

Proposta de Alteração nos Mecanismos de Compensações de Tributos Federais e Estaduais do Produto Exportado

Dezembro/2009

SUMÁRIO EXECUTIVO

- A exportação brasileira não consegue ficar isenta de tributos como previsto na Constituição.
- Todas as empresas brasileiras exportam impostos juntamente com seu produto, o que distorce a competitividade em favor da produção externa.
- Este fato fica ainda mais grave em um momento como o atual, em que se experimenta uma excessiva valorização cambial.
- Em média, a indústria brasileira paga 22,9% sobre o faturamento líquido de impostos indiretos sobre produtos e serviços adquiridos de terceiros.
- Destes 22,9%, 5,8% não são recuperáveis.
- Os 17,1% restantes deveriam ser compensados no recolhimento de impostos gerados nas vendas internas. Mas isso nem sempre ocorre, pois há um desequilíbrio do FLUXO de créditos e pagamentos de tributos, gerando assim acúmulo de créditos tributários, que são de difícil recuperação tanto na esfera federal quanto na estadual.
- Há mecanismos para recuperação desses créditos, mas dependem de procedimentos não padronizados com excesso de burocracia e muito lentos. A recuperação de crédito, quando conseguida, pode levar anos. Dessa maneira há um elevado ESTOQUE de créditos acumulados não pagos.
- Não há dados oficiais públicos sobre o volume do ESTOQUE de créditos acumulados, estima-se que eles sejam de R\$ 20 bilhões com o governo federal (PIS/COFINS e IPI) e outros R\$ 40 bilhões com os estados (ICMS).
- Conforme mencionado acima, o exportador se depara com graves problemas: parcela dos tributos é exportada (irrecuperáveis), desequilíbrio dos fluxos de créditos/débitos tributários causa acúmulo nas empresas e não pagamentos dos créditos por parte do governo gerou elevado estoque. Para resolver essa questão, a FIESP propõe:

1) **RESTITUIÇÃO de tributos não recuperáveis sobre os valores exportados** (Tax Rebate): similares ao praticado por muitos países (Argentina, Índia, China, Vietnam, Paquistão, Indonésia entre outros). Este valor seria em média 5,8% sobre o valor exportado.

2) **COMPENSAÇÃO PLENA DE TRIBUTOS FEDERAIS**

(2.1) Estoque Federal: Extinção do estoque de créditos tributários federais em 3 anos.

(2.2) Fluxo Federal: Permitir compensação no pagamento de qualquer tributo federal, inclusive o INSS; repasse de créditos tributários entre empresas do mesmo grupo econômico ou coligadas, cessão do crédito tributário a terceiros.

3) **COMPENSAÇÃO PLENA DE TRIBUTOS ESTADUAIS.**

(3.1) Estoque Estadual: Pagamento dos estoques com títulos indexados à Selic, com prazo de vencimento tal que o pagamento não ultrapasse 3% da arrecadação de ICMS Estadual. O estoque deverá ser extinto em três anos.

(3.2) Fluxo Estadual: Permitir repasse de créditos de ICMS entre empresas do mesmo grupo econômico ou coligadas; permitir cessão do crédito tributário a terceiros.

Os impostos sobre produtos exportados

Em um ambiente de competição internacional acirrada e câmbio valorizado, se faz necessário rever mecanismos que promovem distorções sobre a competitividade do produto brasileiro. Mais especificamente, propõe-se eliminar completamente os tributos incidentes na exportação, por meio de compensação integral dos impostos indiretos incidentes na produção para exportação e criação de uma **RESTITUIÇÃO** que anule os demais impostos indiretos incidentes sobre exportação.

Os acordos internacionais de comércio firmados na Organização Mundial do Comércio (OMC) reconhecem a legitimidade de se desonerar as exportações de impostos indiretos incidentes na produção. Não se aplicam, portanto, punições previstas no Acordo sobre Subsídios e Direitos Compensatórios às políticas destinadas a compensar, total ou parcialmente, a incidência de tributos indiretos que oneram a produção doméstica destinada ao mercado externo ou sobre seus insumos.

A Constituição Federal Brasileira também prevê a imunidade das exportações em relação aos tributos. No entanto, têm-se aqui mais uma das excentricidades institucionais brasileira: uma parcela dos tributos não é passível de recuperação e, mesmo os que teriam imunidade tributária segundo a Constituição, não são recuperados integralmente. Ao não permitir a imunidade tributária integral, o sistema tributário brasileiro retira competitividade do produto nacional.

Esta questão se torna mais urgente na medida em que o câmbio real excessivamente valorizado se mostra como característica mais permanente que transitória do ambiente econômico brasileiro. A existência de impostos na exportação valida o pleito de rebate tributário nas exportações sem ferir os regulamentos de comércio internacional da OMC.

Utilizando-se dados da Pesquisa Industrial de 2007¹, estimou-se que a indústria brasileira paga, em média, 22,9% de sua receita livre de impostos em tributos embutidos nas compras de bens e serviços adquiridos de terceiros (tabela completa no anexo I). Alguns setores possuem uma carga tributária superior a 25% como, por exemplo: indústria de equipamentos de informática (25,41%) e alimentos e bebidas (25,3%).

Quando a empresa exporta, uma parcela desses tributos pagos nas compras de insumos de terceiros pode ser recuperada. No caso da média do setor industrial, a **parcela recuperável** representa 17,1% da receita livre de impostos. Já a **parcela não recuperável** desses tributos representa 5,8%.

¹ **INCIDÊNCIA DE TRIBUTOS NAS EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS.** Departamento de Estudos e Pesquisas Econômicas da FIESP. Disponível em: < <http://www.fiesp.com.br/economia/estudos-economicos.aspx> >

Considerando-se a **parcela recuperável** de tributos na exportação, os setores que se destacam são respectivamente: equipamentos de informática (21,1%), produtos alimentícios e bebidas (19,7%), material eletrônico e comunicação (19,2%). Os setores com menores parcelas de recuperáveis são, respectivamente: refino de petróleo e fabricação de combustíveis (9,9%), edição e impressão (10,2%) e reciclagem (12,9%). Deve-se mencionar, no entanto, que a recuperação de créditos acumulados é problemática tanto na esfera federal quanto estadual.

Na esfera federal, o desequilíbrio dos FLUXOS de pagamentos/créditos tributários gera acumulação desses créditos nas empresas, principalmente, no pagamento de PIS e COFINS, que são arrecadados desde a primeira etapa da cadeia de produção de um determinado bem, mesmo sem saber se o destino final deste será uma operação isenta. Contribui também para o desequilíbrio do fluxo o fato que esse crédito tributário não pode ser utilizado para compensação de pagamentos de INSS sobre a folha, o que facilitaria o processo de compensação

Além da geração de crédito ser superior aos tributos federais que podem ser pagos com esses créditos, o processo de compensação é burocrático e demorado, pois para compensar o tributo acumulado a empresa deve realizar um processo inicial de homologação dos referidos créditos, dessa maneira há um considerável volume de ESTOQUE desses créditos não pagos pelo Governo

Assim como os tributos federais, a compensação Estadual de ICMS apresenta uma série de problemas e acaba não sendo efetivamente compensada pelas empresas. Apesar da empresa não pagar ICMS nas operações de vendas ao exterior, o montante pago de ICMS na compra de insumos gera um crédito tributário a ser utilizado quando do recolhimento de ICMS gerado nas vendas ao mercado doméstico.

Se, por exemplo, 30% da parcela recuperável não for restituída, ou seja, empoçar na empresa, significa um acréscimo de 5,1% (30% de 17,1%). Se somarmos os 5,8% de tributos irre recuperáveis, a parcela destes sobre a receita sobe para 10,9%. Nesse caso, setores como confecção de artigos de vestuário (de 8,1% para 12,5%), calçados e artigos de couro (de 7,2% para 12,2%) e máquinas e equipamentos (de 6,9% para 12,1%) são duplamente penalizados, justamente os setores com elevado potencial gerador de empregos.

Analisando-se a **parcela não recuperável** na exportação, as disparidades setoriais também são significativas: edição e impressão (9,3%), reciclagem (8,5%), Equipamentos médicos e odontológicos (8,5%) e confecção de artigos de vestuário (8,1%). Por outro lado, refino de petróleo e produtos químicos apresentam uma proporção sobre a receita líquida dos tributos não recuperáveis inferior a 5%.

Enquanto este imbróglio não é resolvido, a conta é paga pelo exportador, que se vê obrigado a exportar impostos com ônus sobre a competitividade de seu produto. Visando resolver o problema do estoque acumulado de créditos tributários e também o fluxo de novos impostos para que estes não se acumulem de forma a efetivamente acabar com a incidência de tributos nas exportações brasileiras, a FIESP formula uma proposta com três pontos:

- 1) **RESTITUIÇÃO** de tributos não recuperáveis sobre os valores exportados
- 2) Compensação plena de créditos de tributos federais
- 3) Compensação plena de créditos de tributos estaduais

1) **RESTITUIÇÃO de tributos não recuperáveis sobre os valores exportados**

Um problema grave do sistema tributário brasileiro se refere à não possibilidade de compensação de tributos incidentes na atividade da empresa exportadora. A legislação atual permite apenas a geração de crédito na exportação dos insumos utilizados fisicamente na produção do bem exportado. Desta forma, ficam excluídos os tributos incidentes em: 1) compras de materiais de uso e consumo próprio; 2) aquisição de bens para o ativo permanente; 3) serviços em geral contratados pela empresa.

Sendo assim esses tributos acabam incidindo em todas as etapas da produção, impossibilitando que o princípio da não cumulatividade seja efetivamente implantado. Visando acabar com a cumulatividade desses tributos, propõem-se:

Proposta 1: RESTITUIÇÃO de tributos não recuperáveis sobre os valores exportados (“Tax Rebate”) similares ao que já é praticado por diversos países (China, Argentina, Índia, Vietnam, Paquistão, Indonésia entre outros): Este valor seria em média 5,8% sobre o valor exportado, com variações em torno deste percentual conforme o setor de atividade. O crédito gerado poderá ser utilizado para pagamento de qualquer tributo federal, inclusive INSS, pode ser repassado outras empresas do grupo/coligadas ou poderá ser cedido a terceiros.

Supondo que o volume exportado pela indústria em 2009 seja de US\$ 86,3 bilhões (ou R\$ 151 bilhões à taxa de câmbio de 1,75 R\$/US\$), a adoção de uma **Restituição** média de 5,8%, custaria aos cofres públicos R\$ 8,8 bilhões ao ano. Esse valor representa, aproximadamente, 1,5% da arrecadação líquida do Governo Federal. Esse valor não deve sofrer variações significativas ao longo do tempo.

2) Compensação Plena dos Tributos Federais

2.1) • Estoque Federal

A União deverá pagar estoque de tributos federais acumulados nas empresas com títulos indexados pela SELIC em um prazo de três anos. Dado que a receita do IPI/PIS/COFINS foi de R\$ 192 bilhões em 2008, considerando-se também que a arrecadação de 2009 tenha uma queda real de aproximadamente 5% e que a economia retome seu crescimento a partir de 2010, esses pagamentos representariam, aproximadamente, 3% da receita anual do IPI/PIS/COFINS. Esse prazo poderá até ser reduzido caso estoque seja menor que 9% da arrecadação anual desses três tributos.

Considerando-se que a arrecadação desses tributos em 2008 representou 32,9% da arrecadação líquida do Governo Central, o impacto seria de menos de 1% na receita líquida do Governo.

2.2) Fluxo Federal

Permitir compensação no pagamento de qualquer tributo federal, inclusive o INSS incidente sobre folha de pagamento;

Permitir repasse de créditos tributários entre empresas do mesmo grupo econômico ou coligadas;

Permitir cessão do crédito tributário a terceiros.

3) Compensação Plena dos Tributos Estaduais

3.1) Estoque Estadual

Estima-se que apenas de ICMS o acúmulo de créditos seja da ordem de R\$ 40 bilhões, ao passo que a arrecadação do ICMS foi de R\$ 370 bilhões em 2008. Assim, o total de crédito acumulado é de 10,8% da arrecadação anual do referido tributo. Propõe-se o pagamento do estoque acumulado em parcelas equivalentes a 3% da arrecadação efetiva anual de ICMS de cada Unidade da Federação.

Os estoques de créditos oriundos de operações interestaduais incentivadas (leia-se Guerra Fiscal) deverão ser objeto de acordos específicos entre cada Governo Estadual e exportadores.

Estados que possuam percentual maior de crédito acumulado poderão contar com mais tempo para o pagamento. Por exemplo, se determinado estado possui estoque de crédito de

ICMS equivalente a 12% da receita anual terá quatro anos ($12 / 3 = 4$) para pagar o estoque existente. Cabe ressaltar que todos os créditos deverão ser reconhecidos pelos respectivos governos estaduais, que emitirão títulos de igual valor, corrigidos pela Selic e com vencimento em prazo tal que o pagamento anual seja equivalente a 3% da arrecadação do ICMS. Esses títulos terão aval do Tesouro Nacional com contragarantias do Fundo de Participação Estadual.

3.2) Fluxo Estadual

Permitir repasse de créditos de ICMS entre empresas do mesmo grupo econômico ou coligadas;

Permitir cessão do crédito tributário a terceiros.

Conclusão

Através dessas medidas espera-se corrigir graves distorções do sistema tributário brasileiro, que gera perda de competitividade do produto nacional no mercado interno e, principalmente, no mercado externo, que vêm sofrendo os efeitos do câmbio real excessivamente valorizado.

A adoção dos mecanismos aqui propostos terá grande importância na redução das disparidades tributárias entre o produto nacional e o produzido no exterior, principalmente devido ao elevado custo-benefício dessas medidas.

ANEXO I: Participação dos Tributos Recuperáveis, Recuperáveis Empoçados e Não Recuperáveis na Receita Livre de Impostos.

Classe de atividades	Tributos / Receita Líquida (A)	Tributos Recuperáveis		Tributos Irrecuperáveis (D)	Irrecuperáveis + Empoçados (C+D)
		Total (B)	Empoçados (C)		
Confecção de artigos do vestuário e acessórios	22,72%	14,67%	4,40%	8,06%	12,46%
Edição, impressão e reprodução de gravações	19,45%	10,17%	3,05%	9,27%	12,33%
Fabricação de artigos de borracha e material plástico	24,34%	17,98%	5,39%	6,37%	11,76%
Fabricação de celulose, papel e produtos de papel	22,29%	15,88%	4,76%	6,41%	11,18%
Fabricação de coque, refino de petróleo, elaboração de combustíveis e álcool	14,63%	9,97%	2,99%	4,67%	7,66%
Fabricação de equipamentos de instrumentação médico-hospitalar	21,53%	13,08%	3,92%	8,45%	12,37%
Fabricação de máquinas e equipamentos	24,15%	17,23%	5,17%	6,92%	12,09%
Fabricação de máquinas para escritório e eq de informática	25,41%	20,12%	6,03%	5,29%	11,33%
Fabricação de máquinas, aparelhos e materiais elétricos	24,18%	18,19%	5,46%	5,99%	11,45%
Fabricação de material eletrônico e de aparelhos de comunicação	24,64%	19,21%	5,76%	5,42%	11,19%
Fabricação de móveis e indústrias diversas	23,97%	17,29%	5,19%	6,68%	11,86%
Fabricação de outros equipamentos de transporte	23,61%	17,33%	5,20%	6,29%	11,48%
Fabricação de produtos alimentícios e bebidas	25,23%	19,74%	5,92%	5,48%	11,41%
Fabricação de produtos de madeira	22,59%	15,83%	4,75%	6,76%	11,51%
Fabricação de produtos de metal - exceto máquinas	23,35%	16,82%	5,05%	6,52%	11,57%
Fabricação de produtos de minerais não-metálicos	22,55%	15,05%	4,51%	7,50%	12,01%
Fabricação de produtos do fumo	21,46%	16,12%	4,84%	5,34%	10,17%
Fabricação de produtos químicos	24,00%	19,02%	5,71%	4,98%	10,68%
Fabricação de produtos têxteis	24,05%	17,34%	5,20%	6,71%	11,91%
Fabricação e montagem de veículos automotores	24,74%	18,87%	5,66%	5,86%	11,53%
Metalurgia básica	21,93%	16,47%	4,94%	5,47%	10,41%
Preparação de couros, fabricação de artefatos de couro, artigos de viagem e calçados	23,98%	16,80%	5,04%	7,18%	12,22%
Reciclagem	21,43%	12,93%	3,88%	8,50%	12,38%
Indústrias de transformação (Média)	22,93%	17,11%	5,13%	5,82%	10,95%

* Estimou-se que foram empoçados 30% dos tributos recuperáveis nas indústrias Exportadoras