposto sobre a renda do capital é coletar e usar informações de terceiros, como as informações bancárias individuais. Os avanços recentes na esfera internacional facilitam o intercâmbio automático de informações para fins tributários entre os países, o que pode ajudar a combater de forma eficaz a evasão fiscal *offshore*. Obter acesso a esses dados e usá-los continua a ser um desafio para os países em desenvolvimento.²⁰

Imposto de renda da pessoa jurídica (IRPJ)

O IRPJ é parte integrante do imposto de renda e uma importante fonte de receita na maioria dos países. Não é simples determinar até que ponto o IRPJ contribui para a progressividade, pois ele pode incidir não apenas sobre as empresas ou seus acionistas, mas também sobre os trabalhadores na forma de salários mais baixos. No entanto, se o IRPJ tributa as rendas (ganhos acima do retorno mínimo exigido pelo investidor), sua incidência recairá sobre os proprietários da empresa e o imposto pode ajudar a alcançar a redistribuição. Além disso, a tributação das rendas não é distorciva. Se o IRPJ fosse projetado como um imposto sobre as rendas (por exemplo, excluindo o retorno mínimo exigido da base, ou concebendo-o como um imposto sobre o fluxo de caixa em que o investimento pode ser gasto imediatamente), ele se tornaria mais favorável ao crescimento. Conceber o imposto dessa forma geraria um apelo especial em vista da COVID-19, pois não afetaria as empresas em dificuldades que estão buscando obter um mínimo de lucro ou estão incorrendo em perdas (como nos setores de viagens e hospitalidade), mas aumentaria a receita de empresas que estão prosperando durante a pandemia (como algumas empresas farmacêuticas e as altamente digitalizadas). Ademais, um imposto sobre as rendas também eliminaria o viés da dívida inerente aos sistemas atuais de IRPJ e, assim, tornaria as empresas menos vulneráveis à inadimplência durante grandes choques, como o gerado pela crise da COVID-19.²¹

Durante a pandemia de COVID-19, muitos países aliviaram temporariamente a carga do IRPJ sobre as empresas, por exemplo, ao adiar as obrigações fiscais, ajustar o pagamento de parcelas ou permitir o transporte de prejuízos para exercícios anteriores. Isso melhorou o fluxo de caixa das empresas e apoiou a sobrevivência de empresas ilíquidas, porém solventes. Durante a fase de recuperação, medidas temporárias de estímulo, como a depreciação acelerada ou créditos para investimento, poderiam ser levadas em conta para impulsionar o investimento. No entanto, com o tempo, essas medidas temporárias precisarão ser eliminadas gradativamente – e o IRPJ terá que ser restabelecido ou reforçado como um imposto sobre as empresas rentáveis.

O IRPJ está sob pressão em decorrência das repercussões internacionais. Primeiro, uma agressiva guerra fiscal levou a quedas acentuadas das alíquotas nominais do IRPJ em todo o mundo (Figura 3). Segundo, as empresas multinacionais normalmente arcam com uma carga tributária muito baixa porque conseguem transferir os lucros de jurisdições de tributação mais alta para outras de tributação mais baixa, por exemplo,

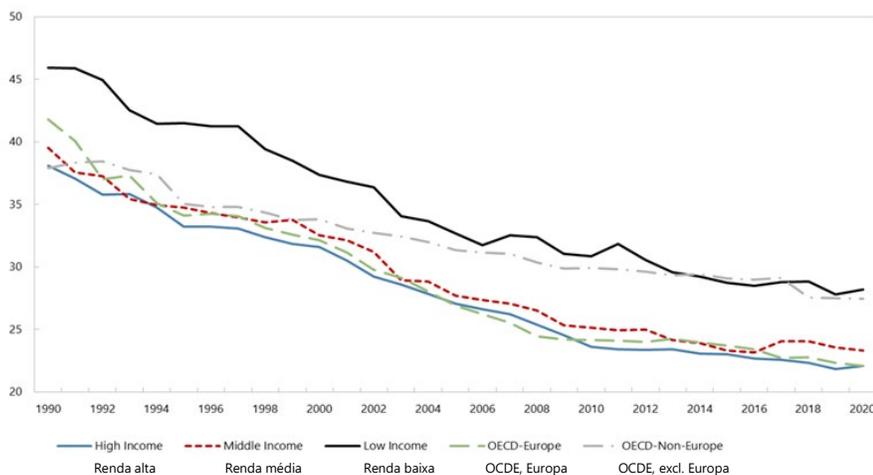
¹⁹ A retenção por parte dos empregadores na forma de dedução na folha também reforça a cobrança do IRPF sobre a renda do trabalho.

²⁰ Chang *et al.* (2020) estimam como as informações de terceiros podem reforçar a arrecadação nos países em desenvolvimento. Beer *et al.* (2019) avaliam o impacto do intercâmbio automático de informações sobre a evasão fiscal internacional.

²¹ *Tax Policy, Leverage and Macroeconomic Stability*, documento da série *IMF Policy Papers*, 2016 ([aqui](#)).

ao valer-se de técnicas de transferência de preços, da transferência de dívida internacional e do planejamento tributário por meio da busca de tratados mais favoráveis, o chamado *treaty shopping*.²² Esse tipo de elisão fiscal é de especial importância no caso dos países em desenvolvimento, dada a legislação antiquada e a capacidade limitada para resolver essa questão. A coordenação internacional dos sistemas de IRPJ registrou alguns avanços nos últimos anos para mitigar esses riscos.²³ Os próprios países podem considerar as opções de política abaixo para reforçar seu IRPJ.

FIGURA 3. Tendências das alíquotas nominais do IRPJ



Fonte: Base de dados sobre política tributária do Departamento de Finanças Públicas do FMI.

Principais orientações

- **Definir uma alíquota razoável para o IRPJ.** A guerra fiscal induziu um declínio na alíquota média global do IRPJ, de mais de 40% em 1990 para 20% a 25% atualmente. Os países de baixa renda vêm mantendo alíquotas um pouco mais altas, em torno de 30%, e os países grandes de modo geral mantêm alíquotas relativamente mais altas em comparação com as dos países pequenos.
- **Aplicar incentivos fiscais baseados nos custos e não nos lucros.**²⁴ Os países em desenvolvimento, em especial, não raro buscam atrair o investimento estrangeiro direto (IED) ao oferecer a isenção total do IRPJ, por exemplo, em zonas econômicas especiais ou por meio de isenções temporárias. Contudo, já se constatou que essa solução geralmente não funciona, é ineficiente e está sujeita a abusos. As evidências sugerem que esse tipo de isenção ocupa uma posição inferior na lista de fatores pertinentes para as multinacionais decidirem onde investir e, ademais, costuma ser redundante, ou seja, o investimento teria sido feito mesmo que não houvesse a isenção. Seu custo fiscal pode ser alto e, às vezes, corresponder a vários pontos percentuais do PIB. Os incentivos fiscais que reduzem diretamente o custo do investimento, como os créditos fiscais para investimento, a depreciação acelerada e a dedução imediata, geram mais investimento por unidade de moeda gasta pelo governo. São muitos os casos em que a governança e a gestão dos incentivos fiscais podem ser melhoradas com base em critérios objetivos baseados em regras incorporadas à

²² *Spillovers in International Corporate Taxation*, documento da série *IMF Policy Papers*, 2014 ([aqui](#)).

²³ Estão em andamento discussões na OCDE e no G-20 sobre um quadro inclusivo no intuito de adotar i) impostos mínimos para coibir a guerra fiscal e a elisão fiscal e ii) novos direitos de tributação para abordar a preocupação com a digitalização. OCDE, *Tax Challenges Arising from Digitalization – Report on Pillar One Blueprint*, *Tax Challenges Arising from Digitalization – Report on Pillar Two Blueprint*.

²⁴ Banco Mundial, FMI, OCDE e ONU, *Options for Low Income Countries' Effective and Efficient Use of Tax Incentives for Investment*, 2015 ([aqui](#)).

legislação tributária, em oposição à concessão discricionária de incentivos fiscais caso a caso. As cláusulas de expiração automática podem facilitar uma avaliação oportuna.

- **Usar incentivos à pesquisa e desenvolvimento (P&D) se a administração tributária puder aplicá-los.**²⁵ Muitos países avançados incentivam a P&D por meio de créditos fiscais especiais ou grandes deduções do IRPJ. Essas políticas podem ser eficientes devido às externalidades positivas associadas à P&D. Evidências empíricas sugerem que essas políticas têm funcionado bem em muitas economias avançadas e que a perspectiva é de gerarem efeitos positivos significativos de crescimento no longo prazo. Contudo, exigem uma forte capacidade de aplicação e fiscalização para limitar abusos. Recentemente, alguns países, sobretudo na Europa, adotaram os chamados regimes de caixa de patentes que reduzem o imposto sobre os lucros das inovações. De modo geral, sua relação custo-benefício é menor do que a dos incentivos que reduzem os custos da P&D.
- **Evitar incentivos fiscais especiais às pequenas e médias empresas (PME),** como alíquotas reduzidas do IRPJ ou deduções fiscais relacionadas ao tamanho.²⁶ O risco é desestimular o crescimento das empresas e, possivelmente, acabar beneficiando os empresários ricos que detenham múltiplas empresas (minando a progressividade). Além disso, esses incentivos podem exigir um esforço administrativo considerável.
- **Conceber um regime fiscal especial para as indústrias extrativas**²⁷ a fim de capturar uma parcela razoável das rendas dos recursos associadas à extração de petróleo e à mineração. De modo geral, esses regimes especiais são aplicados além do IRPJ normal e abrangem a tributação das rendas dos recursos em combinação com *royalties* ou a partilha da produção. Em algumas economias ricas em recursos naturais, a receita desses impostos pode ser considerável. Contudo, a queda dos preços das *commodities* que coincide com a COVID-19 afetou significativamente essas receitas e exigiu políticas adequadas em resposta.²⁸
- **Adotar regras para combater a elisão fiscal adaptadas de modo a proteger o IRPJ contra transferência de lucros pelas multinacionais.**²⁹ O projeto do G-20 e OCDE sobre a erosão da base tributária e a transferência de lucros (BEPS, na sigla em inglês) promoveu a concordância em torno de regras e orientações internacionais comuns para os países protegerem a base tributária e, ao mesmo tempo, evitar a dupla tributação. No entanto, problemas distintos e limitações de capacidade nos países em desenvolvimento exigem soluções mais adaptadas ou simplificadas que produzam um equilíbrio entre facilitar a administração e evitar prejudicar empreendimentos legítimos. Por exemplo, um imposto mínimo alternativo pode ser instituído com base em indicadores simplificados, como o volume de negócios ou os ativos.³⁰ De maneira análoga, podem ser impostos tetos simples aos pagamentos dedutíveis para mitigar a elisão fiscal. Os países em desenvolvimento também devem ter cautela ao assinar tratados de dupla tributação e prestar bastante atenção aos respectivos termos e condições. Por exemplo, convém evitar restrições rigorosas ao uso da retenção de impostos na fonte sobre pagamentos estrangeiros (por exemplo, sobre *royalties*, juros ou serviços entre partes relacionadas), que podem ser instrumentos eficazes para

²⁵ FMI, *Monitor Fiscal, Acting Now, Acting Together*, abril de 2016 ([aqui](#)).

²⁶ *Ibid* e FMI, *Monitor Fiscal, Achieving More with Less*, abril de 2017 ([aqui](#)).

²⁷ Uma análise e discussão desses regimes podem ser encontradas em Daniel *et al.* (2010 e 2017) e em *Fiscal Regimes for Extractive Industries: Design and Implementation*, documento da série *IMF Policy Papers* ([aqui](#)). O FMI elaborou o modelo de Análise Fiscal dos Setores de Recursos Naturais (modelo FARI) para avaliar esses regimes ([aqui](#)).

²⁸ *Regimes fiscais dos recursos naturais: Resposta da política tributária*, nota da série especial do FMI sobre política fiscal em resposta à COVID-19 ([aqui](#)).

²⁹ *Spillovers in International Corporate Taxation*, 2014 ([aqui](#)), e *Corporate Taxation in the Global Economy*, 2019 ([aqui](#)), documentos da série *IMF Policy Papers*.

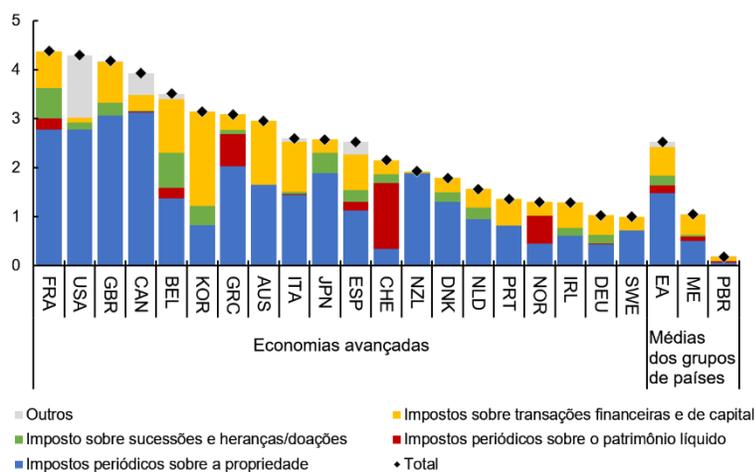
³⁰ Aslam e Coelho (2020).

mitigar a elisão fiscal. Além disso, deve-se evitar restrições à capacidade de tributar as vendas indiretas de ativos imobiliários, o que é de importância especial nas indústrias extrativas.³¹

III. TRIBUTAÇÃO DA RIQUEZA

Embora a maioria dos países use o imposto de renda para tributar o retorno sobre o capital, é comum complementá-lo, e às vezes substituí-lo, por impostos sobre o estoque de riqueza ou sobre as transferências de riqueza. A Figura 4 mostra que a receita gerada por esses impostos – incluídos os impostos sobre a propriedade, o patrimônio líquido e a transferência de ativos – varia entre 1% e 4% do PIB nas economias avançadas. Já nos países em desenvolvimento, ela costuma ser (bem) menor.³² Esses impostos passaram a receber mais atenção recentemente devido à alta e crescente desigualdade de riqueza (possivelmente ampliada pela pandemia de COVID-19) e foram promovidos como uma forma de recuperar receitas após a pandemia.

FIGURA 4. Impostos sobre a riqueza, 2017 (em % do PIB)



Fonte: OCDE, base de dados *Global Revenue Statistics*.

Principais orientações

- **Explorar ao máximo os impostos recorrentes sobre bens imóveis.**³³ Esses impostos incidem sobre o valor bruto dos imóveis e estão entre os menos distorcivos para o crescimento econômico, muito provavelmente porque sua base é fixa e as alíquotas atuais são baixas. Os impostos sobre bens imóveis costumam ser uma fonte de receita dos governos locais e podem aumentar a responsabilização desses entes. Na medida em que o valor dos imóveis reflete o valor dos serviços públicos locais, esses impostos assemelham-se a um imposto sobre benefícios. Eles captam, em média, cerca de 1% do PIB nas economias avançadas, embora essa porcentagem possa chegar a até 3% do PIB no Canadá e no Reino Unido. Já nos

³¹ Plataforma de Colaboração Tributária, 2020: *Toolkit on the Taxation of Offshore Indirect Transfers* ([aqui](#)).

³² Esta nota não discute impostos sobre transações financeiras, que geram múltiplas distorções e dificilmente contribuiriam para o crescimento inclusivo (Matheson, 2011).

³³ Norregaard (2013). Os impostos sobre a transferência de bens imóveis às vezes são usados como um substituto dos impostos recorrentes sobre os imóveis, uma vez que a cobrança daqueles pode ser mais fácil. Contudo, os impostos sobre a transferência costumam ser mais distorcivos do que os impostos recorrentes, pois reduzem as transações mutuamente benéficas.

países em desenvolvimento, geralmente arrecadam menos de 0,5% do PIB. Em muitos países, há espaço para explorar ao máximo esse imposto ao elevar as alíquotas, atualizar os valores dos imóveis em função dos preços atuais de mercado e, sobretudo nos países em desenvolvimento, melhorar os cadastros e ampliar a capacidade administrativa. Quando é difícil fazer uma avaliação baseada no mercado, abordagens simplificadas baseadas nas zonas imobiliárias podem produzir resultados razoáveis a custos administrativos mais baixos.

- **Considerar os impostos sobre o patrimônio líquido (IPL) – talvez acima de um determinado limiar – caso outros impostos sobre o retorno de ativos não sejam eficazes o bastante.** Os IPL são impostos sobre a soma do patrimônio financeiro e não financeiro, deduzido o passivo. Visam a mesma base dos impostos sobre a renda do capital desde que os ativos gerem um fluxo de renda. A base de um IPL pode ser mais ampla se forem incluídos os ativos não geradores de renda. Contudo, não raro podem surgir dificuldades na avaliação desses ativos, o que é uma das razões por que costumam ser isentos do IPL (por exemplo, residência principal, ativos relacionados à previdência, ativos agrícolas e comerciais, obras de arte, joias, participações em empresas de capital fechado). Evidências referentes à Escandinávia e à Suíça mostram que esses impostos têm sido objeto de ampla elisão e evasão, principalmente pelos indivíduos mais ricos que ocultam sua riqueza no exterior, o que inibe a progressividade do imposto. Durante as últimas décadas, vários países revogaram seus IPL devido a seu baixo rendimento em relação aos custos administrativos. Na Suíça, porém, o IPL cantonal, de base relativamente ampla, funciona como um substituto para o imposto sobre a renda do capital e arrecada mais de 1% do PIB. O intercâmbio automático de informações entre países e a adoção de uma unidade dedicada no órgão da receita para lidar com pessoas físicas de patrimônio elevado poderia mitigar o não cumprimento. Contudo, os desafios administrativos tornam os IPL menos viáveis no caso dos países em desenvolvimento.
- **Instituir impostos sobre sucessões e heranças/doações.** Esses impostos podem ser ferramentas redistributivas eficazes para limitar a desigualdade de riqueza intergeracional e aumentar a igualdade de oportunidades – uma dimensão importante na busca pela inclusão. Embora a maioria das economias avançadas os adote, a implementação desses impostos não tem sido fácil devido a amplas isenções fiscais, limiares às vezes muito altos, e elisão e evasão generalizadas. A receita média nos países que adotam esse imposto foi de 0,1% do PIB em 2017. No entanto, a receita é maior na Bélgica e na França (até 0,7% do PIB), o que sugere que, em muitos casos, é possível obter melhorias.

IV. TRIBUTAÇÃO DO CONSUMO

Os impostos sobre o consumo costumam ser menos progressivos do que os impostos sobre a renda ou a riqueza e podem ser até mesmo regressivos. É mais difícil tornar progressivos os impostos sobre o consumo porque os governos geralmente não conseguem monitorar as compras individuais. Por isso, as tentativas de tornar os impostos sobre o consumo mais progressivos são menos precisas e menos eficientes do que aumentar a progressividade dos impostos sobre a renda e a riqueza. Ainda assim, os impostos sobre o consumo são uma importante fonte de receita para a maioria dos governos, em parte devido a sua relativa facilidade de aplicação e cobrança. Se a receita for usada em gastos progressivos, ainda é possível obter um impacto líquido positivo sobre os pobres. Esta seção discute dois impostos sobre o consumo: o imposto sobre o valor agregado (IVA) e os impostos seletivos (ou de consumo).

Imposto sobre o valor agregado³⁴

Adotado por mais de 160 países em todo o mundo, o IVA normalmente responde por cerca de um terço do total da receita tributária, com a receita média variando de 4,2% do PIB nos países de baixa renda a 7,6% do PIB nos países de renda alta (Figura 5). No entanto, a arrecadação do IVA talvez corresponda a apenas cerca da metade de seu potencial, como refletido por sua “eficiência C”, ou seja, a relação entre a receita efetiva do IVA e o produto do consumo interno e a alíquota padrão do IVA. A eficiência C média situa-se em torno de 51%, mas pode ser bem menor (por exemplo, 35% na África Subsaariana) (Figura 6). Isso aponta para um potencial significativo de melhoria se o IVA for mais bem concebido e aplicado. Por exemplo, se os países da África Subsaariana aumentassem a eficiência C até a média mundial, arrecadariam 2% do PIB a mais.

FIGURA 5. Arrecadação do IVA (% do PIB)

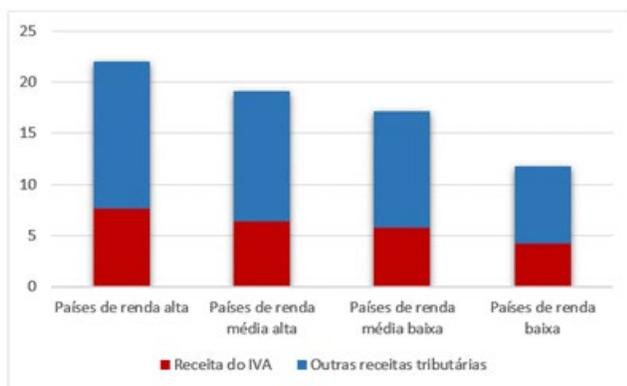
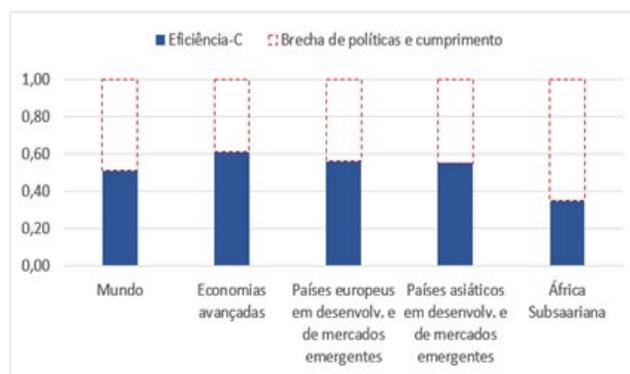


FIGURA 6. Taxas de eficiência C do IVA



Fonte: FMI, base de dados *World Revenue Longitudinal Data* (WoRLD).

Fonte: Quadro de Avaliação da Política Tributária (TPAF).

Acredita-se às vezes que o IVA seja regressivo na medida em que os pobres pagam mais imposto relativamente a sua renda anual do que os ricos. Contudo, essas afirmações devem ser tratadas com ressalvas, pois refletem, acima de tudo, uma poupança anual maior por parte das pessoas de alta renda. De fato, quando a carga tributária é medida em relação às despesas correntes – que, como muitos argumentariam, provavelmente é um indicador melhor do bem-estar econômico – os impostos sobre o consumo costumam ser proporcionais, ou mesmo ligeiramente progressivos. Para ser eficaz na geração de receita e ao mesmo tempo apoiar o crescimento inclusivo, o IVA deve ser concebido com base nos seguintes parâmetros.

Principais orientações

- **Unificar a alíquota do IVA.** A alíquota média padrão do IVA no mundo gira em torno de 15%, com alíquotas geralmente um pouco mais baixas encontradas na Ásia e alíquotas um pouco mais altas na Europa. Vários países aplicam alíquotas reduzidas do IVA (até mesmo zero)³⁵ a certos produtos ou serviços, muitas vezes

³⁴ Ebril *et al.* (2001), *Macroeconomic Developments And Prospects In Low-Income Developing Countries*, documento da série *IMF Policy Papers*, 2019 ([aqui](#)), e o módulo sobre o IVA do Quadro de Avaliação da Política Tributária ([aqui](#)). Em alguns países, o IVA é chamado de imposto geral sobre vendas (IGV).

³⁵ Quando a alíquota do IVA é zero, os fornecedores podem solicitar créditos pelo IVA pago. Isso é diferente de uma isenção do IVA, situação em que não é permitida a solicitação de créditos. As exportações devem ter alíquota zero, e as importações devem ser tributadas com base no destino. Como os créditos do IVA podem exceder as obrigações do desse imposto no caso dos fornecedores sujeitos à alíquota zero (incluídos os exportadores), isso dá origem a restituições do imposto. A administração dessas restituições tem sido um desafio em muitos países em desenvolvimento. Uma discussão a esse respeito pode ser encontrada em Pessoa *et al.* (2020). Durante a pandemia de COVID-19, alguns países agilizaram as restituições do IVA no intuito de suavizar as restrições de crédito.

para tornar o IVA mais progressivo. Contudo, como as famílias de renda alta normalmente gastam mais nessas compras (por exemplo, em alimentos), essa é uma forma grosseira e ineficiente de aumentar a progressividade do imposto, por exemplo, em comparação com o imposto de renda ou com compensações por meio de medidas do lado dos gastos sociais para proteger os mais vulneráveis. A redução das alíquotas do IVA também tem um custo significativo em termos de arrecadação, gera distorções econômicas, causa complexidades administrativas e encarece o cumprimento das obrigações tributárias para as empresas.³⁶

- **Minimizar o uso de isenções do IVA.** O IVA incide sobre cada transação no processo de produção. Quando uma empresa registrada para fins do IVA adquire bens, o imposto pago sobre os insumos é creditado ou restituído. Esse mecanismo assegura que, em última instância, o IVA seja cobrado apenas sobre o consumo final e que as distorções na produção sejam evitadas. Além disso, um de seus atrativos é estimular o cumprimento voluntário com o fisco, uma vez que cada empresa tem o incentivo de cadastrar-se para solicitar os créditos sobre seus insumos. Ademais, os que atuam no setor informal também arcam com o imposto sobre seus insumos, sem que tenham possibilidade de solicitar os créditos. As isenções do IVA solapam a natureza de autoaplicação do imposto ao tributar os insumos e gerar distorções na produção. Assim, recomenda-se minimizar o número de isenções do IVA, embora algumas isenções bem definidas sejam comuns, por exemplo, sobre serviços financeiros baseados em margens, serviços de saúde e, às vezes, gêneros alimentícios de primeira necessidade.
- **Definir um limiar adequado para inscrição no IVA.** Isentar os pequenos comerciantes da inscrição no IVA tem como apelo liberá-los do ônus da obrigação com o fisco e, além disso, permite à administração tributária concentrar a fiscalização nos grandes comerciantes. O limiar pode fortalecer a progressividade do IVA nos países em desenvolvimento, onde os mais pobres costumam comprar produtos de pequenos comerciantes.³⁷
- **Modernizar o IVA sobre o comércio eletrônico.** Os países devem exigir a inscrição dos vendedores *on-line* no IVA, obrigar as plataformas digitais a cobrar o IVA sobre suas vendas e reduzir o limiar do IVA sobre pequenas remessas importadas. A COVID-19 aumentou a importância dessas medidas.

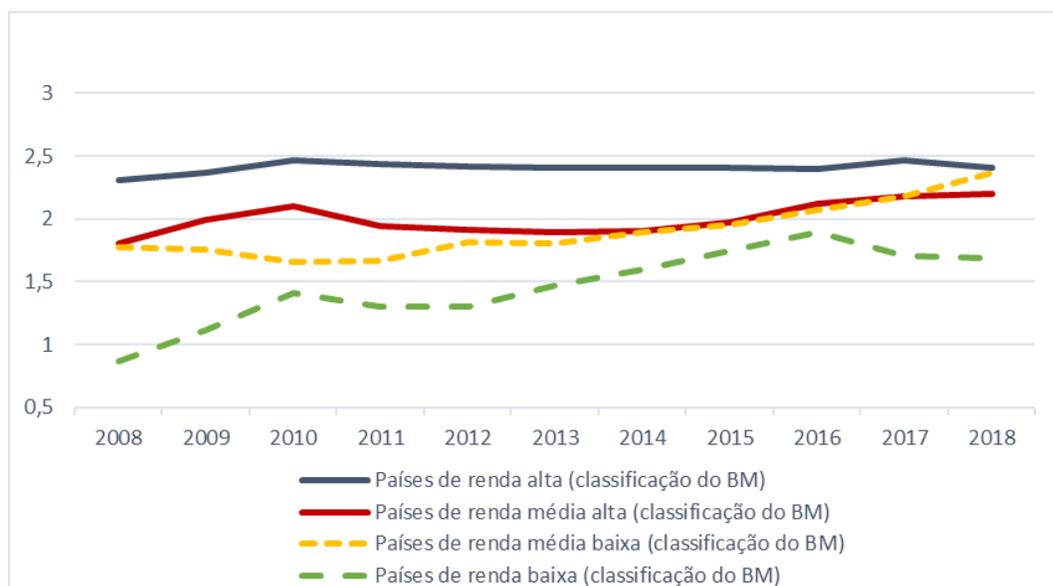
Impostos seletivos (ou de consumo)

Os impostos seletivos são usados amplamente para tributar o consumo de bens e serviços selecionados, como bebidas alcoólicas, tabaco, petróleo e, cada vez mais, alimentos prejudiciais à saúde (como bebidas açucaradas) e resíduos plásticos. De modo geral, a motivação é o desejo de internalizar externalidades ou abordar preocupações com a saúde associadas a um consumo que configure um vício. Nos países em desenvolvimento, os impostos seletivos também têm como apelo serem fáceis de arrecadar de um número limitado de fontes. A receita gerada, normalmente entre 1,5% e 2,5% do PIB, vem apresentando uma tendência ascendente, sobretudo nos países de renda baixa (Figura 7). Contudo, não raro há espaço para aumentar ainda mais a receita desse tipo de imposto por meio de uma combinação de melhor concepção, fiscalização mais rigorosa e alíquotas mais altas. Além disso, em alguns casos pode-se considerar a tributação de outros produtos.

³⁶ Em países onde instrumentos redistributivos mais eficientes não são viáveis, a redução das alíquotas do IVA ou isenções do IVA ainda poderiam ser aplicadas a itens limitados. Contudo, durante o ano passado, alguns países privilegiaram o uso de seus instrumentos de gastos para servir melhor as metas redistributivas.

³⁷ Bachas *et al.* (2020).

FIGURA 7. Receita dos impostos seletivos (% do PIB)



Fonte: FMI, base de dados *World Revenue Longitudinal Data* (WoRLD).

Principais orientações

- **Explorar impostos seletivos sobre as bebidas alcoólicas, o tabaco e os alimentos prejudiciais à saúde.**³⁸ Esses impostos podem ser mais específicos (ou seja, sobre cada produto) do que *ad valorem* (sobre o valor) para atingir seus objetivos em termos de comportamento e saúde e facilitar a administração. Para evitar que seu valor seja corroído pela inflação, as alíquotas específicas devem ser indexadas anualmente. Respostas comportamentais, como o contrabando e a pirataria, limitam a capacidade de arrecadação desses impostos. Nos países avançados, os impostos seletivos tendem a pesar relativamente mais sobre as pessoas de baixa renda, embora essas pessoas também sejam beneficiadas pela melhoria da saúde; já nos países em desenvolvimento, o impacto distributivo é menos claro.³⁹
- **Utilizar mais e melhor os impostos ambientais,** como os impostos sobre os combustíveis. Trata-se de instrumentos eficientes para lidar com externalidades climáticas e de outra natureza.⁴⁰ Devem ser aplicados por unidade de emissões, em um nível diretamente relacionado aos custos externos, como o custo social do carbono no caso de externalidades climáticas. Impostos eficientes sobre o carbono têm o potencial de gerar receitas adicionais significativas e, ao mesmo tempo, apoiar uma recuperação verde após a pandemia de COVID-19. Por exemplo, estima-se que um imposto de US\$ 75 por tonelada de carbono – necessário para cumprir os objetivos climáticos da Conferência de Paris – poderia arrecadar entre 1% e 2% do PIB a médio prazo em vários países. Embora os impostos sobre o carbono tendam a ser moderadamente regressivos nos países avançados (mas não nos países de baixa renda), esses efeitos podem ser compensados pelo uso de parte da receita em gastos em benefício dos pobres.

³⁸ Sobre os impostos seletivos sobre o tabaco, ver P. Petit e J. Nagy, *How to Design and Enforce Tobacco Excises*, 2016 ([aqui](#)). Já sobre os alimentos prejudiciais à saúde, ver Petit *et al.* (no prelo).

³⁹ Os impostos seletivos sobre produtos de luxo, como iates, joias ou perfumes, geralmente pouco contribuem para a progressividade, geram pouca receita e aumentam os custos administrativos, com a exceção dos impostos sobre os veículos automotores, que podem gerar uma arrecadação considerável de forma progressiva.

⁴⁰ *Monitor Fiscal*, outubro de 2019: *How to Mitigate Climate Change* ([aqui](#)). Coady *et al.* (2019) discutem a definição dos preços dos combustíveis.

- **Abordar com cautela a tributação de serviços emergentes.**⁴¹ Vários países adotaram, ou estão estudando a possibilidade de adotar, novas formas de impostos seletivos, motivados, sobretudo, por questões de arrecadação. Os impostos seletivos sobre serviços de telecomunicações, por exemplo, passaram a predominar na África para tributar as rendas associadas a um número escasso de licenças de operação. Por serem fáceis de administrar, esses impostos geram receita superior a 0,5% do PIB em países como a Libéria e o Malawi. Contudo, essas receitas devem ser avaliadas em relação às distorções que geram, e a incidência do imposto pode ser deslocada para os consumidores – o que atenua os efeitos sobre as rendas. Outro exemplo, mais incipiente, são os impostos sobre serviços digitais, cobrados sobre as receitas das plataformas de redes sociais, mecanismos de busca na Internet e mercados *on-line*, que geraram interesse durante a pandemia de COVID-19 devido ao aumento dos lucros dessas empresas. As estimativas sugerem que esses impostos rendem pouco, embora sua base possa estar crescendo com a digitalização em curso. Mais uma vez, esses impostos podem gerar suas próprias distorções e sua incidência pode ser transferida para os usuários.
- **Evitar a elevação dos impostos sobre o comércio.**⁴² Esses impostos proporcionam um mecanismo relativamente fácil de arrecadação de impostos na fronteira e, assim, continuam a ser uma importante fonte de receita para muitos países em desenvolvimento – de modo geral superior a 2% do PIB. Contudo, as tarifas não se alinham com o crescimento inclusivo. Por exemplo, estudos empíricos constatam que elas produzem efeitos adversos sobre o crescimento e aumentam a desigualdade.

⁴¹ Matheson e Petit (2017) tratam dos impostos seletivos sobre telecomunicações, enquanto Aslam e Shah (2020) discutem os impostos sobre serviços digitais.

⁴² Ver o documento do FMI *Reference Note on Trade Policy, Preferential Trade Agreements, and WTO Consistency* ([aqui](#)) e *Making Trade an Engine of Growth for All: The Case for Trade and for Policies to Facilitate Adjustment*, documento da série *IMF Policy Papers* ([aqui](#)). Furceri *et al.* (2018) apresentam evidências dos efeitos adversos das tarifas sobre o crescimento e a inclusão. M. Daly, 2016, *Is the WTO a World Tax Organization? A Primer for WTO Rules for Policy Makers* ([aqui](#)), discute as considerações de política dos impostos sobre o comércio. As prioridades para as alfândegas durante a COVID-19 são discutidas em *Medidas Prioritárias para as Administrações Aduaneiras*, nota da série especial do FMI sobre políticas fiscais em resposta à COVID-19 ([aqui](#)).

REFERÊNCIAS

- Abdelkader K. e R. de Mooij, no prelo 2020, "Tax Policy and Inclusive Growth, IMF Working Paper" (Washington: Fundo Monetário Internacional).
- Acosta-Ormaechea, S., S. Sola e J. Yoo, 2019, "Tax Composition and Growth: A Broad Cross-Country Perspective". *German Economic Review*, 20 (4): 70-106.
- Alesina, Alberto, Andrea Ichino e Loukas Karabarbounis. 2011. "Gender-Based Taxation and the Division of Family Chores". *American Economic Journal: Economic Policy*, 3 (2): 1-40.
- Arnold, J.M., B. Brys, C. Heady, A. Johansson, C. Schweltnus e L. Vartia, 2011, "Tax Policy for Economic Recovery and Growth". *Economic Journal* 121 (550): 59-80.
- Aslam A. e M. Coelho, no prelo 2020, "Alternative Minimum Taxes", IMF Working Paper (Washington: Fundo Monetário Internacional).
- Aslam A. e A. Shah, 2020, "*Tec(h)tonic Shifts: Taxing the Digital Economy*", IMF Working Paper 20/76 (Washington: Fundo Monetário Internacional).
- Bachas, P., L. Gadenne e A. Jensen, 2020, "Informality, Consumption Taxes and Redistribution", NBER Working Paper No 27429.
- Beer, S., M. Coelho e S. Leduc, 2019, "Hidden Treasure: The Impact of Automatic Exchange of Information on Cross-Border Tax Evasion", IMF Working Paper 19/286 (Washington: Fundo Monetário Internacional).
- Chang, E.S., E. Gavin, N. Gueorguiev e J. Honda, 2020, "Raising Tax Revenue: How to Get More from Tax Administrations?", IMF Working Paper 20/142 (Washington: Fundo Monetário Internacional).
- Coady, D., I. Parry, N.P. Le e B. Shang, 2019, "*Global Fossil Fuel Subsidies Remain Large: An Update Based on Country-Level Estimates*", IMF Working Paper 19/89 (Washington: Fundo Monetário Internacional).
- Daniel, P., M. Keen e C. McPherson, 2010, "*The Taxation of Petroleum and Minerals: Principles, Problems and Practice*" (Abingdon: Routledge).
- Daniel, P., M. Keen, A. Swistak e V. Thuronyi, 2016, "*International Taxation and Extractive Industries*", (Abingdon: Routledge).
- Ebril, L., M. Keen, J.-P. Bodin e V. Summer, 2001, "*The Modern VAT*" (Washington: Fundo Monetário Internacional).
- Evers, M., R. de Mooij e D. Van Vuuren, 2008, "The Wage Elasticity of Labor Supply: A Synthesis of Empirical Estimates", *De Economist* 156: 25-43.
- Furceri, D., S.A. Hannan, J.D. Ostry, A.K. Rose, 2018, "Macroeconomic Consequences of Tariffs", NBER Working Paper 25402.
- Mansour, M., P. Petit e P. Wingender, no prelo 2020, "*Excises and the Obesity Pandemic*", How-to-Note, (Washington: Fundo Monetário Internacional)
- Matheson, T., 2011, "*Taxing Financial Transactions: Issues and Evidence*." IMF Working Paper 11/54 (Washington: Fundo Monetário Internacional).
- Matheson T. e P. Petit, 2017, "*Taxing Telecommunications in Developing Countries*." IMF Working Paper 17/247 (Washington: Fundo Monetário Internacional).
- Norregaard, J., 2013, "*Taxing Immovable Property: Revenue Potential and Implementation Challenges*." IMF Working Paper 13/129 (Washington: Fundo Monetário Internacional).
- Pessoa, M., A.K. Okello, A. Swistak, M. Muyangwa, V. Alonso-Albarran e V. Koukpaizan, no prelo 2020, "*Managing VAT Refunds*", How-to-Note, (Washington: Fundo Monetário Internacional).