



**INSTITUTO DE ESTUDOS PARA O
DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL**

**O CÚMULO DA
CUMULATIVIDADE TRIBUTÁRIA**

JANEIRO/2015

Conselho do IEDI

Amarílio Proença de Macêdo	Josué Christiano Gomes da Silva
Antonio Marcos Moraes Barros	Julián Alberto Eguren
Carlos Eduardo Sanchez	Laércio José de Lucena Cosentino
Carlos Francisco Ribeiro Jereissati	Lirio Albino Parisotto
Carlos Mariani Bittencourt	Luiz Alberto Garcia
Carlos Pires Oliveira Dias	Marcelo Bahia Odebrecht
Claudio Bardella	Murilo Pinto de Oliveira Ferreira
Daniel Feffer <i>Vice-Presidente</i>	Olavo Monteiro de Carvalho
Décio da Silva	Paulo Guilherme Aguiar Cunha
Eugênio Emílio Staub	Pedro Eberhardt
Flávio Gurgel Rocha	Pedro Franco Piva
Frederico Fleury Curado <i>Vice-Presidente</i>	Pedro Luiz Barreiros Passos <i>Presidente</i>
Geraldo Luciano Mattos Júnior	Ricardo Steinbruch
Ivo Rosset	Robert Max Mangels
Ivocy Brochmann Ioschpe	Rodolfo Villela Marino
Jacks Rabinovich	Rômel Erwin de Souza
Jorge Gerdau Johannpeter	Rubens Ometto Silveira Mello
José Antonio Fernandes Martins	Salo Davi Seibel <i>Vice-Presidente</i>
José Roberto Ermírio de Moraes	Victório Carlos De Marchi
Paulo Diederichsen Villares <i>Membro Colaborador</i>	
Paulo Francini <i>Membro Colaborador</i>	
Roberto Caiuby Vidigal <i>Membro Colaborador</i>	

O CÚMULO DA CUMULATIVIDADE TRIBUTÁRIA¹

Introdução. Cumulatividade tributária ocorre, em sua forma clássica, quando bens e serviços são taxados sem distinção das diferentes etapas de sua produção, venda e prestação de serviços. A base de cálculo nesse caso é o faturamento, ou seja, se ignora o que já havia sido cobrado de imposto dos insumos adquiridos, dos bens de capital mobilizados ou das mercadorias compradas para revenda. A distorção decorrente para o sistema produtivo é inegável: quando um bem ou serviço chega ao seu destino final, foi tributado mais de uma vez. Ainda pior, quanto mais ele for elaborado, maior será a repetição de impostos. Além disso, é cobrado imposto sobre imposto.

A cumulatividade também pode aparecer mesmo em um imposto tido como não-cumulativo: no caso de haver um saldo de imposto a recuperar cobrado nas etapas anteriores (ou seja, quando os créditos dos impostos embutidos no que se comprou superar os débitos sobre o que se vendeu) e essa diferença não for devolvida ao contribuinte (em dinheiro ou outro meio que o permita aproveitar o saldo). Na prática, há uma incidência adicional e escondida de imposto.

As distorções acima relatadas cresceram muito e até mudaram de natureza no sistema tributário brasileiro com prejuízos cada vez mais sérios para a produção nacional. Tais prejuízos são ainda mais profundos, dada a necessidade do Brasil investir mais e concorrer com produtos estrangeiros, os quais não sofrem dos mesmos males. O objetivo do presente trabalho é atualizar o diagnóstico da questão da cumulatividade e apontar alternativas para seu equacionamento. Está dividido em três partes: um breve histórico das instituições tributárias; evidências empíricas sobre a dimensão do problema; e proposta de processo gradual e concatenado de medidas para mitigar ou eliminar o problema.

¹ Trabalho preparado por José Roberto Afonso.

Breve histórico do o crescente retrocesso. A história do sistema tributário é emblemática do retrocesso crescente na questão em foco. Há 50 anos foi desenhada uma reforma que veio a constituir o sistema que, desde 1965, ainda vigora no Brasil. Era uma economia muito fechada ao exterior e ainda pouco diversificada. Um de seus principais eixos foi extinguir o imposto sobre vendas e consignações (IVC), de competência estadual, que incidia, como diz sua denominação, de forma cumulativa. A reforma de meio século atrás foi revolucionária ao implantar um primeiro imposto sobre o valor adicionado em escala nacional e de competência estadual, sob denominação de imposto sobre circulação de mercadorias (ICM), que passava a incidir apenas sobre o que era acrescentado por cada contribuinte diante do que ele agregava de valor ao produto que fabricava ou comercializava.

A Constituição de 1988 manteve o mesmo sistema e buscou reduzir a cumulatividade dos impostos, mas falhou ao não ter a mesma preocupação com o sistema paralelo que viria a ser criado, o das contribuições (ao contrário, até consagrou taxar o faturamento). O principal avanço foi a extinção dos impostos federais únicos sobre insumos fundamentais como combustíveis, energia elétrica e comunicações e incorporação ao imposto estadual não-cumulativo (convertido em ICMS), com uma regra que apenas este os tributaria. Talvez seja a única Carta Magna no mundo que menciona a não-cumulatividade em seu próprio texto e mais de uma vez: o preceito se aplica ao ICMS já comentado, ao imposto federal sobre produtos industrializados (IPI) e à contribuição social sobre receita devida por parte dos empregadores para a seguridade (COFINS e PIS), além da competência residual (ou seja, não se pode criar por lei um novo imposto que seja cumulativo).

Tais preceitos constitucionais acabaram sendo **atenuados e driblados** por mudanças posteriores, na regulação complementar e pelas práticas tributárias predominantes no país.

São inúmeras as formas em que a cumulatividade se instalou, cresceu e tendeu a predominar. Em primeiro lugar, o ICMS e o IPI se tornaram parentes cada vez mais distantes do que deveria ser um IVA. A começar porque são apurados pelo chamado regime de **crédito físico** – isto é, só reconhecem créditos para os insumos adquiridos

e incorporados diretamente no processo de produção; até aceitam bens incorporados ao ativo permanente mas devolvendo seu imposto ao longo de meses; mas não devolvem o imposto embutido nos chamados bens de uso e consumo (tudo que se compra mas não constitui insumo fabril, como energia e comunicação dos escritórios administrativos ou os serviços de propaganda). O IVA em todo o resto do mundo segue o regime financeiro – ou seja, tudo que é vendido, gera débito, e tudo que é comprado, gera crédito, uma sistemática genérica e simples. O Brasil paga um pecado de origem na forma de mais custos, complexidade e incerteza.

Em segundo lugar, contribuições e taxas passaram a gravar os já citados **insumos fundamentais** após emenda constitucional revogar a regra de exclusividade do ICMS. Se estes insumos já sofriam com os estados que aplicavam as alíquotas mais elevadas, ainda passaram a ser alcançados cada vez mais, seja de forma geral, pela COFINS e PIS, seja específica, como no caso da CIDE, da contribuição municipal sobre energia e de taxas sobre comunicações.

Terceiro, para o COFINS e PIS foi adotado há dez anos um **regime não-cumulativo** apenas para grandes empresas brasileiras (enquadradas no lucro real para fins de imposto de renda), excluindo muitos setores, e ainda é usada uma sistemática incomum no mundo de apurar pelo método de base contra base (vendas menos compras e ainda assim somente são aceitas as compras de insumos), ao contrário de ICMS, IPI e IVA em geral que seguem o método de imposto contra imposto (o devido na venda menos o creditado pelas compras). Novos problemas surgiram quando atividades antes desenvolvidas por uma única empresa industrial foram desdobradas em outras empresas (como centrais de logísticas, redes de distribuição, centros de informática), logo, não mais se pôde recuperar o IPI e às vezes o ICMS incidente sobre o que elas passaram a comprar fora da indústria, e, por vezes, ainda se passou a sofrer nova incidência (ISS). Nos primeiros nove meses de 2014, este regime não cumulativo rendeu apenas 34% e 41% da arrecadação total de PIS e COFINS, que também reforça quão limitado ficou o alcance do que seria a base mais moderna.

Em quarto lugar, a base do antigo IVC – o **faturamento bruto** - foi ressuscitada ao longo das últimas décadas e voltou a ser aplicada: ora de forma genérica, no caso do

regime normal da COFINS e do PIS, do regime presumido para tributação de lucros (IRPJ e CSLL) e do regime simplificado para microempresas (o SuperSimples); ora de forma setorial, no caso do imposto municipal sobre serviços (ISS), de várias taxas e contribuições específicas (inclusive sobre combustíveis, energia elétrica e telefonia), da retenção de tributos na fonte de pagamentos por serviços, até a contribuição patronal dos setores desonerados na folha salarial.

Finalmente, uma **referência aos créditos tributários** têm sido acumulados cada vez mais, a começar por contribuintes que muito exportam e novos empreendedores que muito investem em novas plantas fabris, mas também por aqueles que fabricam bens desonerados para o mercado interno. Em ambos os casos, os tributos que incidiram em etapas anteriores, inclusive de transportes, acabam não mais tendo débitos contra os quais sejam compensados, de forma que saldos são acumulados. Esse é um problema crônico no ICMS por conta das importações realizadas de outros estados. Caso isto resulte em saldo contra o fisco local, este se nega a devolver alegando nada ter recebido na origem. Mas, depois que COFINS/PIS passaram a incidir sobre importações e a conceder cada vez mais incentivos, as reclamações contra tais contribuições cresceram mais rápido do que contra o imposto estadual. Como cabe observar, até há pouco, o regime não-cumulativo gerava apenas um terço da receita agregada daquelas contribuições. E, por mais que se tenha tentado mitigar o problema com recentes alterações legais (caso de compensação para pagar alguns outros tributos ou transferir para alguns de outros contribuintes) e administrativas (como o uso crescente da nota fiscal eletrônica e da escrituração digital), persistem as dificuldades para aproveitamento dos saldos acumulados. Esta face da cumulatividade cresceu tão fortemente que na atualidade desponta como uma das mais prejudiciais para a indústria brasileira.

A Dimensão do Problema. É inegável que qualquer sistema tributário implica naturalmente em algum grau de cumulatividade e que em qualquer país do mundo a tributação prejudica as condições de competitividade da indústria e da economia. Mas não se conhece outro país em que a extensão de tais distorções tenha ido tão longe quanto no Brasil, com danos para o investimento, a produção, a exportação e a competitividade com os produtos importados no mercado interno. Os problemas

se avolumaram de tal forma que paliativos não mais resolvem. Isto para não falar que o abuso no recurso ao remédio virou o próprio veneno em muitos casos de desonerações – pois a isenção ou a redução de um tributo acelerou o acúmulo de créditos tributários que nunca ou apenas em prazo muito longo são devolvidos pelos fiscos. Vejamos algumas evidências:

- i) O **saldo de créditos** apenas de tributos indiretos, acumulados e não aproveitados pelos contribuintes, segundo reportado pela Receita Federal (RFB) em maio de 2014, seria ao menos de R\$ 24,5 bilhões, dos quais R\$ 16,6 bilhões relativos apenas ao COFINS. Os contribuintes reclamam saldos muito maiores – já foi noticiado que tão somente os grandes exportadores teriam acumulado ao menos R\$ 30 bilhões em créditos. À parte a precisa dimensão, importa destacar no valor informado oficialmente pela RFB que, sendo agregado os valores correspondentes a COFINS, IPI e PIS, o volume total de créditos (R\$ 63,8 bilhões) supera em dois terços o de débitos (R\$ 39,4 bilhões) – se no IPI o excesso é de 27%, na COFINS salta para 88%. Quer dizer, o próprio fisco reconhece que, para um conjunto de contribuintes de tributos indiretos, eles têm mais a recuperar do que a dever de impostos.
- ii) Os **tributos a recuperar** (salvo créditos do IRPJ/CSLL) declarados no ativo apenas das maiores empresas (sujeitas ao lucro real), conforme consta na declaração consolidada do IRPJ, alcançaram ao final de 2012 a impressionante cifra de R\$ 181,7 bilhões, o que equivalia a 4,1% do PIB e 3,6% da receita bruta das empresas. A indústria de transformação era a maior credora do fisco: declarou esperar dele receber cerca de R\$ 79,6 bilhões, ou seja, 1,8% do PIB e 4,1% de sua receita anual. Decomposto por segmentos, indústrias de maior agregação, com maior perfil exportador, vinculadas a investimentos fixos e mais desonerados recentemente, despontavam entre atividades com mais tributos a recuperar relativamente a sua receita não-financeira, tais como: 5,7% em máquinas e equipamentos, 5,2% em aparelhos elétricos, 4,8% em equipamentos de informática, 4,6% em bebidas, 4,4% em alimentos, 4,2%

em petróleo, 4,0% em química, 3,9% em metalurgia e 3,4% na automobilística. À parte a veracidade dos créditos, é inegável que se tratam de volumes e proporções (da receita) nada desprezíveis e que tendem a prejudicar justamente os contribuintes que a política econômica mais relaciona como os setores que devem merecer incentivos para o seu desenvolvimento. Certamente, esta consequência não é intencional mas é preciso que seja reconhecido o problema, para ser revisitada a forma de fomento.

- iii) O **resíduo de tributos** embutidos no valor das exportações são estimados em 3,8% do total vendido ao exterior pela indústria, segundo simulado pela LCA Consultores para a CNI usando a matriz de insumo-produto. Dessa elevada proporção, 2,3% decorrem da incidência de ICMS, COFINS/PIS e ISS (inclusive quando devolvidos), 0,8% do custo financeiro de carregamento dos créditos vinculados ao exportado, 0,4% de encargos sobre energia e comunicações e 0,3% do custo financeiro de diferir ativo permanente. Por ramo de atividade, esse mesmo cálculo do Custo Brasil fica bem acima da média nacional no caso dos 6,1% de petróleo, 5,8% de cimento, 5,5% de defensivos agrícolas, 4,4% da farmacêutica e 4,2% de têxtil e aço, dentre outros. Como na economia moderna tende a crescer muito a participação de serviços, a tributação desse segmento passou a ser um novo problema não apenas para exportadores, como também para industriais que vendem ao mercado doméstico – e não se deve atender apenas ao ISS, mais concentrado em grandes cidades, mas para a receita administrada federal, puxada por contribuições, na qual muitos de serviços já rendem mais que ramos fabris tradicionais.
- iv) As **pesquisas entre os contribuintes** sempre apontam os tributos entre principais problemas. Um levantamento recente da CNI sobre principais entraves dos exportadores apontou 28,3% de respostas para “burocracia tributária” e 20,4% para “tributos e ressarcimentos de créditos tributários”. É curioso que os empresários reclamem mais do trabalho dispensado para se apurar e pagar impostos do que o tamanho em si da carga tributária, o que vai de encontro com a pesquisa internacional

Doing Business, no qual o Brasil aparece como líder incontestado do requisito tempo para pagar impostos com 2,6 mil horas.

- v) O **crédito financeiro** poderia provocar uma perda da receita de impostos não-cumulativos tanto maior quanto mais se arrecada atualmente de forma indevida. Simulações da fazenda paulista indicam que a concessão de crédito para bens de **uso e consumo** no ICMS poderia impactar de 7% a 14,7% na respectiva arrecadação.

Um Programa de Desembarque da Cumulatividade. Se há consenso de que a cumulatividade tributária voltou à cena contra a concepção original dos formuladores do sistema brasileiro, passando a assumir múltiplas formas e com custo cada vez mais pesado, em especial para a indústria, falta avançar no desenho das **soluções** e em iniciar sua adoção.

Antes de tudo, é preciso discussões mais francas e técnicas e, segundo, posicionamento diferente e ousado das autoridades.

Primeiro, não se deve confundir a reivindicação por mitigar a cumulatividade tributária com pedidos de benesses, vantagens ou incentivos tributários. O caso dos saldos credores acumulados é emblemático porque se trata do fisco devolver o que simplesmente não lhe pertence, uma vez que arrecadou mais do que devia nas transações anteriores do contribuinte. Ao evitar a restituição ou o aproveitamento dos créditos, na prática, o fisco está a aumentar a receita mas, ao pé da letra, não a tributária e sim a de endividamento público de forma forçada e escamoteada que discrimina uns contra outros contribuintes. É óbvio que as fazendas precisam arrecadar, ainda mais diante de tanta pressão fiscal, mas é forçoso reconhecer que a forma cumulativa é a mais fácil, porém, a que mais gera distorções para a economia. Chama-se a atenção que não se está aqui a pedir por menor carga tributária, mas sim para que ela seja gerada com mais qualidade, sem prejudicar os fatores mais cruciais para acelerar o crescimento.

Segundo, não se deve nutrir a ilusão de que questões complexas como esta serão resolvidas com poucas e simples medidas adotadas de uma só vez. É preciso

coragem política e competência técnica para formular e adotar um plano de desembarque da cumulatividade.

A pré-condição é **não mais regredir**, ou seja, não criar novos tributos com tal característica – como é o caso notório de tributos sobre movimentação financeira (caso da CPMF).

Outro passo inicial poderia ser repensar a mudança da base da contribuição patronal ao INSS. Obviamente foi certo desonerar a folha salarial mas não foi a melhor opção técnica escolher como nova base o faturamento, ainda que só doméstico. É inegável retrocesso relativamente ao passo dado há dez anos quando se criou o regime não-cumulativo da COFINS/PIS – que até poderia ser a base substituta na forma de um adicional.

O acerto com o passado passa por reconhecer os saldos credores acumulados e inovar com sua **securitização**, para que sejam pagos no médio ou longo prazo, mas estimulando a criação de um mercado secundário que ofereça uma saída segura a quem deseje receber antes, pagando o custo de mercado. A experiência federal seria posteriormente estendida aos estados e também poderia permitir saídas, aí mais curtas, para novos créditos acumulados.

Acertadas as contas com o passado, o próximo passo consistiria em combater a cumulatividade atual na tributação. O caminho que muitos já sugeriram seria mudar a forma de cobrança dos atuais tributos sobre bens e serviços (como ICMS, IPI, COFINS, PIS) para voltarem ao modelo internacional de incidência sobre o valor adicionado. Nenhum deles seria extinto mas deveriam passar a seguir regras comuns, simples e nacionais, tendo como principal parâmetro o **regime de crédito financeiro**. Isso requereria apenas mudanças em leis complementares (caso da Lei Kandir do ICMS) e leis ordinárias federais. O governo federal deveria dar exemplo ao mudar radicalmente a forma de cobrança do COFINS/PIS para que seja apurada da forma mais simples possível – a diferença entre tudo que se vende e tudo que se compra é submetida a uma alíquota. O IPI e o ICMS exigem acertos pontuais para chegar a tal situação – no caso do imposto estadual, seria o caso de se voltar ao

original da Lei Kandir, com crédito imediato de bens de capital e adotando o mesmo procedimento para bens de uso e consumo em poucos meses. Créditos ainda acumulados no âmbito federal deveriam poder ser abatidos da contribuição previdenciária.

Uma vez consolidada a **nova COFINS/PIS**, sua base poderia servir de referencial ou mesmo ser repetida na apuração de tudo o que mais que taxa o faturamento bruto no âmbito federal. Isso poderia valer até mesmo para o SuperSimples, pois aplicar uma alíquota sobre um valor (do faturamento) ou sobre o resultado de sua diminuição de outro (das compras) que o tornará complexo.

A solução definitiva viria pouco depois e aí sim com reforma constitucional: a criação de um **imposto sobre valor** adicionado - IVA. Se vários tributos já são aplicados sobre essa base, seria natural e fácil a sua fusão, o que simplificaria definitivamente o sistema. Esse IVA pode ser nacional, só federal, só estadual, próprio ou compartilhado, ou seja, cabem formatos diferentes, aí exigindo emendas constitucionais, mas que não precisam ser decididas agora.

Enfim, importa agora não mais recuar e iniciar o processo de transformação do atual sistema tributário, visando a desintoxicar do vício que é a cumulatividade – quanto mais fácil cobrar tributos, maiores os danos que ele tende a gerar para a economia, em especial para o setor produtivo.

Muita vontade, sobretudo política, para mudar é o que mais se precisa. Reconhecer publicamente que a fantástica máquina brasileira de arrecadação tributária se tornou viciada em cumulatividade. Não será de um para outro dia que nos livraremos desse vício. O caminho técnico não é difícil e já foi traçado em muitos trabalhos. O que mais se precisa agora é de muita força de vontade para mudar.