

Nota Técnica nº 48

31 DE MAIO DE 2021

Simulações para a retirada do ICMS da base do PIS e da Cofins

Felipe Salto

SENADO FEDERAL

Presidente do Senado Federal

Senador Rodrigo Pacheco (DEM-MG)

INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE

Diretor-Executivo

Felipe Scudeler Salto

Diretor

Daniel Veloso Couri

Analistas

Alessandro Ribeiro de Carvalho Casalecchi

Alexandre Augusto Seijas de Andrade

Luiza Muniz Navarro Mesquita

Pedro Henrique Oliveira de Souza

Rafael da Rocha Mendonça Bacciotti

Estagiários

Maria Vitória da Silva

Vinícius Quintanilha Nunes

Layout do relatório

COMAP/SECOM e SEFPRO/SEGRAF

Simulações para a retirada do ICMS da base do PIS e da Cofins

Felipe Salto¹

A mudança na base de cálculo do PIS e da Cofins produzirá efeitos fiscais relevantes² sobre a arrecadação federal. Em 2017, o STF decidiu que o ICMS não deveria ser computado na base dessas duas contribuições federais. A modulação da decisão ocorreu agora. Primeiro, a Receita Federal deverá devolver aos contribuintes os valores pagos a maior calculados desde março de 2017. Segundo, o valor considerado para o cálculo da devolução (por meio de crédito tributário) será o ICMS destacado nas notas fiscais. Estimativas preliminares da IFI indicam um custo médio anual de 0,6% a 0,9% do PIB entre 2021 e 2030. O efeito acumulado do período 2017 a 2020 é estimado entre 0,9% e 2% do PIB. Em 2021, no Cenário 1 apresentado, o efeito sobre as receitas é estimado em R\$ 120,1 bilhões (1,5% do PIB), computadas as compensações trazidas de 2017 a 2020 e as perdas simuladas para o ano corrente.

I – Histórico e aspectos econômicos da decisão do STF

O Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu, em 15 de março de 2017³, que a base da Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS) e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) não deve conter o Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). A consequência é – dadas as mesmas alíquotas – uma queda do potencial arrecadatório da União, além da assunção de perdas referentes ao passado.

A modulação da decisão ocorreu em 13 de maio de 2021, com efeitos retroativos a 15 de março de 2017, em atendimento parcial aos Embargos de Declaração apresentados pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) ainda em outubro de 2017. Na modulação, determinou-se que o valor a ser utilizado para o cálculo das compensações tributárias será o valor do ICMS destacado nas notas fiscais (e não o valor efetivamente arrecadado).

A diferença entre o valor do ICMS arrecadado e o destacado na nota é o volume de créditos tributários. Como o ICMS permite a acumulação de créditos a serem subtraídos do valor destacado na nota, este acaba sendo quase sempre maior do que aquele. Esse ponto será tratado na seção II, quando se discutem as premissas para as simulações dos efeitos fiscais decorrentes da decisão.

Antes, cabem algumas considerações sobre o PIS e a Cofins, que podem ser entendidos como tributos híbridos, por operarem em dois regimes. No chamado regime não cumulativo, o PIS e a Cofins correspondem a espécies de Imposto sobre o Valor Adicionado (IVA). Na parte cumulativa, não. Ricardo Varsano, em trabalho publicado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)⁴, em 2014, elucida a questão:

“No Brasil, o método de subtração é utilizado na cobrança do PIS/PASEP e da COFINS. Essas contribuições eram originalmente cumulativas. Em 2002 o PIS/PASEP foi reformado, sendo adotada para certos setores a

¹ Diretor-Executivo da IFI.

² Uma das atribuições legais da IFI é, segundo o inciso IV do artigo 1º da Resolução do Senado Federal nº 42, de 2016: “projetar a evolução de variáveis fiscais determinantes para o equilíbrio de longo prazo do setor público”. Acesse aqui a íntegra da resolução: <https://legis.senado.leg.br/norma/582564/publicacao/17707278>.

³ Recurso Extraordinário nº 574.706, de 2007. O julgamento foi concluído em 15 de março de 2017 - <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciarepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=2585258&numeroProcesso=574706&classeProcesso=RE&numeroTema=69#>.

⁴ Ver Varsano, R. 2014. “A tributação do valor adicionado, o ICMS e as reformas necessárias para conformá-lo às melhores práticas internacionais”. Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Disponível em: <https://publications.iadb.org/publications/portuguese/document/A-tributa%C3%A7%C3%A3o-do-valor-adicionado-o-ICMS-e-as-reformas-necess%C3%A1rias-para-conform%C3%A1-lo-%C3%A0s-melhores-pr%C3%A1ticas-internacionais.pdf>.

TVA (Tributação do Valor Adicionado) com método de subtração. O mesmo ocorreu com a COFINS um ano após. Criaram-se, assim, dois estranhos tributos que taxam alguns setores com a TVA e outros com tributação cumulativa. As alíquotas normais do PIS/PASEP são 1,65% nos setores com tributação não cumulativa e 0,65% nos demais (...) As alíquotas normais da COFINS são 7,6% nos setores com tributação não cumulativa e 3% nos demais". (Varsano, 2014).

Então, na parte não cumulativa, vigora o regime de método subtrativo mencionado por Varsano. Este método utiliza como base de cálculo a receita da empresa (ou seu faturamento) subtraída do valor das faturas dos insumos adquiridos, aproximando-a do valor adicionado⁵. Por essa razão, as alíquotas do PIS/Cofins no sistema não cumulativo são mais elevadas (9,25%) do que no regime cumulativo (3,65%). Isto é, elas incidem sobre valores mais baixos na lógica do IVA pelo método subtrativo. No segundo, incidem sobre o valor total (sem subtrações). É importante ter presente essa questão para quando se apresentarem as simulações dos efeitos fiscais decorrentes da decisão do STF na próxima seção desta Nota Técnica.

Ressalte-se, ainda, que a decisão em tela segue a tese segundo a qual não se pode cobrar tributo sobre tributo. Do ponto de vista da gestão fiscal e, particularmente, da arrecadação federal, a reação possível do governo federal seria a eventual proposta de elevação das alíquotas do PIS/Cofins. Esse aumento das alíquotas poderia compensar a queda esperada das receitas públicas decorrente da retirada do ICMS da base dos dois tributos.

Antes de analisar os efeitos fiscais da decisão, é útil compreender a dimensão econômica do problema. A decisão de redução da base do PIS/Cofins poderá implicar transferência de renda para o setor privado, e não necessariamente para o consumidor⁶. O tema envolve o conceito de elasticidade-preço da demanda e seu comportamento em diferentes situações.

O custo do tributo recai sobre o consumidor final, em maior ou menor grau, a depender da elasticidade-preço da demanda pelo bem ou serviço tributado. O Professor da Universidade de São Paulo (USP) Roberto Macedo retrata esse ponto em artigo recente⁷. Pela teoria econômica, um imposto é pago pelo produtor, pelo consumidor ou por ambos. O fator determinante é a elasticidade-preço da demanda.

Um bem com elasticidade elevada, isto é, que tenha um ou mais substitutos próximos, ao ter seu preço elevado (em razão de eventual repasse ocasionado pela incidência de um novo tributo ou de um aumento de tributo pré-existente), será menos consumido. Ou seja, o consumidor trocará aquele bem pelo seu substituto próximo. Se a elasticidade-preço da demanda é baixa, *mutatis mutandis*, como no caso dos bens ligados ao vício, o repasse tende a reduzir muito pouco a quantidade demandada.

Contudo, no caso em tela, não se trata de uma tributação específica sobre um setor ou empresa. A regra vigente até 2017, segundo a qual o PIS/Cofins incidia sobre o ICMS lançado, tinha ampla abrangência. Logo, a mudança da regra, agora, poderá não levar a um repasse para os preços percebidos pelos consumidores. Isso porque o benefício tende a ser assimilado pelas empresas e a afetar a economia de maneira mais agregada.

Tudo o mais constante, cada empresa acaba por antecipar a decisão do concorrente, dentro de um mesmo mercado, e os preços são mantidos. Destarte, a renda econômica derivada da mudança na tributação é apropriada pelas empresas. Isto é, elas auferem economicamente a nova renda oriunda da mudança na base de cálculo do PIS/Cofins, e não os consumidores⁸.

⁵ Este método também é conhecido como base contra base e, a princípio, produz o mesmo resultado do método de apuração de débitos contra créditos.

⁶ No setor de energia, há decisão da Aneel obrigando desconto na conta de luz.

⁷ Macedo, R. 2020. "Restituição do PIS-Cofins sobre ICMS caberia principalmente ao consumidor". Artigo publicado pelo jornal O Estado de S. Paulo em 20 de maio de 2021. Disponível aqui: <https://opinioao.estadao.com.br/noticias/espaco-aberto,restituicao-do-pis-cofins-sobre-icms-caberia-principalmente-ao-consumidor,70003720255>.

⁸ É importante destacar que há disparidades setoriais e outras que podem alterar essa análise, caso a caso.

Macedo resume esse argumento econômico no referido artigo: a “diminuição da demanda dependerá muito de sua elasticidade (...), que será tanto mais forte quando mais houver produtos que substituam os que receberam tributação. Mas essa tributação foi generalizada (...). E mais: no caso dos derivados de petróleo, por exemplo, praticamente não há alternativas para o consumidor”. (Macedo, 2021).

Rita de la Feria e Michael Walpole⁹, especialistas em tributação, abordam o assunto em publicação da “*British Tax Review*”, sob o aspecto mais geral da concessão de benefícios tributários¹⁰ no âmbito da tributação do consumo (em particular, no IVA). Advogam que a redução de alíquotas de tributos que incidem sobre o valor agregado não produz os efeitos muitas vezes preconizados, mesmo quando direcionada a setores específicos. Os autores concluem:

“(...) agora há evidências sólidas e consistentes que mostram que (...) as reduções de impostos muitas vezes não são totalmente refletidas nos preços: mesmo quando as reduções são repassadas aos consumidores, são as famílias mais ricas que mais se beneficiam com essas reduções; estas também constituem uma despesa fiscal significativa (...)” (Feria & Walpole, 2020. Grifos e tradução nossos).

Assim, é necessário sopesar que a retirada do ICMS da base do PIS/Cofins representará concessão de créditos tributários às empresas e que essa redução da cunha tributária pode não chegar ao consumidor final. Sob esse aspecto, uma maneira de manter a neutralidade, no novo cenário, seria aumentar as alíquotas do PIS/Cofins. A medida evitaria que se concretizasse um repasse ao setor privado com ônus ao Erário em momento de elevada fragilidade econômica e fiscal.

De todo modo, o entendimento do STF produz efeitos imediatos e terá consequências para a Receita Federal do Brasil (RFB). São duas: a) a devolução de créditos referentes ao período de 2017 a 2020 e b) a redução da arrecadação prevista do PIS/Cofins, de 2021 em diante, com implicações permanentes em relação a um cenário de referência.

Na próxima seção, apresentam-se as simulações realizadas pela IFI com base em informações públicas e premissas econômico-fiscais assumidas para os fins desta Nota Técnica.

II – Dois cenários para os efeitos fiscais

A simulação dos efeitos fiscais da decisão do STF de retirar o ICMS da base do PIS/Cofins é baseada em quatro etapas:

- a) calcular a participação do ICMS na base do PIS/Cofins a partir dos dados de arrecadação;
- b) calcular, com base no item “a”, o estoque de compensações a serem feitas para o período de 2017 a 2020.
- c) projetar a participação do item “a” para dez anos à frente; e
- d) utilizar os percentuais do item “c” para simular a redução de receita ao longo do tempo.

Essa estratégia envolve algumas dificuldades e limitações, como o fato de haver dois regimes no PIS/Cofins – cumulativo e não cumulativo; o uso dos valores arrecadados e não dos valores “destacados nas notas fiscais”; e a dificuldade de mapear o que já foi contemplado em compensações passadas, sobretudo no período de 2017 a 2020.

A diferença entre o valor destacado na nota fiscal e o valor arrecadado, conforme discutido na seção anterior, será relevante para a simulação se a RFB não puder subtrair os créditos do valor destacado na nota. Neste caso, as compensações referentes ao período de 2007 a 2020 e as perdas para 2021 a 2030 seriam bem maiores. Por essa razão, apresentam-se, a seguir, dois cenários.

⁹ FERIA, Rita de la. & WALPOLE, W. 2020. “The Impact of Public Perceptions on General Consumption Taxes”. *British Tax Review* 67/5, pp. 637-669. Disponível aqui: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3723750.

¹⁰ A decisão analisada nesta Nota Técnica não é uma desoneração tributária, mas, do ponto de vista econômico, implica redução do PIS/Cofins. Estes são tributos híbridos, como já dito, vigentes em dois regimes: cumulativo e não cumulativo. Na parte não cumulativa, podem ser considerados espécies de Imposto sobre Valor Agregado (IVA). A esse respeito, ver apresentação do economista Ricardo Varsano, em 2013, no Senado Federal, disponível aqui - <http://www.senado.leg.br/noticias/Especiais/seminario-estado-e-federacao/apresentacoes/CAESeminario2-VarsanoV2.pptx>.

Os dados de arrecadação do ICMS são disponibilizados pelo Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz)¹¹, enquanto a RFB publica as informações sobre o PIS/Cofins¹². Trata-se de tributos que refletem a evolução da economia, em alguma medida, o que permite simular suas trajetórias com base nas projeções para o PIB. Este ponto será importante mais à frente, quando se apresentam as contas até 2030.

Seguindo o roteiro acima, aplica-se a alíquota do PIS/Cofins sobre os valores arrecadados de ICMS, o que resulta em uma *proxy* para o volume de arrecadação de PIS/Cofins gerado pela incidência das duas contribuições federais sobre a receita do ICMS. Como já mencionado, o STF determinou que o valor do ICMS considerado para essa conta deveria ser o “destacado nas notas fiscais”. O valor da nota fiscal é diferente do que o contribuinte efetivamente recolhe ao fisco. Isso porque, para ter claro, o ICMS é um imposto que permite acumulação de créditos e, portanto, o valor da nota não necessariamente corresponde ao valor pago. Este será igual ao valor da nota deduzido de eventuais créditos.

Contudo, é razoável supor que a RFB considerará o valor destacado nas notas fiscais, mas também os valores dos créditos, já que a decisão do STF não abrange essa questão. Se isso ocorrer, o valor arrecadado do ICMS passa a ser uma base fidedigna para a simulação proposta no Cenário 1. De todo modo, o Cenário 2 contempla essa diferença entre o valor destacado na nota e o arrecadado. Para tanto, considera uma razão de 1,5 entre o valor da nota e o arrecadado. Esse fator será discutido tempestivamente.

Quanto à alíquota a ser aplicada sobre a arrecadação de ICMS para obtenção de sua participação na arrecadação total de PIS/Cofins, utilizam-se as alíquotas do PIS e da Cofins do regime não cumulativo, isto é, 1,65% e 7,6%, respectivamente. Como esses tributos funcionam sob regime cumulativo e não cumulativo, a estimativa mais adequada deveria levar em conta essa coexistência de regimes, mas, para tanto, a simulação demandaria acesso a informações pormenorizadas da arrecadação do PIS/Cofins e da evolução dos créditos tributários acumulados¹³.

Assim, optou-se por usar as alíquotas do regime não cumulativo. A hipótese implícita é que a aplicação dessas alíquotas sobre o volume de arrecadação de ICMS equivaleria a aplicar proporcionalmente as alíquotas dos regimes cumulativo e não cumulativo sobre as respectivas partes.

Nas Tabelas 1 e 2, apresentam-se as compensações de 2017 a 2020 e as simulações de perdas de receitas para 2021 a 2030, no Cenário 1. Esta é a versão que contempla o ICMS arrecadado, sem considerações a respeito da diferença entre o valor arrecadado e o destacado nas notas fiscais. Nas Tabelas 3 e 4, referentes ao Cenário 2, altera-se essa premissa, assumindo-se um fator para emular o ICMS destacado nas notas fiscais a partir dos valores arrecadados.

A Tabela 1 esboça o cálculo das perdas simuladas para o passado, isto é, de 2017 a 2020. Nesse período, houve ações judiciais que totalizaram R\$ 117,5 bilhões. Deste total, percentual elevado pode corresponder a créditos originados de demandas referentes à retirada do ICMS da base do PIS/Cofins. Segundo o Ministério da Economia, essa proporção seria de 92,5%.

O dado foi informado em resposta a pedido realizado via Lei de Acesso à Informação (LAI) para o Ministério da Economia (nº 03005.058149/2021-69)¹⁴, conforme publicada no site da Controladoria-Geral da União (CGU). O percentual foi obtido, segundo esse documento, a partir de amostragens para os anos de 2019 e 2020. Se aplicado sobre o total das ações judiciais¹⁵, os créditos referentes à questão específica do ICMS já realizados entre 2017 e 2020 podem ser

¹¹ Dados do Confaz para o ICMS - <https://www.confaz.fazenda.gov.br/boletim-de-arrecadacao-dos-tributos-estaduais>.

¹² Dados da RFB para o PIS/Cofins - <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/receitadata/arrecadacao/relatorios-do-resultado-da-arrecadacao>.

¹³ As simulações desta Nota Técnica não prejudicam eventuais novos estudos e abordagens sobre o tema, na disponibilidade de mais informações.

¹⁴ Acesse aqui a resposta ao pedido nº 03005.058149/2021-69 - <http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/dados/Lists/Pedido/Item/displayifs.aspx?List=0c839f31%2D47d7%2D4485%2Dab65%2Dab0cee9cf8fe&ID=1545546&Web=88cc5f44%2D8cfe%2D4964%2D8ff4%2D376b5ebb3bef>.

¹⁵ Esses valores são parcialmente informados nas apresentações de slides que acompanham os relatórios mensais da RFB (2019 e 2020 estão no documento de dez/20). Os demais foram extraídos da referida resposta ao pedido mencionado na nota de rodapé nº 11.

calculados em R\$ 108,6 bilhões. Este é o valor considerado na Tabela 1 para calcular a “Perda total líquida” de R\$ 72,4 bilhões ou 0,9% do PIB de 2021.

Essa perda líquida de R\$ 72,4 bilhões representará um aumento das compensações tributárias, que reduzirá a arrecadação em relação a um cenário de referência (em que não houvesse a retirada do ICMS da base do PIS/Cofins). O ritmo de utilização desses créditos pelas empresas determinará o peso desse evento sobre a arrecadação de 2021 e/ou dos anos seguintes.

TABELA 1. CENÁRIO 1 – CÁLCULO DA PERDA DE ARRECAÇÃO DE PIS/COFINS – 2017 A 2020 (R\$ MILHÕES CORRENTES)

	2017	2018	2019	2020
Arrecadação				
PIS	47.462	52.640	54.759	50.403
Cofins	218.858	242.314	251.286	225.806
ICMS (A)	445.653	479.624	509.745	521.756
Perdas (retirada do ICMS da base)				
PIS (A x 1,65%)	7.353	7.914	8.411	8.609
Cofins (A x 7,6%)	33.870	36.451	38.741	39.653
Perda total ao ano	41.223	44.365	47.151	48.262
Perda total no período		181.002		
Valores já creditados		108.641*		
Perda total líquida		72.361		

* Cálculo sob hipótese assumida com base no histórico das ações judiciais informado nas apresentações dos relatórios mensais da RFB e na Resposta ao Pedido nº 03005.058149/2021-69 (LAI). Fontes: Confaz, RFB, IBGE e IFI. Elaboração: IFI.

Além do estoque de R\$ 72,4 bilhões, é possível simular, em relação a um cenário de referência (projetado na ausência da decisão do STF), qual será a perda anual de arrecadação de 2021 em diante. Na Tabela 2, apresentam-se as simulações de PIS e Cofins e da parcela de receita desses impostos correspondente à sua incidência sobre o ICMS. Nesta última etapa, considera-se a média móvel de quatro anos da participação do ICMS na receita do PIS/Cofins. E, para projetar as receitas do PIS/Cofins, adota-se o cenário de evolução do PIB nominal da IFI¹⁶.

TABELA 2. CENÁRIO 1 – CÁLCULO DA PERDA DE ARRECAÇÃO DE PIS/COFINS – 2021 A 2030 (R\$ MILHÕES CORRENTES E % DO PIB)

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Arrecadação										
PIS (A)	54.860	58.588	62.207	66.107	70.195	74.537	79.146	84.041	89.238	94.757
Cofins (B)	245.772	262.475	278.690	296.161	314.477	333.926	354.577	376.505	399.790	424.515
Part. % do ICMS na arrecadação do PIS (C)	15,7%	15,8%	16,0%	16,2%	15,9%	16,0%	16,0%	16,0%	16,0%	16,0%
Part. % do ICMS na arrecadação da Cofins (D)	15,9%	16,0%	16,2%	16,4%	16,1%	16,2%	16,2%	16,2%	16,2%	16,2%
Perdas (retirada do ICMS da base do PIS/Cofins)										
PIS (A x C)	8.636	9.259	9.951	10.680	11.178	11.904	12.673	13.460	14.261	15.156
Cofins (B x D)	39.014	41.927	45.166	48.582	50.676	54.011	57.529	61.105	64.709	68.787
Total	47.650	51.186	55.116	59.262	61.855	65.915	70.202	74.564	78.970	83.943
Total em % do PIB	0,59%	0,59%	0,60%	0,61%	0,60%	0,60%	0,60%	0,60%	0,60%	0,60%

Fontes: Confaz, RFB, IBGE e IFI. Elaboração: IFI.

¹⁶ As simulações ora apresentadas não implicam, necessariamente, revisões nos cenários prospectivos da IFI, cuja versão mais atual pode ser acessada no Relatório de Acompanhamento Fiscal (RAF) de maio, disponível aqui: <https://www12.senado.leg.br/ifi/publicacoes-1/relatorio/2021/maio/raf-relatorio-de-acompanhamento-fiscal-mai-2021>. A incorporação desses cálculos preliminares será discutida tempestivamente, levando-se em conta outros fatores, como a própria evolução do PIB e decisões de política pública que tenham efeito relevante sobre a arrecadação federal, a exemplo dos desdobramentos da chamada MP da Eletrobrás.

Na Tabela 2, as linhas C e D contêm a fatia do ICMS no PIS/Cofins, com base em participações médias calculadas. Essa participação foi calculada para 2017 a 2020 pela razão entre o valor decorrente da multiplicação da alíquota de 9,25% (PIS + Cofins) pela arrecadação realizada do ICMS e o valor arrecadado de PIS/Cofins. Como já mencionado, isso pressupõe que os créditos acumulados pelos contribuintes terão de ser subtraídos dos valores destacados nas notas fiscais. Mas, se isso não ocorrer, o resultado será um aumento expressivo da fatia calculada do ICMS no PIS/Cofins e, portanto, das perdas calculadas. Essa premissa é adotada no Cenário 2 apresentado a seguir.

A questão fundamental para simular este segundo cenário é, precisamente, a razão média entre a soma dos valores destacados nas notas fiscais de ICMS e a arrecadação propriamente dita. O resultado médio esperado para essa razão entre nota fiscal/arrecadação é que supere a unidade, dado o sistema de créditos do ICMS. Cálculos do economista Ângelo de Angelis mostram que, para o caso do Estado de São Paulo, essa razão é igual a 2. Isto é, o valor do ICMS destacado nas notas fiscais equivale a duas vezes o valor efetivamente arrecadado (após a subtração dos créditos utilizados pelos contribuintes).

Nas Tabelas 3 e 4, apresenta-se o cenário alternativo ao das Tabelas 1 e 2, considerando-se o valor do ICMS arrecadado multiplicado por um fator que permita emular o destacado nas notas fiscais. O cálculo de 200% para a razão “notas fiscais/arrecadação” deriva de apurações feitas para um único estado. O fator escolhido para as simulações a seguir foi de 1,5, arbitrado para fins deste exercício. É preciso ter claro: trata-se de uma premissa, que pode ou não corresponder à média das razões notas fiscais/arrecadação observadas no conjunto dos estados.

TABELA 3. CENÁRIO 2 – CÁLCULO DA PERDA DE ARRECAÇÃO DE PIS/COFINS COM FATOR DE 1,5 – 2017 A 2020 (R\$ MILHÕES CORRENTES)

	2017	2018	2019	2020
Arrecadação				
PIS	47.462	52.640	54.759	50.403
Cofins	218.858	242.314	251.286	225.806
ICMS x fator de 1,5	668.480	719.436	764.618	782.634
Perdas (retirada do ICMS da base)				
PIS	11.030	11.871	12.616	12.913
Cofins	50.804	54.677	58.111	59.480
Total	61.834	66.548	70.727	72.394
2017 a 2020		271.503		
Valores já creditados		108.641*		
Perda líquida total		162.862		

* Cálculo sob hipótese assumida com base no histórico das ações judiciais informado nas apresentações dos relatórios mensais da RFB e na Resposta ao Pedido nº 03005.058149/2021-69 (LAI). Fontes: Confaz, RFB, IBGE e IFI. Elaboração: IFI.

A Tabela 3 mostra que, se o ICMS considerado para o cálculo das perdas de receitas com PIS/Cofins fosse o destacado nas notas fiscais (à razão de 1,5 entre o valor das notas e o do ICMS arrecadado), sem levar em conta os créditos tributários abatidos pelos contribuintes, as perdas acumuladas de 2017 a 2020 seriam de R\$ 271,5 bilhões, dos quais R\$ 108,6 bilhões já teriam sido creditados. Isto é, o valor líquido das perdas seria de R\$ 162,9 bilhões ou 2% do PIB de 2021.

Na Tabela 4, apresenta-se um cenário para os anos de 2021 a 2030 também baseado em valores do ICMS que emulam o valor destacado nas notas fiscais à razão de 1,5 do valor arrecadado. Os resultados indicam que a perda média anual de receitas em relação ao cenário de referência (sem a decisão do STF) seria de cerca de 0,9% do PIB.

TABELA 4. CENÁRIO 2 – CÁLCULO DA PERDA DE ARRECADAÇÃO DE PIS/COFINS COM FATOR DE 1,5 – 2021 A 2030 (R\$ MILHÕES CORRENTES E % DO PIB)

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Arrecadação										
PIS (A)	54.860	58.588	62.207	66.107	70.195	74.537	79.146	84.041	89.238	94.757
Cofins (B)	245.772	262.475	278.690	296.161	314.477	333.926	354.577	376.505	399.790	424.515
Part. % do ICMS na arrecadação do PIS (C)*	23,6%	23,7%	24,0%	24,2%	23,9%	24,0%	24,0%	24,0%	24,0%	24,0%
Part. % do ICMS na arrecadação da Cofins (D)*	23,8%	24,0%	24,3%	24,6%	24,2%	24,3%	24,3%	24,3%	24,3%	24,3%
Perdas (retirada do ICMS da base do PIS/Cofins)										
PIS (A x C)	12.954	13.889	14.926	16.020	16.767	17.855	19.009	20.189	21.391	22.734
Cofins (B x D)	58.521	62.891	67.748	72.872	76.015	81.017	86.294	91.657	97.064	103.180
Total	71.475	76.779	82.675	88.892	92.782	98.872	105.303	111.846	118.455	125.914
Total em % do PIB	0,88%	0,89%	0,90%	0,91%	0,89%	0,90%	0,90%	0,90%	0,90%	0,90%

* Com fator de 1,5 do ICMS arrecadado. Fontes: Confaz, RFB, IBGE e IFI. Elaboração: IFI.

Cabe ainda cotejar os resultados das simulações com a evolução das ações judiciais informadas pela RFB e na Resposta ao Pedido nº 03005.058149/2021-69, ano a ano, aplicando-se o percentual de 92,5% para emular a parte referente às ações envolvendo a retirada do ICMS da base do PIS/Cofins (antes da modulação ocorrida em maio de 2021). Isso permite comparar a evolução prospectiva das Tabelas 2 e 4 à dinâmica observada entre 2017 e 2020.

A Tabela 5 consolida essas informações.

TABELA 5. AÇÕES JUDICIAIS E FATIA CORRESPONDENTE À RETIRADA DO ICMS (R\$ MILHÕES CORRENTES E % DO PIB)

	2017	2018	2019	2020	2021 (jan-abr)	2017 a 2020 (média)	2021 a 2030 - Cenário 1 (média)	2021 a 2030 - Cenário 2 (média)
Ações judiciais	3.350	4.084	23.217	63.620	31.520	25.158	-	-
% do PIB	0,05%	0,06%	0,31%	0,85%	1,20%	0,35%	-	-
Ações judiciais x 92,5%	3.099	3.777	21.476	58.849	29.156	23.271	64.866	97.299
% do PIB	0,05%	0,05%	0,29%	0,79%	1,11%	0,33%	0,60%	0,90%

Fontes: RFB (para 2019 a 2021) e Resposta ao Pedido nº 03005.058149/2021-69 (LAI) (para 2017 e 2018). Elaboração: IFI.

Como se vê, o valor médio anual das ações judiciais, entre 2017 e 2020, ficou em R\$ 25,2 bilhões ou 0,35% do PIB. Houve um crescimento expressivo, no entanto, de R\$ 3,4 bilhões (0,05% do PIB) para R\$ 63,6 bilhões (0,85% do PIB). Em 2021, conforme relatório de abril da RFB, as ações totalizaram R\$ 31,5 bilhões ou 1,20% do PIB no primeiro quadrimestre¹⁷.

Tomando-se apenas as ações judiciais referentes à retirada do ICMS da base do PIS/Cofins, calculadas pela aplicação do percentual de 92,5% à primeira linha da tabela, a média de 2017 a 2020 foi de R\$ 23,3 bilhões (0,33% do PIB). No período, teria havido crescimento de R\$ 3,1 bilhões (0,05% do PIB) para R\$ 58,9 bilhões (0,79% do PIB). Entre janeiro e abril de 2021, total de R\$ 29,2 bilhões ou 1,11% do PIB.

As projeções médias do Cenário 1, por sua vez, indicam perda anual de R\$ 64,9 bilhões ou 0,60% do PIB. No Cenário 2, R\$ 97,3 bilhões ou 0,90% do PIB. Em relação à média do período 2017 a 2020 (na comparação com os dados do parágrafo anterior, isto é, já aplicados os 92,5% sobre o total das ações judiciais), haveria, respectivamente, nos Cenários 1 e 2, um aumento de 0,27 p.p. e de 0,57 p.p. do PIB nas médias anuais das compensações. Destaque-se que essas contas não consideram o estoque a ser compensado referente ao período de 2017 a 2020, conforme apresentado nas Tabelas 1 e 3.

¹⁷ Para o cálculo do percentual do PIB, entre janeiro e abril de 2021, utilizou-se a série de PIB mensal nº 4.380, do Banco Central, disponível no Sistema Gerenciador de Séries Temporais (SGS) – <https://www3.bcb.gov.br/sgspub/localizarseries/localizarSeries.do?method=prepararTelaLocalizarSeries>.

O governo estimou, no Anexo de Riscos Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para 2020, que a retirada do ICMS da base do PIS/Cofins teria impacto de R\$ 229 bilhões para um período de cinco anos¹⁸ e de R\$ 45,8 bilhões em um ano. O cálculo da IFI no Cenário 1, para os cinco anos contados a partir de 2021, é de R\$ 275,1 bilhões. Além desse valor para cinco anos, os créditos a serem concedidos referentes ao período de 2017 a 2020 totalizam R\$ 72,4 bilhões.

Finalmente, especificamente para 2021, no caso do Cenário 1 da IFI, se somarmos os R\$ 72,4 bilhões (sob a hipótese de esses créditos serem concedidos e utilizados todos em 2021) à perda estimada para 2021 informada na Tabela 2 (R\$ 47,7 bilhões), teríamos efeito total de R\$ 120,1 bilhões no ano.

III – Conclusões

Nesta Nota Técnica, apresentaram-se aspectos econômicos e fiscais da decisão do STF que impede a incidência de PIS/Cofins sobre o ICMS. Na primeira parte, discutiu-se o reflexo de mudanças na tributação sobre os preços dos bens e serviços. No caso em tela, o efeito poderá ser reduzido ou nulo, uma vez que a medida abarca parte relevante do mercado. Os ganhos derivados da redução do imposto (por ocasião da diminuição da base) tendem a ser apropriados pelas próprias empresas.

Na segunda parte, discutiram-se dois cenários simulados para as perdas decorrentes da medida, entre 2021 e 2030, além dos impactos trazidos do período 2017-2020. No Cenário 1, as perdas de receitas totalizariam R\$ 64,9 bilhões ao ano ou 0,6% do PIB. Em 2021, especificamente, essa perda se somaria às compensações a serem feitas para as ações do período 2017-2020, calculadas em R\$ 72,4 bilhões (valor líquido do que já teria sido creditado pela RFB). Assim, o valor total de perda de receitas de PIS/Cofins, em 2021, seria de R\$ 120,1 bilhões.

O Cenário 2 contempla uma premissa diferente para os valores do ICMS considerados na estratégia de simulação. São emulados os valores destacados nas notas fiscais do ICMS, superiores aos valores efetivamente arrecadados. Neste caso, a intenção é mostrar que, se os créditos do ICMS não forem subtraídos dos valores destacados das notas fiscais, as perdas calculadas poderão ser significativamente maiores em relação às do Cenário 1, chegando a uma média anual de 0,9% do PIB no período 2021-2030.

Finalmente, registre-se que a decisão em tela poderá ter desdobramentos para o ISS¹⁹, atualmente computado na base de cálculo do PIS/Cofins. No Anexo de Riscos Fiscais do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) para 2022, calcula-se efeito de R\$ 32,3 bilhões para um período de cinco anos. Essa questão não foi alvo da presente Nota Técnica, mas merece destaque pelo aumento do risco após o desfecho do caso do ICMS.

¹⁸ Acesse aqui o Anexo de Riscos Fiscais da LDO de 2020 (ver página 34, Tabela 16) – https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/ldo/LDO2020/Lei_13898/anexo.pdf. Na LDO de 2021 e no PLDO de 2022, não consta estimativa de impacto para esse risco fiscal.

¹⁹ Processo referenciado no Anexo de Riscos Fiscais do PLDO para 2022: RE nº 592.616. Anexo do PLDO disponível aqui (ver página 44, Tabela 16): https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/ldo/LDO2022/proposta/Anexos/Anexo_V.pdf.



 /INSTITUCAOFISCALINDEPENDENTE

 @IFIBrasil

 @ifibrasil

 /company/instituição-fiscal-independente

 /instituiçãoofiscalindependente

 github.com/ifibrasil

ifi@senado.leg.br / (61) 3303-2875