



# TRIBUTOS CUMULATIVOS

*João da Silva Medeiros Neto*

Consultor Legislativo da Área III  
Direito Tributário

**ESTUDO**

AGOSTO/2001



Câmara dos Deputados  
Praça dos 3 Poderes  
Consultoria Legislativa  
Anexo III - Térreo  
Brasília - DF

## ÍNDICE

1. CUMULATIVIDADE E NÃO CUMULATIVIDADE .....	3
2. ICMS E IPI.....	4
3. ISS .....	5
4. IMPOSTO DE RENDA .....	5
5. SIMPLES .....	6
6. CPMF .....	7
7. CUMULATIVIDADE GERAL.....	7
8. PRODUÇÃO OU CONSUMO .....	8
9. VANTAGENS E DESVANTAGENS .....	9
10. TRIBUTO SOBRE TRIBUTO .....	10

© 2001 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados o(s) autor(es) e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

## TRIBUTOS CUMULATIVOS

*João da Silva Medeiros Neto*

### **1. CUMULATIVIDADE E NÃO CUMULATIVIDADE**

**D**iz-se que é cumulativo o tributo que incide em duas ou mais etapas da circulação de mercadorias, sem que na etapa posterior possa ser abatido montante pago na etapa anterior. Exemplos típicos destes tributos são a COFINS, a contribuição para o PIS e a CPMF.

O tributo é não-cumulativo quando o montante do tributo pago numa etapa da circulação da mercadoria pode ser abatido do montante devido na etapa seguinte. Os exemplos brasileiros são o IPI e o ICMS.

O tributo não-cumulativo é quase sempre plurifásico, mas admite-se que ele possa ser monofásico, como os “excise taxes”, cobrados em outros países sobre os cigarros e os combustíveis, e os impostos únicos, existentes no Brasil até 1988, incidentes sobre combustíveis, energia elétrica e minerais do País. Hoje, há cobrança parcialmente monofásica da COFINS e do PIS incidentes sobre remédios, gasolina, óleo diesel, GLP e álcool combustível, mas não se pode dizer que nesses casos ocorre não-cumulatividade, pois o montante dessas contribuições cobrado sobre os insumos adquiridos para a fabricação desses produtos não pode ser deduzido na fase da cobrança monofásica.

## **2. ICMS E IPI**

---

Mesmo os tributos não-cumulativos apresentam algum tipo de cumulatividade.

Diz-se que um tributo ficaria mais perto da não-cumulatividade pura se fosse admitido, por sua legislação, o chamado crédito financeiro. Nesse caso, o montante do tributo incidente sobre todas as mercadorias adquiridas (inclusive para o ativo permanente e para uso e consumo) pode ser aproveitado no pagamento do mesmo tributo devido pelo adquirente. O ICMS admite o aproveitamento do crédito relativo às aquisições destinadas ao ativo permanente, mas os créditos referentes aos bens de uso e consumo só poderão ser aproveitados a partir de 2003.

Além disso, há casos em que a incipiente estrutura administrativa do contribuinte impede o aproveitamento do crédito, tornando o imposto cumulativo. É o que ocorre, por exemplo, com os pequenos agricultores, adquirentes que são de equipamentos, sementes, fertilizantes e inseticidas tributados pelo ICMS. Como são incapazes de apresentar registros de suas operações de compra e venda, deixam de aproveitar o crédito relativo às entradas. Alguns Estados dão permissão aos agricultores para o aproveitamento de créditos presumidos, mas, é claro, muitas vezes em valor inferior aos reais.

No outro extremo estão os tributos que adotam a não-cumulatividade parcial, pois admitem apenas o chamado crédito físico. Nesse caso, o aproveitamento se restringe ao montante do tributo incidente nas aquisições de bens que se destinam a integrar bens produzidos e comercializados ou só comercializados pelo adquirente. São, portanto, bens que entram para sair. É o caso do IPI, que impede, por exemplo, o industrial adquirente de aproveitar crédito do imposto sobre máquinas e equipamentos sujeitos ao imposto.

### **3. ISS**

---

O ISS, imposto da competência municipal, apresenta inúmeros exemplos de cobrança cumulativa.

A cumulatividade ocorre quando o serviço é prestado para outra empresa também prestadora de serviço. Assim, se uma empresa de construção civil constrói ou reforma um hospital, ou se uma empresa de decoração decora um hotel, o usuário do serviço arca com o ônus do imposto constante da fatura. Não há permissão para o aproveitamento do imposto e para o abatimento do ISS devido pelo hospital ou pelo hotel.

### **4. IMPOSTO DE RENDA**

---

Hoje, a maioria das empresas – excetuadas as enquadradas no SIMPLES – pagam o Imposto sobre a Renda com base no chamado lucro presumido. O lucro presumido é calculado através da aplicação do percentual de 8% - regra geral, mas há exceções - sobre a receita bruta (venda de bens e serviços e o resultado auferido nas operações de conta alheia). Sobre o resultado aplica-se a alíquota do IR, de 25%. Pode-se dizer, então, que no caso do lucro presumido estamos diante de um tributo cumulativo, que incide à alíquota de 2% sobre o faturamento das empresas (nele incluídos o montante do ICMS do PIS e da COFINS).

## **5. SIMPLES**

---

O SIMPLES, embora contenha uma sistemática tributária simplificadora e redutora das obrigações financeiro-fiscais, mostra-se também cumulativo. Uma parcela da alíquota unificada, aplicada pelas microempresas e pequenas e médias empresas industriais no cálculo do montante a pagar, é representada pelo IPI. Essas indústrias, no entanto, não podem aproveitar o crédito relativo ao IPI incidente sobre aquisições, nem seus clientes compradores podem creditar qualquer parcela da importância por elas paga, a título de IPI. Esse fato pode retirar das indústrias enquadradas no SIMPLES um dos atrativos dos tributos não-cumulativos, que é a possibilidade de transferência de crédito do tributo para o adquirente. Nesse caso, o IPI incidente anteriormente representa custo para a empresa enquadrada no SIMPLES, e o montante por esta pago a título de IPI (incluído na alíquota unificada) representa novo custo acrescido ao preço do produto que fabrica e vende.

## **6. CPMF**

---

A CPMF tem todas as características de tributo cumulativo, quando incide sobre operação bancária efetuada por empresa. Seu montante agrega-se ao custo de pagamento de compras, por exemplo, e, por conseguinte, agrega-se ao valor das mercadorias pagas mediante transação bancária.

## **7. CUMULATIVIDADE GERAL**

---

Há quem inclua no campo da cumulatividade vários outros tributos suportados pelas empresas, como, por exemplo, imposto sobre a Importação, o IOF e a Contribuição Previdenciária paga pelo empregador. Argumenta-se que esses tributos representam custos para as empresas, devem se levados em consideração na formação dos preços de mercadorias e serviços e que, portanto, são repassados aos adquirentes e usuários. Nesses casos a cumulatividade apenas é menos transparente, porque os tributos agregados aos custos e transferidos ao preços, não estão indicados na nota fiscal de venda ou prestação.

## **8. PRODUÇÃO OU CONSUMO**

---

O Código Tributário Nacional, amparado no que dispunha a Emenda Constitucional nº 18, de 1965, classificou os impostos em 4 grupos, e incluiu entre os Impostos sobre a Produção e a Circulação o IPI, o ICM (hoje, o ICMS) estadual e o municipal (hoje, inexistente), o IOF, o Imposto sobre Serviços de Transportes e Comunicações (hoje, acrescentado ao ICMS) e o ISS. Trata-se de uma conceituação mais jurídica do que econômica, na qual o IOF certamente está mal colocado. Com a Constituição de 1988 esta divisão perdeu sentido, uma vez que o texto constitucional divide os impostos de acordo com os entes competentes para instituí-los.

Por vezes, no entanto, ouve-se falar em tributos sobre a produção a propósito do IPI, do PIS e da COFINS. Chega-se mesmo a dizer que a cumulatividade dessas contribuições onera a produção, como se o IPI, por ser não-cumulativo não onerasse. Certamente esses três tributos oneram a produção, mas oneram, também, as fases posteriores da circulação das mercadorias e da prestação dos serviços. Porque se agrega aos preços dos produtos, o encargo representado pelo IPI, cujo último pagamento ocorre na fase de industrialização, acompanha a mercadoria até seu consumo. O PIS e a COFINS oneram a produção e a comercialização, mas sua cobrança cumulativa não pode esconder o fato de que os pagamentos efetuados em todas as etapas da circulação das mercadorias serão suportados pelo consumidor final, pessoa física. Todos os intermediários podem repassar custos – aí incluídos os tributos - ao menos em tese, para a etapa seguinte da circulação, menos o consumidor final. Por isso costuma-se, mais apropriadamente, chamar esses tributos, e também o ICMS e o ISS, de tributos sobre o consumo. Deve-se acrescentar que, nesses casos, a transferência do ônus tributário do vendedor para o comprador é facilmente perceptível.

Como quer que seja, chamar qualquer tributo, de tributo sobre a produção ou tributo sobre o consumo, não tem qualquer efeito jurídico prático. Economicamente falando, no entanto, melhor será utilizar a segunda denominação.

## **9. VANTAGENS E DESVANTAGENS**

9.1 HISTÓRICO. O primeiro tributo com alguma característica de não-cumulatividade, embora em ponto específico, foi o antigo Imposto de Consumo (hoje, IPI). A alteração legislativa ocorreu em meados dos anos 50, e tinha por único objetivo facilitar a instalação da indústria automobilística. Então, como hoje, incidia apenas nas fases de industrialização.

O primeiro tributo não-cumulativo, incidindo em todas as fases da circulação de mercadorias foi o ICM (hoje, ICMS), que, em 1967, substituiu o Imposto sobre Vendas e Consignações – IVC, também estadual, cobrado em cascata, isto é, cumulativamente.

9.2 CUMULATIVIDADE. Os tributos cumulativos reduzem a eficiência do investimento, ao provocar a verticalização e a horizontalização das empresas. Isso desestimula a terceirização e a criação de empresas especializadas na fabricação por exemplo, de insumos e de produtos intermediários para a indústria. Também elevam a tributação dos bens de capital, geralmente submetidos a longas cadeias produtivas.

A tributação em cascata onera a exportação e impede a desoneração correta nessas operações. As fórmulas de desoneração presumida (exemplos: COFINS e PIS) geralmente ficam aquém do montante real do tributo que onerou as fases anteriores à exportação, devendo a esse fato ainda ser acrescidas as dificuldades impostas pela legislação e pela burocracia para a devolução do indébito. Se os montantes das desonerações ultrapassarem os valores realmente devidos, o Brasil poderá ser acusado, na OMC, de estar incentivando exportações através de método vedado pelas convenções internacionais.

No mercado interno, o tributo cumulativo onera o produto nacional em todas as fases da produção e da comercialização, ao passo que os produtos importados são tributados apenas quando ocorre o primeiro faturamento em nosso território. Acarreta, por conseguinte, menor tributação sobre o produto importado do que sobre o nacional.

Não obstante o que foi dito dos tributos cumulativos, há quem defenda o retorno de tributo cumulativo para substituir o ICMS.

As alíquotas de um tributo cumulativo seriam bem mais baixas, o que desestimularia a sonegação. Deve ser lembrado que com a alíquota de 3%, a COFINS teve R\$ 40 bilhões de receita em 2000, contra R\$ 82 bilhões do ICMS, que emprega alíquotas bem mais elevadas.

As fraudes relativas às notas fiscais (primeira via com um valor e segunda com valor menor, emissão por estabelecimento inexistente e outras) seriam reduzidas porque desapareceria o aproveitamento de crédito.

Seriam reduzidas, também, as fraudes decorrentes do emprego de alíquotas diferentes nas operações interestaduais (remessa para a Zona Franca de Manaus, com isenção, e entrega em qualquer ponto do País; remessa para outro Estado e entrega dentro do Estado; notas fiscais que não correspondem a uma operação e outras).

A complexidade do imposto seria reduzida. Hoje essa complexidade está traduzida nos inúmeros artigos da Constituição relativos ao ICMS, na intrincada regulamentação baixada através da Lei Complementar nº 87, de 1996, nos milhares de convênios celebrados pelos Estados, nas inúmeras leis e nos massudos regulamentos estaduais, e nas incontáveis vezes em que o Supremo Tribunal Federal foi chamado para julgar normas e dirimir conflitos relativos ao imposto (isso, sem contar o número elevado de feitos nas instâncias inferiores).

**9.3 NÃO-CUMULATIVIDADE.** Os argumentos em prol da não-cumulatividade são justamente aqueles que se opõem aos defeitos da cumulatividade.

Os tributos não-cumulativos estimulam a terceirização e a especialização - desestimulando, assim, a integração vertical e horizontal das empresas - e tornam mais eficazes os investimentos. Permitem desonerar totalmente os bens de capital e de uso e consumo e, também, as exportações. Na importação, igualam a carga tributária dos produtos estrangeiros à dos nacionais. No mercado interno, tornam idêntica a carga tributária de produtos com o mesmo preço, independentemente do número de fases de produção e comercialização.

## **10. TRIBUTO SOBRE TRIBUTO**

Ao se estudar a cumulatividade e a não-cumulatividade dos tributos, não se pode deixar de fazer uma referência, ainda que ligeira, ao fato jurídico e ao fenômeno econômico representados pela incidência de tributo sobre tributo.

Fato jurídico, porque a incidência está prevista em lei, e até mesmo na Constituição (art. 155, § 2º, XI). Por isso está livre dos vícios da ilegalidade e da injuridicidade.

Fenômeno econômico porque a incidência tem sérias repercussões na formação de preços, acarretando uma espiral de carga tributária. Não se trata, porém, de fenômeno semelhante ao da cumulatividade. Os efeitos é que são semelhantes, porque em ambos os casos o ônus tributário é elevado em decorrência da técnica de tributação empregada.

A seguir, são apresentados alguns exemplos a título ilustrativo.

10.1. IPI E ICMS. O IPI e o ICMS são protagonistas de um caso expressivo de dupla incidência de imposto sobre imposto. Diz a Constituição que o IPI não integrará a base de cálculo do ICMS, quando a operação configurar fato gerador de ambos os impostos. O IPI, no entanto, incide sobre o montante do ICMS agregado ao preço do produto, num caso flagrante de cobrança de imposto sobre imposto. Por outro lado, o IPI incide nas fases de industrialização de um produto, mas não nas de comercialização. Isso significa que até a remessa do industrial para o comerciante, o ICMS não incide sobre o IPI que, convém relembrar, é calculado por fora. Para o comerciante adquirente, no entanto, o IPI incidente na aquisição representa custo que se agrega ao valor da mercadoria. Quando ele a revende, no preço da mercadoria está embutido o montante do IPI, cujo ônus suportou, ao comprá-la. Logo, torna-se fácil concluir que nessa comercialização o ICMS incide, finalmente, sobre o IPI.

10.2. IPI, PIS, COFINS E ICMS. O IPI não incide apenas sobre o montante do ICMS incluído nos preços. Incide, também, sobre o montante do PIS e da COFINS, tributos igualmente cobrados por dentro. Por sua vez, o ICMS incide sobre o montante do PIS e da COFINS agregados ao preço, e o PIS e a COFINS incidem sobre o montante do ICMS agregado ao preço e sobre o IPI que acarretou custo na fase de comercialização.

10.3. ICMS SOBRE ICMS. O ICMS apresenta um outro tipo de cumulatividade que consiste em incidir sobre o montante dele mesmo, que está embutido na base de cálculo, isto é, no preço da mercadoria ou serviço. Isso ocorre porque o ICMS é calculado por dentro, o que torna a alíquota real sempre mais elevada do que a alíquota nominal. Vejam-se os seguintes exemplos de alíquotas reais correspondentes às alíquotas nominais do ICMS mais aplicadas.

Alíquotas Nominais	Alíquotas Reais
7%	7,52%
12%	13,63%
17%	20,48%
18%	21,95%
25%	33,33%

Ressalte-se, a propósito, que a COFINS e o PIS também são cobrados por dentro. Como suas alíquotas nominais são de 3% e 0,65%, suas alíquotas reais alcançam 3,09% e 0,654%.