



MINISTÉRIO DA FAZENDA
Secretaria-Executiva

Impactos da Mudança do Regime de Tributação da Cofins

Esta nota tem como objetivo avaliar os impactos da mudança do regime de tributação da Cofins de cumulativo para não-cumulativo. Para tanto, na primeira seção é feita uma avaliação das razões que justificam a adoção do regime não-cumulativo. Na segunda seção são apresentados os dados e critérios utilizados na definição da alíquota proposta para a Cofins não-cumulativa. Por fim, na terceira seção são feitos comentários e apresentados dados sobre o impacto setorial da mudança.

1. Motivos para a mudança do regime de tributação

O principal motivo que levou o governo a propor a adoção do regime não-cumulativo para a Cofins – além do dispositivo legal, constante do art. 12 da Lei nº 10.637/02 – é o expressivo ganho de eficiência econômica resultante da medida.

O regime cumulativo atualmente em vigor para a cobrança da Cofins introduz uma série de distorções que prejudicam a eficiência e a competitividade da economia nacional. A principal destas distorções é a indução a que as empresas verticalizem suas atividades produtivas – concentrando o maior número possível de etapas de produção em uma única empresa – em detrimento da aquisição de bens e da contratação de serviços de outras empresas, que podem ser mais eficientes, mas que resultaria em uma carga tributária mais elevada. Por conta desta característica do sistema, empresas de um mesmo setor econômico acabavam sujeitas a diferentes cargas tributárias, com as empresas mais verticalizadas recolhendo menos tributos que as demais, distorcendo o processo de concorrência (este ponto é melhor detalhado no item 3.3).

Com a adoção do regime não-cumulativo, ganha-se em termos de eficiência, pois os setores passam a se organizar de acordo com a melhor forma de produzir – resultando em melhor alocação dos fatores de produção – e não de acordo com a tributação. Ganha-se também em termos de transparência, pois no regime não-cumulativo a carga tributária para o consumidor final corresponde à alíquota nominal do sistema enquanto no regime cumulativo não se conhece esta carga, que depende do número de etapas de produção e da distribuição do valor adicionado entre estas várias etapas.

Outra grande vantagem do regime não-cumulativo é que ele permite a desoneração dos bens de capital, favorecendo o investimento. No modelo proposto para a Cofins e para o PIS, o tributo pago na aquisição dos bens de capital pode ser contabilizado como crédito à medida em que os equipamentos vão sendo depreciados, enquanto no regime cumulativo o tributo pago sobre os bens de capital (incluindo aquele pago em todas as etapas de produção) representa um custo não compensável para o comprador do equipamento.



MINISTÉRIO DA FAZENDA
Secretaria-Executiva

Por fim, a mudança do regime de tributação tem impactos extremamente positivos sobre a competitividade da economia nacional. Por um lado, viabiliza-se a desoneração completa das exportações, com os créditos acumulados na aquisição dos insumos podendo ser compensados na própria apuração da Cofins. No regime atual há um sistema complexo através do qual, nas exportações, as empresas podem compensar um valor estimado da Cofins incidente sobre os insumos com o valor devido de IPI. Muitas vezes as empresas acumulam crédito e têm de recorrer ao sistema de pedidos administrativos de ressarcimento, que é lento e complexo.

Por outro lado, e principalmente, com a adoção do regime não-cumulativo corrige-se uma grande distorção existente no sistema tributário brasileiro, que é o fato de que a produção nacional é onerada pela incidência da Cofins, enquanto os produtos importados não sofrem igual incidência da contribuição. Esta distorção implica numa proteção efetiva negativa da produção nacional (em nível que varia de setor para setor, dependendo da incidência cumulativa da Cofins ao longo da cadeia produtiva).

Com a adoção do regime não-cumulativo para a Cofins esta distorção é parcialmente corrigida, na medida em que há uma tributação indireta das importações – pois estas não geram crédito na apuração do tributo – estabelecendo-se a isonomia entre os produtos domésticos e seus similares importados. Como as importações dos setores econômicos sujeitos ao regime não-cumulativo de apuração da Cofins correspondem a cerca de 75% das importações totais, a mudança de regime do tributo corrige a maior parte das distorções existentes. A correção completa desta distorção depende da possibilidade de incidência direta de Cofins e PIS sobre as importações – medida prevista na proposta de reforma tributária.

2. Definição da Alíquota

A definição da alíquota de 7,6% para a Cofins no regime não-cumulativo tem como objetivo preservar a arrecadação do tributo. As razões consideradas na fixação desta alíquota são apresentadas nos próximos itens, que tratam da análise da evolução do PIS em 2003, da estimativa de impacto da mudança sobre a arrecadação da Cofins em 2004 e dos resultados obtidos a partir de um estudo realizado com base na matriz insumo-produto.

2.1. Análise da evolução do PIS após a adoção do regime não-cumulativo

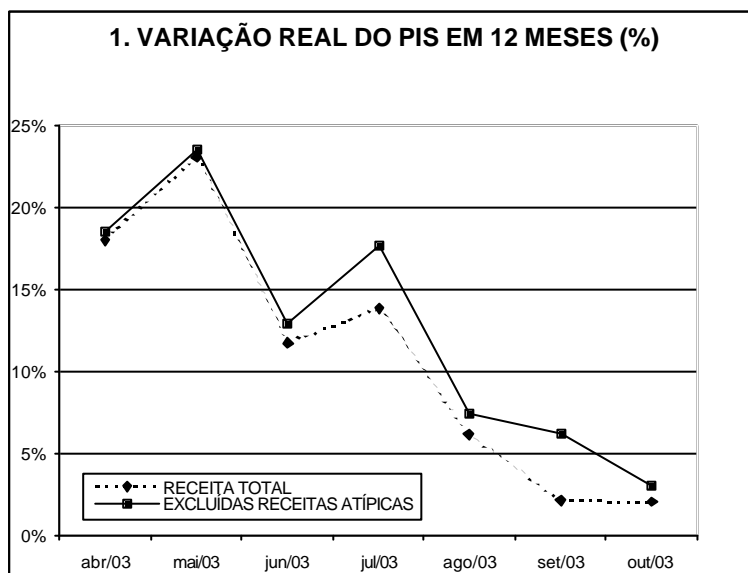
A melhor forma de avaliar a calibragem da alíquota da Cofins seria através da análise do resultado da adoção do regime de não-cumulatividade para o PIS – tributo que tinha características semelhantes à da Cofins e que passou a ser tributado pelo regime não-cumulativo desde dezembro de 2002. A mudança do regime de tributação do PIS, no entanto, é muito recente, e há fortes indícios de que os resultados disponíveis refletem mais



MINISTÉRIO DA FAZENDA
Secretaria-Executiva

impactos transitórios da mudança do regime de apuração do tributo do que seus efeitos permanentes.

O principal motivo que nos leva a supor que o crescimento da arrecadação do PIS nos início de 2003 se deve a fatores transitórios é a forte desaceleração deste crescimento nos últimos meses. Como se vê no Gráfico 1, o crescimento real da receita com o PIS em 2003 relativamente a 2002 vem apresentando uma tendência declinante, reduzindo-se de 16,5% no quadrimestre abril-julho para cerca de 2% em outubro¹.



Nota: Deflator = IPCA

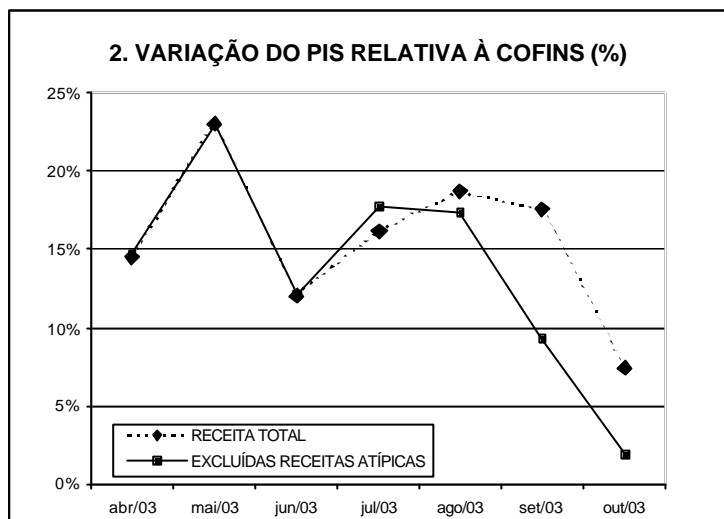
No mesmo sentido, como se nota no Gráfico 2, a relação entre o crescimento da receita do PIS e o crescimento da receita da Cofins também mostra uma tendência de queda ao longo dos últimos meses. Não consideradas as receitas atípicas, o crescimento do PIS relativamente à Cofins cai de cerca de 17% no quadrimestre abril-julho para pouco menos de 2% em outubro de 2003².

1. Na análise da arrecadação do PIS em 2003 não se considera a arrecadação do período janeiro-março, pois a legislação em vigor para estes meses proíbe a dedução no cálculo do tributo das despesas com energia elétrica, bem como do crédito presumido correspondente a 70% das aquisições de insumos agrícolas de pessoas físicas.

2. Os dados que excluem as receitas atípicas são os mais corretos para fazer a comparação, pois excluem fatores localizados que não se repetirão no futuro.



MINISTÉRIO DA FAZENDA
Secretaria-Executiva



Nota: Deflator = IPCA

O que todos estes dados indicam é que o impacto positivo da mudança na legislação do PIS sobre a arrecadação parece ser temporário, sinalizando para uma convergência entre a taxa de variação do PIS e a taxa de variação da Cofins – sinalizando que o efeito permanente da mudança no regime do PIS sobre a carga tributária é neutro ou, no mínimo, muito inferior àquele observado nos primeiros meses de 2003.

Ao definir a alíquota da Cofins no regime não-cumulativo, o governo não pode deixar de considerar a evolução recente da arrecadação do PIS. Se é verdade que não há qualquer intenção de ampliar a carga tributária com a mudança do regime de tributação da Cofins, também é verdade que não há hoje condições para uma redução, no curto prazo, da carga tributária.

Como se mostra na Tabela 1, a arrecadação do Governo Central caiu de 24,3% do PIB para 23,0% do PIB entre os dez primeiros meses de 2002 e o mesmo período de 2003. Para fazer face a esta queda de arrecadação – consequência da forte queda de receitas atípicas entre 2002 e 2003 – e ao mesmo tempo viabilizar o aumento do superávit primário, promoveu-se um corte de despesas de quase 1,2 pontos percentuais do PIB.



MINISTÉRIO DA FAZENDA
Secretaria-Executiva

1. RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO CENTRAL
(acumulado entre janeiro e outubro - % do PIB)

	2002	2003
I. RECEITA TOTAL	24,27	22,97
I.1. Receita tributária	22,90	21,54
Tesouro	17,78	16,65
Previdência Social	5,13	4,88
I.2. Demais Receitas (1)	1,36	1,43
II. TRANSFERÊNCIAS A ESTADOS E MUNICÍPIOS	4,28	3,94
III. RECEITA LÍQUIDA TOTAL (I-II)	19,99	19,03
IV. DESPESA TOTAL (2)	16,84	15,64
V. RESULTADO PRIMÁRIO (III-IV)	3,15	3,40

(1) Demais receitas exclusive restituições e incentivos fiscais

(2) Inclui o resultado primário do Banco Central

O ajuste das contas públicas via corte de despesas representa uma mudança qualitativa importante na condução da política fiscal. Enquanto a administração anterior promoveu o ajuste das contas públicas basicamente através do aumento da arrecadação, que aumentou cerca de 30%, e da relação dívida/PIB, que mais do que dobrou, o atual governo – reconhecendo que um aumento da carga tributária não era viável nem desejável – optou por reduzir as despesas e realizar uma política fiscal que reduza a relação dívida/PIB de forma consistente nos próximos anos.

No longo prazo, é essencial que se dê continuidade ao processo de redução das despesas correntes do setor público, como forma de abrir espaço para um aumento dos investimentos governamentais e para a redução da carga tributária. No curto prazo, no entanto, o espaço para cortes adicionais expressivos nas despesas de custeio é restrito, ao mesmo tempo em que é essencial que o governo retome seus investimentos para não criar gargalos que dificultem o processo de consolidação do crescimento econômico.

É por este motivo que não há possibilidade, hoje, de uma redução a curto prazo da carga tributária. É por este motivo também que o governo não pode arriscar na fixação da alíquota da Cofins no regime não-cumulativo, utilizando como referência o desempenho da arrecadação do PIS nos primeiros meses – ao que tudo indica fortemente condicionado por fatores transitórios – e não considerando a tendência de desaceleração no crescimento da arrecadação do PIS nos últimos meses.

2.2. Impacto da mudança de regime sobre a arrecadação da Cofins em 2004

Há várias razões que explicam o aumento transitório da arrecadação do PIS após a adoção do regime não-cumulativo, sendo duas as mais importantes. Em primeiro lugar, com a



MINISTÉRIO DA FAZENDA
Secretaria-Executiva

mudança de regime de tributação, várias medidas judiciais que suspendiam a cobrança do PIS no regime anterior perderam vigência, contribuindo para o aumento da arrecadação. Em segundo lugar, e principalmente, em toda mudança relevante da legislação tributária, é natural que as empresas levem algum tempo para se ajustar às novas regras, explorando as possibilidades de redução do tributo previstas na lei.

É provável que, a exemplo do que ocorreu com o PIS, que a arrecadação da Cofins também seja beneficiada num primeiro momento pela mudança no regime de tributação, ainda que o impacto de longo prazo tenda a ser neutro. O fato de as empresas já terem se adequado à legislação do PIS não-cumulativo, no entanto, tende a reduzir o tempo de adaptação à mudança da legislação da Cofins, diminuindo o aumento inicial da receita decorrente da adoção da não-cumulatividade.

Partindo da hipótese otimista de que, nos primeiros meses após a mudança de regime, a arrecadação da Cofins terá uma trajetória semelhante àquela observada no caso da alteração no PIS, é possível fazer uma estimativa do impacto da mudança sobre a arrecadação da Cofins em 2004.

Os dados apresentados na Tabela 2, relativos ao período de abril a outubro de 2003, indicam que a arrecadação do PIS superou em R\$ 765 milhões a estimativa do que teria sido a arrecadação caso tivesse sido mantido o regime anterior de tributação³. Como a tributação indireta das importações neste período corresponde a cerca de R\$ 1,06 bilhões, isto significa que – mesmo neste momento inicial em que houve um aumento aparentemente transitório de arrecadação –, o valor agregado domesticamente pelas empresas foi desonerado em cerca de R\$ 297 milhões⁴.

3. A estimativa do que teria sido a arrecadação do PIS caso tivesse sido mantido o regime anterior de tributação corresponde à arrecadação no período janeiro-outubro de 2002 corrigida pela variação da arrecadação da Cofins no período (todos os cálculos foram feitos com base nos valores reais, corrigidos pelo IPCA). Para estes cálculos foi considerada a arrecadação de PIS e Cofins ajustada, excluindo-se as receitas atípicas, bem como a receita das empresas em que a variação da arrecadação do PIS relativamente à arrecadação da Cofins entre 2002 e 2003 não pode ser explicada pela mudança na legislação (ou seja, foi superior à relação 1,65/0,65 – que é o máximo que poderia crescer a arrecadação caso a empresa não tivesse direito a nenhum crédito na apuração do PIS pelo regime não-cumulativo. Os dados utilizados são apresentados na tabela abaixo.

ARRECADAÇÃO PIS E COFINS - ABR-OUT (ATUALIZADOS IPCA OUT/03 - R\$ MILHÕES)				
PERÍODO	PIS		COFINS	
	2003	2002	2003	2002
ARRECADAÇÃO TOTAL	8.788	7.962	34.303	35.892
ARRECADAÇÃO AJUSTADA	8.412	7.654	33.694	33.727

4. O valor das importações corresponde àquele dos setores em que vigora a tributação pelo PIS não-cumulativo, equivalendo a pouco mais de 75% das importações totais.



MINISTÉRIO DA FAZENDA
Secretaria-Executiva

2. IMPACTO DA MUDANÇA DA LEGISLAÇÃO SOBRE A RECEITA DO PIS
(base: arrecadação do PIS entre abril e outubro de 2003)

I. Arrecadação do PIS	8.412
II. Arrecadação caso mantido o regime anterior	7.647
III. Diferença (I - II)	765
IV. Tributação indireta das importações	1.062
V. Tributação da produção doméstica (III - IV)	-297

Valores a preços de outubro de 2003. Para maiores detalhes, ver nota 3.

Supondo que a arrecadação da Cofins nos primeiros meses reproduza o padrão observado para o PIS e considerando que em 2002 a arrecadação da Cofins foi 4,41 vezes superior à arrecadação do PIS e que a mudança na legislação da Cofins deverá afetar a receita de dez meses em 2004, o impacto da mudança de regime da Cofins sobre a receita de 2004 seria da ordem de R\$ 4,8 bilhões⁵. Este valor pode ser tomado como um teto, pois, como já explicado acima, o aprendizado das empresas com a mudança de regime do PIS provavelmente reduzirá os ganhos transitórios resultantes da mudança da Cofins.

2.3. Estudo com base na matriz insumo-produto

A Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda (SPE) realizou um estudo sobre o impacto da mudança de regime de tributação da Cofins tomando por base os dados da matriz insumo-produto, que refletem a estrutura produtiva da economia brasileira. Embora o estudo da SPE tenha como objetivo principal comparar a incidência legal com a incidência efetiva da Cofins, pode ser utilizado como referência para a calibragem da alíquota do tributo.

Segundo o estudo da SPE, se a alíquota da Cofins não-cumulativa fosse definida de modo a manter a tributação sobre o valor agregado pelas empresas nacionais no mesmo nível da tributação cumulativa sobre seu faturamento, esta alíquota deveria ser de 8,25%. Como a alíquota da Cofins não-cumulativa foi fixada em 7,6%, o estudo da SPE sugere que, com a

5. Como o aumento de arrecadação do PIS entre abril e outubro de 2003 correspondeu a R\$ 765 milhões (para um período de 7 meses), e como a mudança na Cofins deverá afetar a receita de dez meses em 2004, realizou-se o seguinte cálculo: $765 * 10/7 * 4,41 = 4.820$. O fator 4,41 corresponde à proporção da arrecadação da Cofins relativamente à arrecadação do PIS (em ambos os casos descontando-se as receitas atípicas) entre abril e outubro de 2002. Todos os valores estão a preços de outubro de 2003.



MINISTÉRIO DA FAZENDA
Secretaria-Executiva

mudança de regime, a tributação sobre a produção nacional estaria sendo reduzida em 7,9%.

Estes resultados confirmam aqueles obtidos a partir da análise do desempenho da arrecadação do PIS, sinalizando que o valor da produção doméstica das empresas nacionais é claramente desonerado pela mudança no regime de tributação.

3. Impactos setoriais

Nesta seção são analisados os impactos setoriais da mudança do regime de tributação do PIS e da Cofins. Inicialmente são apresentados alguns comentários gerais, apresentando-se em seguida os resultados obtidos a partir da análise da arrecadação do PIS entre abril e outubro de 2003 e por fim os resultados do estudo com a matriz insumo-produto realizado pela SPE.

3.1. Considerações gerais

Antes de apresentar os dados relativos ao impacto setorial da adoção do regime não-cumulativo para o PIS e as estimativas para a Cofins, vale a pena fazer alguns comentários gerais.

Em primeiro lugar, é preciso ter em conta que, no sistema não-cumulativo, as empresas transferem crédito para as fases subseqüentes da cadeia produtiva, o que não ocorre no sistema cumulativo, atualmente vigente para a Cofins. Neste sentido, a análise dos impactos setoriais da medida não deve considerar apenas o tributo recolhido pelo setor, mas sim o efeito da carga tributária acumulada em toda a cadeia sobre o consumidor final (o estudo da SPE, apresentado no item 3.3, aprofunda esta questão).

A título de exemplo, uma empresa que presta serviços para outras empresas – ainda que venha a recolher um volume um pouco maior de tributos com a mudança no regime da Cofins – pode ser altamente beneficiada pela mudança, pois suas vendas geram crédito para o adquirente dos serviços, o que não ocorria no regime anterior.

Em segundo lugar, cabe lembrar que a mudança do regime de tributação não alcança as micro e pequenas empresas sujeitas à tributação pelo SIMPLES, nem as pequenas empresas que optam pelo regime de lucro presumido. Estas empresas – fortemente concentradas no setor de serviços e comércio – continuam recolhendo o PIS e a Cofins sobre o faturamento como no regime anterior. Mas mesmo estas empresas podem ser indiretamente beneficiadas pela mudança de regime, na medida em que suas vendas para empresas que contribuem pelo regime não-cumulativo vão gerar direito a crédito.

Isto não significa, é claro, que o impacto setorial da mudança do regime de tributação é neutro. Alguns setores serão beneficiados pela mudança e outros passarão a recolher um



MINISTÉRIO DA FAZENDA
Secretaria-Executiva

volume um pouco maior de tributos – mas na média todos serão beneficiados pelos ganhos de eficiência econômica decorrentes da mudança. A seguir são apresentados alguns comentários sobre possíveis impactos setoriais.

O setor de comércio tende a ser altamente beneficiado pela mudança de regime de tributação, uma vez que aproveita os créditos das fases anteriores e caracteriza-se por uma margem de comercialização baixa relativamente ao faturamento.

No caso da indústria, a perspectiva é que a maioria dos setores seja beneficiado, na medida em que a proporção entre o valor agregado e o faturamento também tende a ser relativamente baixo. Em particular, a indústria tende a ser o setor mais beneficiado pela introdução da isonomia na tributação entre os produtos nacionais e seus concorrentes importados – uma vez que os produtos industriais caracterizam-se por cadeias produtivas longas e são, portanto, os maiores prejudicados pela tributação diferenciada entre produtos nacionais e importados no regime cumulativo da Cofins.

É possível que o pagamento de tributos pelas empresas de serviços tenha algum aumento, na medida em que a relação entre valor adicionado e faturamento tende a ser alta no setor. Como já colocado acima, no entanto, as empresas que prestam serviços para outras empresas serão beneficiadas pelo direito de transferir créditos, enquanto que a prestação de serviços para consumidores finais é feita predominantemente por pequenas e médias empresas, que não serão afetadas pela mudança no regime de tributação.

Por fim, é preciso ter em conta que a adoção do regime não-cumulativo desestimula a verticalização artificial das empresas e tende a favorecer a terceirização – beneficiando as empresas prestadoras de serviços. Vale lembrar também que as empresas prestadoras de serviços – que são intensivas em mão de obra – tendem a ser as maiores beneficiadas pelo deslocamento de parte da tributação sobre a folha de salários para o valor adicionado, medida prevista na proposta de reforma tributária e que se pretende implantar no momento oportuno.

3.2. Análise dos resultados da arrecadação do PIS

Os resultados da arrecadação do PIS entre abril e outubro permitem que se faça uma primeira avaliação dos possíveis impactos setoriais da mudança na legislação da Cofins.

Na Tabela 3.1 são apresentadas estimativas do impacto da mudança na legislação da Cofins tomando-se por base a arrecadação do PIS de abril a outubro de 2003⁶. Neste período, a

6. No exercício foram excluídas as empresas para as quais a variação da arrecadação do PIS relativamente à variação da arrecadação da Cofins não pode ser explicada pela mudança na legislação. Não foram excluídas, no entanto, as receitas atípicas, pois não foi possível processar em tempo hábil os dados setoriais relativos a essas receitas. Neste sentido, os resultados apresentados nas tabelas superestimam o impacto da mudança da



MINISTÉRIO DA FAZENDA
Secretaria-Executiva

diferença entre a arrecadação do PIS e uma estimativa do que teria sido a arrecadação do PIS caso tivesse sido mantido o regime anterior correspondeu a 0,17% do faturamento do setor agropecuário, 0,10% do faturamento do setor industrial e 0,08% do faturamento do setor de serviços⁷. Se projetássemos o impacto da mudança na legislação da Cofins como proporção do faturamento setorial a partir do resultado observado para o PIS neste período, este seria da ordem de 0,74% para o setor agropecuário, 0,43% para o setor industrial e 0,35% para o setor de serviços⁸.

3.1. Impacto setorial da mudança do regime de tributação
(base: arrecadação do PIS entre abril e outubro de 2003)

SETOR ECONÔMICO	Faturamento tributável (% total)	Impacto (% do Faturamento)	
		PIS	Cofins
AGROPECUÁRIA *	0,6%	0,17%	0,74%
INDÚSTRIA	51,5%	0,10%	0,43%
Extrativa mineral	0,6%	-0,05%	-0,22%
Transformação	44,3%	0,07%	0,31%
Construção	2,2%	0,27%	1,18%
SIUP	4,3%	0,30%	1,34%
SERVIÇOS	47,9%	0,08%	0,35%
Comércio	17,9%	-0,05%	-0,20%
Transportes	2,5%	0,19%	0,83%
Outros Serviços	27,5%	0,15%	0,65%
TOTAL	100,0%	0,09%	0,39%

(*) Os dados do setor Agropecuário não se prestam para obter o impacto no setor, pois há um número não significativo de empresas compondo as informações desse segmento.

Metodologia: ver notas 6 a 8 no texto.

Como já foi colocado acima, no entanto, a arrecadação no período abril-outubro parece refletir mais fatores transitórios do que os efeitos permanentes da mudança no regime de apuração do PIS. Embora ainda não se disponha de uma série longa o suficiente para avaliar de forma adequada os efeitos permanentes da mudança na legislação do PIS, os dados de outubro de 2003, apresentados na Tabela 3.2, servem como uma primeira referência⁹.

legislação sobre a arrecadação, pois, conforme explicado acima, a exclusão das receitas atípicas resulta num menor crescimento do PIS em relação à Cofins entre 2002 e 2003.

7. Para estimar o valor da arrecadação do PIS caso tivesse sido mantido o regime anterior, utilizou-se a arrecadação do PIS no período abril-outubro de 2002 corrigida pela variação da arrecadação da Cofins entre abril-outubro de 2002 e abril-outubro de 2003 (todos os cálculos foram feitos com base em valores reais, deflacionados pelo IPCA).

8. Este impacto foi estimado multiplicando-se o efeito decorrente da mudança na legislação do PIS por 4,41, que corresponde à proporção entre a arrecadação da Cofins e a arrecadação do PIS (descontadas as receitas atípicas) no período de abril a outubro de 2002.

9. De modo geral, os dados de outubro são bastantes consistentes com os relativos ao período abril-outubro como um todo – seja em termos da participação dos setores no faturamento, seja no que diz respeito ao



MINISTÉRIO DA FAZENDA
Secretaria-Executiva

3.2. Impacto setorial da mudança do regime de tributação
(base: arrecadação do PIS em outubro de 2003)

SETOR ECONÔMICO	Faturamento tributável (% do total)	Impacto (% do Faturamento)	
		PIS	Cofins
AGROPECUÁRIA (*)	0,7%	0,18%	0,81%
INDÚSTRIA	50,3%	0,02%	0,09%
Extrativa mineral	0,6%	0,06%	0,27%
Transformação	43,5%	0,00%	0,00%
Construção	2,1%	0,11%	0,50%
SIUP	4,1%	0,20%	0,88%
SERVIÇOS	49,1%	0,01%	0,06%
Comércio	17,1%	-0,08%	-0,34%
Transportes	3,1%	0,20%	0,90%
Outros Serviços	28,9%	0,04%	0,20%
TOTAL	100,0%	0,02%	0,08%

(*) Os dados do setor Agropecuário não se prestam para obter o impacto no setor, pois há um número não significativo de empresas compondo as informações desse segmento.

Metodologia: ver notas 6 a 8 no texto.

Conforme se depreende da tabela, o impacto da mudança da legislação da Cofins tende a ser essencialmente neutro para a indústria (aumento da arrecadação correspondente a 0,09% do faturamento) e para o setor de serviços (aumento correspondente a 0,06% do faturamento).

Somente no caso do setor agropecuário o impacto seria um pouco mais relevante, correspondendo a 0,81% do faturamento do setor. É preciso ter em conta, no entanto, que a parcela da produção agropecuária realizada por empresas que contribuem para o PIS e a Cofins é bastante reduzida – com o faturamento tributável do setor agropecuário correspondendo a 0,7% do faturamento total (ver Tabela 3.2), enquanto a produção agrícola corresponde a mais de 10% do PIB. Grande parte da comercialização da produção agropecuária é realizado por cooperativas, que não terão seu regime de apuração alterado, ou por pessoas físicas, que não recolhem PIS nem Cofins, e que serão altamente beneficiadas pela mudança no regime de apuração destes tributos, na medida em que 70% do valor de suas vendas para empresas alcançadas pelo regime não-cumulativo poderá ser contabilizado como crédito para fins de apuração do PIS e da Cofins.

Avançando um pouco no detalhamento setorial, cabe destacar alguns resultados apresentados na Tabela 3.2. O primeiro é a confirmação de que o setor de comércio deve ser o grande beneficiado pela mudança no regime de tributação da Cofins, registrando uma redução da carga tributária correspondente a 0,34% de seu faturamento. O segundo é que o

impacto sobre os setores da mudança de regime de tributação do PIS. A única exceção é a indústria extrativa mineral – para a qual registra-se uma redução da tributação no período abril-outubro e um aumento no mês de outubro.



MINISTÉRIO DA FAZENDA
Secretaria-Executiva

impacto para a indústria de transformação – que responde pelo grosso do setor industrial – tende a ser basicamente neutro. O terceiro, e mais surpreendente, é que o aumento da carga tributária para os “outros serviços” (que inclui, entre outros, educação e saúde) seria relativamente pequeno – correspondendo a 0,20% do faturamento. Isto significa que mesmo entre os serviços há setores beneficiados financeiramente pela mudança, compensando o eventual aumento da tributação de outros setores.

Os dados sobre a variação do recolhimento do PIS dos setores econômicos não refletem adequadamente, no entanto, o impacto da mudança de regime tributário sobre a produção doméstica, pois incluem a tributação indireta das importações. Para avaliar o quanto a mudança do PIS onerou ou desonerou a produção doméstica de cada setor, é preciso excluir dos dados de recolhimento do tributo o valor relativo à tributação indireta das importações. Como nem todas as empresas passaram a recolher pelo novo regime e nem todas as importações estão sujeitas à tributação indireta pelo PIS, optou-se por utilizar como referência para esta avaliação apenas as empresas que declararam estar apurando o PIS pelo regime não-cumulativo – e que são responsáveis pela maior parte do efeito da mudança na legislação sobre a arrecadação do PIS¹⁰.

Na Tabela 4.1 são apresentados os resultados para o período abril-outubro de 2003. Como se vê, mesmo neste período em que a arrecadação do PIS aparentemente está “inchada” por fatores transitórios, o impacto da mudança de regime foi uma desoneração da produção doméstica correspondente a 0,08% do faturamento das empresas. Setorialmente o impacto foi uma redução correspondente a 0,13% do faturamento no caso da indústria, de 0,03% do faturamento no caso dos serviços e um aumento correspondente a 0,21% do faturamento no caso da agropecuária. Se o impacto da mudança de regime da Cofins como proporção do faturamento fosse estimado com base na arrecadação do PIS neste período, este corresponderia a uma redução de 0,56% para a indústria e de 0,12% para os serviços e um aumento de 0,93% para a agropecuária.

10. Como algumas empresas têm parte de suas atividades tributadas pelo regime não-cumulativo e parte pelo regime anterior, nem todo o efeito da mudança do regime de apuração do PIS aparece nos dados das empresas que declaram recolher pelo regime não-cumulativo. A exemplo da análise feita para o conjunto das empresas, foram excluídos os dados relativos às empresas para as quais a variação da arrecadação do PIS relativamente à variação da arrecadação da Cofins não pode ser explicada pela mudança na legislação, mas não foram excluídas as receitas atípicas.



MINISTÉRIO DA FAZENDA
Secretaria-Executiva

4.1. Impacto da mudança do regime de tributação - empresas do regime não-cumulativo
(base: arrecadação do PIS entre abril e outubro de 2003)

SETOR ECONÔMICO	Faturamento tributável (% total)	impacto como % do faturamento		impacto como % do valor adicionado	
		PIS	Cofins	PIS	Cofins
AGROPECUÁRIA	0,9%	0,21%	0,93%	0,40%	1,76%
INDÚSTRIA	54,1%	-0,13%	-0,56%	-0,36%	-1,59%
Extrativa mineral	1,1%	-0,46%	-2,02%	-2,06%	-9,10%
Transformação	41,4%	-0,22%	-0,96%	-0,72%	-3,17%
Construção	2,3%	0,14%	0,61%	0,27%	1,20%
SIUP	9,2%	0,26%	1,13%	0,47%	2,07%
SERVIÇOS	45,1%	-0,03%	-0,12%	-0,06%	-0,29%
Comércio	23,5%	-0,23%	-1,03%	-0,86%	-3,81%
Transportes	3,6%	0,26%	1,13%	0,45%	1,99%
Outros Serviços	18,0%	0,19%	0,84%	0,35%	1,53%
TOTAL	100,0%	-0,08%	-0,35%	-0,21%	-0,92%

Metodologia: ver notas 6 a 8 no texto.

Na Tabela 4.2 são apresentados os resultados do mesmo exercício para o mês de outubro de 2003. Como já comentado acima, o período de um mês não é suficientemente longo para uma avaliação definitiva dos efeitos permanentes da mudança de regime de apuração do PIS sobre os setores, mas serve como uma primeira aproximação – em princípio menos afetada por fatores transitórios que os dados do período abril-outubro.

4.2. Impacto da mudança do regime de tributação - empresas do regime não-cumulativo
(base: arrecadação do PIS em outubro de 2003)

SETOR ECONÔMICO	Faturamento tributável (% do total)	impacto como % do faturamento		impacto como % do valor adicionado	
		PIS	Cofins	PIS	Cofins
AGROPECUÁRIA	1,0%	0,29%	1,27%	0,48%	2,12%
INDÚSTRIA	51,8%	-0,30%	-1,33%	-0,61%	-2,71%
Extrativa mineral	1,3%	-0,65%	-2,87%	-2,72%	-11,98%
Transformação	38,8%	-0,41%	-1,81%	-0,84%	-3,71%
Construção	2,4%	0,16%	0,71%	0,31%	1,37%
SIUP	9,3%	0,08%	0,37%	0,16%	0,70%
SERVIÇOS	47,2%	-0,09%	-0,41%	-0,20%	-0,88%
Comércio	23,0%	-0,32%	-1,41%	-0,93%	-4,11%
Transportes	4,9%	0,20%	0,87%	0,36%	1,60%
Outros Serviços	19,3%	0,10%	0,45%	0,17%	0,76%
TOTAL	100,0%	-0,20%	-0,87%	-0,41%	-1,81%

Metodologia: ver notas 6 a 8 no texto.

Os dados da tabela indicam uma desoneração expressiva da produção nacional a partir da mudança do regime de tributação do PIS e da Cofins de cumulativo para não-cumulativo. Segundo as estimativas apresentadas na Tabela 4.2, a mudança no regime de tributação da Cofins poderia gerar uma desoneração da produção doméstica, como proporção do faturamento, da ordem de 1,4% para o setor de comércio, 1,3% para o conjunto da indústria e 1,8% para a indústria de transformação. Tomada como proporção do valor adicionado,



MINISTÉRIO DA FAZENDA
Secretaria-Executiva

esta desoneração tende a ser ainda mais expressiva, 4,1% para o comércio e 3,7% para a indústria de transformação. No caso da indústria extrativa mineral (que pelas estatísticas de arrecadação representam uma parcela pequena do setor industrial), a desoneração do valor adicionado é chega a quase 12%.

Por outro lado, a mudança no regime de tributação do PIS levou a um aumento da tributação da produção doméstica nos setores agropecuário (já comentada acima), construção civil, serviços industriais de utilidade pública (SIUP, que compreende basicamente o fornecimento de energia elétrica e o setor de água e esgoto), transportes e outros serviços. O impacto da mudança do regime de tributação – seja sobre o faturamento, seja sobre o valor adicionado destes setores –, no entanto é muito inferior aos benefícios gerados para os demais setores, e também menor que os números que vêm sendo apresentados pelos setores nas críticas feitas à fixação da alíquota de 7,6% para a Cofins. Como se vê na Tabela 4.2, para o conjunto das empresas sujeitas à tributação pelo regime não-cumulativo, a redução da tributação do valor da produção doméstica resultante da mudança do regime de tributação para a Cofins corresponderia a pouco menos de 0,9% do faturamento e cerca de 1,8% do valor adicionado.

3.3. Resultados do estudo com base na matriz insumo-produto

O estudo realizado pela SPE com base na matriz insumo produto, embora não reproduza exatamente o impacto setorial das mudanças no regime de tributação da Cofins – na medida em que os dados disponíveis não permitem a incorporação de todos os detalhes da legislação – permite que se tenha uma visão geral do impacto sobre a tributação da produção doméstica da mudança na legislação. Mais importante, o estudo permite que se compare o impacto percebido pelos setores – a incidência legal do tributo – com o impacto efetivo sobre a demanda final – a incidência efetiva deste mesmo tributo.

Diferentemente de um imposto sobre o valor agregado, os tributos cumulativos incidem sobre os insumos produtivos adquiridos por cada setor, e sobre os impostos pagos por estes insumos. Dessa forma, o processo de repasse para os preços dos produtos provoca uma série de distorções econômicas, gerando ineficiência sobre o setor produtivo, o que não ocorre em um típico imposto sobre consumo.

Por essa razão, a incidência legal de um imposto cumulativo não é a estimativa mais adequada da carga tributária incidente sobre cada setor de atividade, pois não capta o tributo pago na aquisição de insumos. De fato, em cada etapa da cadeia produtiva, os tributos cumulativos levam a aumento dos preços dos bens produzidos que, quando insumos de outros setores, significam igualmente aumento dos custos de produção destes setores. Dessa forma, em um sistema com tributos cumulativos, a carga tributária total de um setor inclui também os impostos pagos em todas as etapas anteriores de produção dos seus insumos.



MINISTÉRIO DA FAZENDA
Secretaria-Executiva

Devido ao efeito cumulativo das contribuições, a carga tributária efetiva que incide sobre os diversos setores de atividade depende crucialmente da estrutura de produção, em particular, do número de etapas envolvidas no processo produtivo. A competitividade de uma empresa, por exemplo, pode depender mais de sua capacidade de ‘verticalizar’ o processo de produção e comercialização – produzindo seus próprios insumos e evitando comprá-los de outras firmas, e portanto pagar tributos adicionais – do que da combinação eficiente de insumos e do aumento de produtividade. Por conta desta característica do sistema, empresas de um mesmo setor econômico acabavam sujeitas a diferentes cargas tributárias, com as empresas mais verticalizadas recolhendo menos tributos que as demais, distorcendo o processo de concorrência. Os efeitos distorcivos dos impostos cumulativos, e seus impactos negativos na atividade produtiva, explicam o porquê da sua utilização extremamente limitada em outros países.

Além disso, na presença de tributação cumulativa, torna-se mais difícil assegurar eficiência e equidade também no consumo final, uma vez que o processo de repasse dos tributos para os preços dos bens finais é extremamente complexo para ser previsto. Mesmo partindo-se de alíquotas nominais uniformes e relativamente modestas (como a da Cofins, de 3%), o impacto de um tributo cumulativo sobre os preços dos bens finais (consumidos pelas famílias, pelo governo ou exportados) pode ser bastante elevado e diferenciado nos diversos setores, dependendo do número de etapas produtivas existentes.

Isso não ocorre com um tributo sobre o valor agregado (ou com um tributo que só é cobrado na ponta da cadeia produtiva), que pode garantir neutralidade no tratamento dos diversos setores de atividade e no tratamento de produtos nacionais e importados. Neste caso, a incidência legal do tributo corresponde a sua incidência efetiva.

Na Tabela 5 são apresentados os impactos da mudança no regime de tributação da Cofins seja sobre a incidência legal do tributo (ou seja, o impacto decorrente do deslocamento da tributação do faturamento para o valor adicionado), seja sobre a incidência efetiva (correspondendo, neste caso, à incidência sobre a demanda final de cada setor, incluindo todos os tributos pagos nas etapas anteriores de produção).

Os resultados encontrados permitem que sejam tiradas algumas conclusões. A primeira é que, com a mudança do regime de tributação, a maioria dos setores econômicos é beneficiada por uma redução da incidência legal sobre o valor de sua produção doméstica. Como já esperado, a exceção fica por conta do setor de serviços.

A segunda conclusão, e mais importante, é que a incidência efetiva do tributo sobre setores em que há um aumento da tributação legal mas que geram crédito para as etapas seguintes do processo é, de modo geral, inferior à incidência legal. Este é o caso, por exemplo, do setor de comunicações e também do setor de serviços prestados às empresas, sendo este último beneficiado por uma redução da incidência efetiva em decorrência da mudança do regime de tributação.



MINISTÉRIO DA FAZENDA
Secretaria-Executiva

Por fim, o estudo demonstra que setores intensivos em capital (como a siderurgia) são claramente beneficiados pela desoneração dos investimentos decorrente da mudança do regime de tributação – tanto no que diz respeito à incidência legal como, principalmente, à incidência efetiva.

Tabela 5
Incidência da COFINS atual e da
COFINS sobre o Valor Agregado -VA (alíquota de 7,6%)

DESCRIÇÃO ATIVIDADES	DIFERENÇA (%) INCIDÊNCIA LEGAL ATUAL x VA	DIFERENÇA (%) INCIDÊNCIA EFETIVA ATUAL x VA
AGROPECUÁRIA	16,90	(13,63)
EXTRATIVA MINERAL	(36,60)	(90,82)
EXTRAÇÃO DE PETRÓLEO E GÁS	14,73	(20,81)
MINERAIS NÃO-METÁLICOS	(18,97)	(47,70)
SIDERURGIA	(58,33)	(94,16)
METALÚRGICA NÃO-FERROSOS	(49,75)	(82,89)
OUTROS METALÚRGICOS	(30,03)	(46,32)
MÁQUINAS E TRATORES	8,85	(91,03)
MATERIAL ELÉTRICO	(42,71)	(30,43)
EQUIPAMENTOS ELETRÔNICOS	(24,39)	6,19
AUTOMÓVEIS, CAMINHÕES, ÔNIBUS	(46,84)	(8,67)
OUTROS VEÍCULOS E PEÇAS	(39,00)	(71,79)
MADEIRA E MOBILIÁRIO	(22,31)	(21,89)
PAPEL E GRÁFICA	(50,06)	(42,44)
INDÚSTRIA DA BORRACHA	(40,59)	(82,83)
ELEMENTOS QUÍMICOS	(25,55)	(25,86)
REFINO DO PETRÓLEO	(51,07)	(14,05)
QUÍMICOS DIVERSOS	(44,56)	(49,70)
FARMACÊUTICA E PERFUMARIA	(22,42)	23,75
ARTIGOS PLÁSTICO	(21,03)	(30,20)
INDÚSTRIA TEXTIL	(48,85)	(36,09)
ARTIGOS DO VESTUÁRIO	(29,02)	13,75
FABRICAÇÃO DE CALÇADOS	(33,37)	(29,33)
INDÚSTRIA DO CAFÉ	(65,37)	(24,25)
BENEFICIAMENTO PROD. VEGETAIS	(58,30)	(12,85)
ABATE DE ANIMAIS	(63,83)	(5,81)
INDÚSTRIA DE LATICÍNIOS	(65,32)	2,40
INDÚSTRIA DE AÇÚCAR	(67,74)	(53,35)
FABRICAÇÃO ÓLEOS DE VEGETAIS	(73,75)	(52,38)
OUT. PRODUTOS ALIMENTARES	(47,95)	(5,42)
INDÚSTRIAS DIVERSAS	(39,44)	(5,32)
SERV. IND. UTILIDADE PÚBLICA	(0,50)	3,96
CONSTRUÇÃO CIVIL	8,69	(6,00)
"MARK-UP" DO COMÉRCIO (*)	32,35	2,13
TRANSPORTES	(12,36)	(9,52)
COMUNICAÇÕES	51,50	12,00
INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS	28,68	3,15
SERV. PREST. ÀS FAMÍLIAS	6,48	38,08
SERV. PREST. ÀS EMPRESAS	6,75	(51,39)
ALUGUEL DE IMÓVEIS	69,31	(25,46)
TOTAL	(7,88)	(7,88)

(*) – O dado "mark-up" do comércio somente comporta a margem deste segmento, não sendo um dado adequado para avaliar a incidência dos tributos sobre o faturamento.