

A QUESTÃO DA CUMULATIVIDADE DE IMPOSTOS

Por Fernando Garcia de Freitas e Ana Lelia Magnabosco

Este mês, o Boletim de Conjuntura da CNS traz um tema especial para a discussão do setor de serviços e da economia nacional: os impostos sobre transações financeiras. Conforme proposta da CNS, essa seria uma base tributária alternativa à folha de pagamentos para o financiamento do RGPS. A proposta, sustentada por estudos sobre a incidência de alíquotas pequenas sobre uma base ampla, tem sido atacada em razão da cumulatividade. Neste documento, discutimos essa questão, estimando os efeitos em cadeia da tributação sobre movimentações financeiras para financiar a previdência social.

Cumulatividade

Um tributo é dito cumulativo quando ele incide em cascata, ou seja, quando incide em todas as etapas intermediárias do processo produtivo e de comercialização de determinado bem, inclusive sobre o próprio tributo anteriormente pago, da origem até o consumidor final, influenciando diretamente na composição de seu custo e, em consequência, na fixação de seu preço de venda. De forma alternativa, o tributo não cumulativo incide somente no valor acrescido, ou seja, o imposto pago na etapa anterior será descontado na etapa subsequente, utilizando como base de cálculo, somente a diferença dos valores entre as etapas (valor agregado).

No Brasil, o ICMS e o IPI são não cumulativos, sendo cobrados sobre a base do valor agregado e aferidos pela compensação entre créditos e débitos dos impostos. Para algumas empresas o PIS e o Cofins também são não cumulativos e são

cobrados pelo sistema de débitos e créditos sobre notas fiscais.

A questão econômica de fundo que está associada à cumulatividade é a distorção criada pela cobrança em cascata: os impostos cumulativos acabam onerando mais os processos produtivos mais extensos, que têm ampla divisão de etapas produtivas. Como subdivisão e especialização de etapas produtivas está ligada à busca de maior produtividade, os impostos que oneram esses processos acabam onerando a maior produtividade.

No tema específico da CNS, que trata da substituição da contribuição patronal sobre a folha de pagamentos ao financiamento do RGPS por uma contribuição sobre movimentação financeira, trata-se da mudança de um imposto supostamente não cumulativo, porque incide sobre salários, por outro que incide em cascata, pois é um imposto cobrado em todas as etapas intermediárias do processo produtivo e de comercialização dos bens e serviços, inclusive sobre o próprio tributo anteriormente pago.

Mensuração da cumulatividade

Para simular o efeito da cumulatividade da contribuição sobre movimentação financeira e da contribuição patronal sobre folha de pagamentos são empregados dados da Matriz Insumo-Produto de 2015, calculada pelo IBGE. A matriz traz as informações mais recentes sobre o encaqueamento dos processos produtivos no Brasil, permitindo a mensuração de efeitos em cadeia de

T1.Carga tributária direta, contribuição patronal ao RGPS e contribuição sobre movimentação financeira, Brasil, 2015

Setores de atividade econômica	Contribuição Patronal ao RGPS			Contribuição previdenciária sobre movimentação financeira				Variação de carga
	Arrecadação	Valor da produção	Carga (%)	Arrecadação direta	Arrecadação indireta	Valor da produção	Carga (%)	
Agricultura, inclusive o apoio à agricultura e a pós-colheita	1.639	309.301	0,5%	2.413	3.991	309.301	1,3%	0,8%
Pecuária, inclusive o apoio à pecuária	1.269	137.018	0,9%	1.069	2.877	137.018	2,1%	1,2%
Produção florestal; pesca e aqüicultura	143	32.411	0,4%	253	945	32.411	2,9%	2,5%
Extração de carvão mineral e de minerais não-metálicos	312	19.733	1,6%	154	2.324	19.733	11,8%	10,2%
Extração de petróleo e gás, inclusive as atividades de apoio	1.864	171.984	1,1%	1.341	2.876	171.984	1,7%	0,6%
Extração de minério de ferro, inclusive beneficiamentos e a aglomeração	324	52.753	0,6%	411	2.497	52.753	4,7%	4,1%
Extração de minerais metálicos não-ferrosos, inclusive beneficiamentos	192	16.103	1,2%	126	3.053	16.103	19,0%	17,8%
Abate e produtos de carne, inclusive os produtos do laticínio e da pesca	2.103	255.198	0,8%	1.991	9.263	255.198	3,6%	2,8%
Fabricação e refino de açúcar	798	48.066	1,7%	375	4.166	48.066	8,7%	7,0%
Outros produtos alimentares	2.258	253.228	0,9%	1.975	7.697	253.228	3,0%	2,1%
Fabricação de bebidas	676	76.444	0,9%	596	3.170	76.444	4,1%	3,3%
Fabricação de produtos do fumo	111	15.084	0,7%	118	4.383	15.084	29,1%	28,3%
Fabricação de produtos têxteis	721	46.430	1,6%	362	4.527	46.430	9,7%	8,2%
Confeção de artefatos do vestuário e acessórios	1.411	61.302	2,3%	478	4.070	61.302	6,6%	4,3%
Fabricação de calçados e de artefatos de couro	684	40.232	1,7%	314	6.701	40.232	16,7%	15,0%
Fabricação de produtos da madeira	405	26.588	1,5%	207	3.551	26.588	13,4%	11,8%
Fabricação de celulose, papel e produtos de papel	853	80.337	1,1%	627	6.669	80.337	8,3%	7,2%
Impressão e reprodução de gravações	402	19.473	2,1%	152	2.487	19.473	12,8%	10,7%
Refino de petróleo e coquerias	601	373.349	0,2%	2.912	6.190	373.349	1,7%	1,5%
Fabricação de biocombustíveis	534	42.841	1,2%	334	4.840	42.841	11,3%	10,1%
Fabricação de químicos orgânicos e inorgânicos, resinas e elastômeros	912	145.533	0,6%	1.135	4.545	145.533	3,1%	2,5%
Fabricação de defensivos, desinfestantes, tintas e químicos diversos	771	74.484	1,0%	581	5.616	74.484	7,5%	6,5%
Fabricação de produtos de limpeza, cosméticos/perfumaria e higiene pessoal	444	40.475	1,1%	316	3.425	40.475	8,5%	7,4%
Fabricação de produtos farmoquímicos e farmacêuticos	942	57.972	1,6%	452	6.252	57.972	10,8%	9,2%
Fabricação de produtos de borracha e de material plástico	1.692	101.171	1,7%	789	5.797	101.171	5,7%	4,1%
Fabricação de produtos de minerais não-metálicos	1.459	89.569	1,6%	699	5.024	89.569	5,6%	4,0%
Produção de ferro-gusa/ferroligas, siderurgia e tubos de aço sem costura	930	101.592	0,9%	792	5.376	101.592	5,3%	4,4%
Metalurgia de metais não-ferrosos e a fundição de metais	430	57.162	0,8%	446	3.846	57.162	6,7%	6,0%
Fabricação de produtos de metal, exceto máquinas e equipamentos	1.733	91.269	1,9%	712	5.376	91.269	5,9%	4,0%
Fabricação de equipamentos de informática, produtos eletrônicos e ópticos	796	85.209	0,9%	665	4.081	85.209	4,8%	3,9%
Fabricação de máquinas e equipamentos elétricos	1.155	71.998	1,6%	562	5.460	71.998	7,6%	6,0%
Fabricação de máquinas e equipamentos mecânicos	2.173	120.638	1,8%	941	6.602	120.638	5,5%	3,7%
Fabricação de automóveis, caminhões e ônibus, exceto peças	1.682	146.446	1,1%	1.142	3.385	146.446	2,3%	1,2%
Fabricação de peças e acessórios para veículos automotores	1.145	70.497	1,6%	550	2.779	70.497	3,9%	2,3%
Fabricação de outros equipamentos de transporte, exceto veículos automotores	667	51.015	1,3%	398	2.980	51.015	5,8%	4,5%
Fabricação de móveis e de produtos de indústrias diversas	1.137	70.398	1,6%	549	3.803	70.398	5,4%	3,8%
Manutenção, reparação e instalação de máquinas e equipamentos	854	62.460	1,4%	487	2.627	62.460	4,2%	2,8%
Energia elétrica, gás natural e outras utilidades	1.360	260.753	0,5%	2.034	4.276	260.753	1,6%	1,1%
Água, esgoto e gestão de resíduos	1.396	62.845	2,2%	490	1.955	62.845	3,1%	0,9%
Construção	9.424	632.308	1,5%	4.932	7.058	632.308	1,1%	-0,4%
Comércio e reparação de veículos automotores e motocicletas	3.312	146.401	2,3%	1.142	2.291	146.401	1,6%	-0,7%
Comércio por atacado e a varejo, exceto veículos automotores	23.588	954.362	2,5%	7.444	9.748	954.362	1,0%	-1,5%
Transporte terrestre	5.593	332.855	1,7%	2.596	4.778	332.855	1,4%	-0,2%
Transporte aquaviário	357	20.080	1,8%	157	1.447	20.080	7,2%	5,4%
Transporte aéreo	483	37.338	1,3%	291	2.733	37.338	7,3%	6,0%
Armazenamento, atividades auxiliares dos transportes e correio	3.091	115.144	2,7%	898	2.181	115.144	1,9%	-0,8%
Alojamento	630	23.990	2,6%	187	1.792	23.990	7,5%	4,8%
Alimentação	3.186	223.426	1,4%	1.743	3.603	223.426	1,6%	0,2%
Edição e edição integrada à impressão	521	20.486	2,5%	160	595	20.486	2,9%	0,4%
Atividades de televisão, rádio, cinema e gravação/edição de som e imagem	666	43.404	1,5%	339	403	43.404	0,9%	-0,6%
Telecomunicações	1.366	161.039	0,8%	1.256	7.006	161.039	4,4%	3,5%
Desenvolvimento de sistemas e outros serviços de informação	3.435	125.537	2,7%	979	2.301	125.537	1,8%	-0,9%
Intermediação financeira, seguros e previdência complementar	10.849	574.611	1,9%	4.482	5.824	574.611	1,0%	-0,9%
Atividades imobiliárias	512	545.929	0,1%	4.258	4.632	545.929	0,8%	0,8%
Atividades jurídicas, contábeis, consultoria e sedes de empresas	3.567	187.868	1,9%	1.465	2.874	187.868	1,5%	-0,4%
Serviços de arquitetura, engenharia, testes/análises técnicas e P & D	1.681	70.844	2,4%	553	1.656	70.844	2,3%	0,0%
Outras atividades profissionais, científicas e técnicas	848	94.350	0,9%	736	3.168	94.350	3,4%	2,5%
Aluguéis não-imobiliários e gestão de ativos de propriedade intelectual	117	45.657	1,8%	356	1.407	45.657	3,1%	1,3%
Outras atividades administrativas e serviços complementares	7.491	208.430	3,6%	1.626	2.820	208.430	1,4%	-2,2%
Atividades de vigilância, segurança e investigação	2.330	39.955	5,8%	312	1.057	39.955	2,6%	-3,2%
Administração pública, defesa e seguridade social	24.534	719.620	3,4%	5.613	6.689	719.620	0,9%	-2,5%
Educação pública	15.836	309.034	5,1%	2.410	2.925	309.034	0,9%	-4,2%
Educação privada	4.829	110.787	4,4%	864	1.856	110.787	1,7%	-2,7%
Saúde pública	6.464	179.155	3,6%	1.397	2.409	179.155	1,3%	-2,3%
Saúde privada	4.045	222.681	1,8%	1.737	2.875	222.681	1,3%	-0,5%
Atividades artísticas, criativas e de espetáculos	660	34.631	1,9%	270	1.768	34.631	5,1%	3,2%
Organizações associativas e outros serviços pessoais	2.579	145.590	1,8%	1.136	2.576	145.590	1,8%	0,0%
Serviços domésticos	2.104	61.996	3,4%	484	484	61.996	0,8%	-2,6%
Total da economia	183.773	10.226.869	1,8%	79.770	260.439	10.226.869	2,5%	0,7%

Fonte: IBGE, CNS.

consumo de energia, geração de emprego, geração de renda e de impostos.

A técnica empregada para essas mensurações vem do Modelo de Leontief, o qual representa as diversas transações intersetoriais realizadas numa economia durante o ano. A economia é formada por m setores produtivos, ou atividades, que participam do fluxo de mercadorias e serviços utilizados como insumos e produtos.

Além dos impostos cobrados diretamente em cada etapa produtiva, há a tributação encadeada, que incide em cascata. Essa tributação pode ser estimada por meio das relações intersetoriais da matriz. Esse cálculo é feito com base na estrutura de tributação direta dos setores produtivos e na matriz L , ambas disponibilizadas pelo IBGE.

Os tributos gerados nas cadeias produtivas são calculados com base na multiplicação dos valores de produção nacional pelos respectivos coeficientes diretos e indiretos de tributação. A relação entre o tributo recolhido ao longo da cadeia produtiva de um bem ou serviços e aquele recolhido na etapa final dá uma medida da cumulatividade do tributo. A cumulatividade da contribuição patronal para o RGPS está ligada à relação entre a arrecadação direta e indireta e a arrecadação direta desse tributo em dado setor de atividade econômica.

Contribuição sobre movimentação financeira

Substituindo a contribuição patronal por uma contribuição sobre movimentação financeira, a carga direta sobre as empresas vai diminuir, mas não desaparecer, visto que elas passarão a arrecadar sobre os débitos em conta das empresas. A Tabela 1 traz as estimativas dos coeficientes diretos da contribuição patronal ao RGPS dos

68 setores de atividade econômica no Brasil em 2015. Também traz a arrecadação direta e indireta da contribuição sobre movimentação financeira para os setores de atividade econômica.

Nota-se que, para o total da economia, a cumulatividade da tributação sobre movimentação financeira é de 2,26. Esse valor indica que para uma unidade monetária de contribuição sobre movimentação financeira no final das cadeias produtivas, são arrecadadas 3,26 unidades monetárias ao longo de todas as cadeias produtivas. E como ilustrado na tabela, cai a carga tributária direta sobre as empresas, promovendo a competitividade.

Tomando como exemplo a indústria de veículos automotores, a demanda final em 2015 geraria uma arrecadação de R\$ 1,142 bilhão de contribuição patronal ao RGPS nas montadoras. Contudo, seriam arrecadados R\$ 3,385 bilhões de contribuição sobre movimentação financeira ao longo da extensa cadeia produtiva da indústria automobilística, ou seja, um valor 2,96 vezes o arrecadado pelas montadoras.

De outro lado, há setores que teriam pequena cumulatividade. Esses se beneficiariam mais com a redução de carga tributária direta. Esse é o caso de setores como o de educação privada, cuja redução de carga tributária direta seria de 3,2% do valor da produção.

O volume de impostos arrecadados ao final seria suficiente para recompor a arrecadação patronal e gerar fundos para financiar parte das contribuições dos empregados. Além disso, a alíquota de 0,78% permitiria desonerar as empresas do salário educação e da contribuição ao INCRA, com efeitos positivos sobre a produtividade.