

# Nota informativa



## CBS: em direção a menor regressividade do sistema tributário brasileiro

segunda-feira, 5 de outubro de 2020

### RESUMO

- ✓ Críticas relacionadas à Contribuição Social sobre Operações com Bens e Serviços (CBS) residem no possível impacto mais expressivo sobre os consumidores mais pobres;
- ✓ Esses argumentos, no entanto, desconsideram o perfil diferenciado de consumo entre as classes de renda;
- ✓ Consumidores de maior poder aquisitivo tendem a gastar mais com serviços menos essenciais e, por conseguinte, com cadeias produtivas mais complexas e/ou com maior valor adicionado entre elas;
- ✓ Consumidores de menor poder aquisitivo gastam parcela maior de sua renda com serviços básicos e com menor valor agregado;
- ✓ A combinação do perfil de consumo da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF), com as matrizes de Insumo Produto e com os resultados (alíquotas) das empresas, divulgados pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB), permite o cálculo do impacto da CBS sobre o consumo por faixa de renda;
- ✓ Regra geral, a CBS apresenta uma característica menos regressiva ao longo dos perfis de renda;
- ✓ De uma forma específica, a alíquota média no orçamento das famílias com renda *per capita* inferior a R\$ 89,00 é 0,6% inferior à observada pela PIS/Cofins;
- ✓ Essa queda de 0,6% pode parecer diminuta, mas corresponde a ganhos de consumo expressivos para os mais pobres. Para a faixa de renda mais baixa, essa redução corresponderá, por exemplo, a 78% do gasto médio atual com frutas; 112% do consumo atual com legumes e verduras; e 55% do gasto com roupas para as crianças.

### 1. Introdução

No último dia 21 de julho de 2020, o Ministro da Economia, Paulo Guedes, entregou aos presidentes da Câmara, Rodrigo Maia (DEM/RJ) e do Senado, Davi Alcolumbre (DEM/AP), a proposta de criação da Contribuição Social sobre Operações com Bens e Serviços (CBS). Trata-se da primeira etapa da reforma tributária elaborada pela equipe econômica do Governo Federal, focada na unificação do Programa de Integração Social (PIS) e Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins). O novo tributo, se for aprovado, terá uma alíquota única de 12%. O principal argumento para a unificação dos



impostos reside na simplificação do sistema tributário brasileiro, melhorando o ambiente de negócios e, por conseguinte, impulsionando o produto e o emprego<sup>1</sup>. Nas palavras do Ministro da Economia, Paulo Guedes, “(s)ó a extinção do PIS/Cofins elimina cem regimes especiais que tornam inóspito o ambiente empresarial brasileiro”.<sup>2</sup>

Contudo, a aplicação linear da alíquota – principal linha de defesa da proposta – também constitui uma importante fonte de crítica à ideia. O raciocínio é simples: como o imposto incide sobre o consumo e sua alíquota é única, os mais pobres que costumeiramente gastam uma parcela maior de sua renda com bens de consumo, pagarão mais do que os mais ricos, que reservam uma parcela menor de sua renda para esse tipo de gasto. Uma aplicação direta e simples do conhecido conceito de *propensão marginal a consumir*.

Esta nota demonstrará que esse argumento, embora aparentemente lógico, não se sustenta por conta uma característica simples, porém, frequentemente negligenciada pelo debate: (i) as pessoas apresentam perfis de consumo diferenciados ao longo das classes de renda e; (ii) dadas a complexidade da cadeia produtiva e, principalmente, o valor agregado em cada passo de produção, esses perfis diferenciados resultarão em impactos diversos sobre o consumidor final. Regra geral, os indivíduos de **maior** poder aquisitivo tendem a gastar mais com serviços menos essenciais. Os indivíduos de **menor** poder aquisitivo gastam parcela maior de sua renda com água, esgoto, eletricidade, gás e outras utilidades. Esses dois perfis produzem uma alíquota final diferente, impactando menos os consumidores com menor renda.

Para comprovar essa afirmação, a nota considerará três passos metodológicos: a) serão construídos os perfis de consumo para cada faixa de renda a partir da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF); b) esse vetor de consumo será compatibilizado com a MIP para o Brasil, identificando com isso a cadeia de produção necessária para o suprimento do bem final e; c) o cruzamento dessa cadeia produtiva com o perfil das alíquotas fornecidas pela Receita Federal (RFB). **Tal procedimento permitirá o cálculo do impacto da nova CBS sobre o consumo dos indivíduos por faixa de renda, indicando o nível de regressividade da nova alíquota.** A nota está dividida com se segue. A próxima seção explora os aspectos metodológicos, descrevendo os dados, e apresentando rapidamente o método utilizado nos cálculos. A seção 3 traz os principais resultados. Por fim, a seção 4 conclui o estudo.

## 2. Dados e Método

Como já mencionado, o banco de dados consiste em três informações: o vetor de consumo, a matriz de setores contidos nas contas nacionais divulgadas pelo IBGE; e a matriz dos resultados das empresas, divulgados pela Receita Federal (RFB). Essas informações são processadas a partir do cálculo matricial definido ao longo das seções seguintes.

### 2.1 Vetor de Consumo das Famílias

<sup>1</sup> Notas técnicas recentes da Secretaria de Política Econômica corroboram essa afirmação. Ver, entre outras, “**Coexistência de Regimes Tributários e seus Rebatimentos sobre a Relações Comerciais entre Firms**” e “**Desburocratizando o sistema tributário: impacto no emprego e crescimento devido à criação da CBS**”.

<sup>2</sup> Ver: <http://fiscalsispro.com.br/ministro-da-economia-defende-nova-cbs-na-comissao-da-reforma-tributaria/>.



Para a construção da estrutura da despesa domiciliar foi utilizada a Pesquisa de Orçamentos Familiares 2017-2018 (POF-2017/2018)<sup>3</sup>. Essa pesquisa tem por objetivo a mensuração das estruturas de consumo, dos gastos, dos rendimentos e parte da variação patrimonial das famílias. Também são disponibilizadas informações associadas à estrutura orçamentária, as características dos domicílios e das famílias (IBGE, 2020)<sup>4</sup>.

O primeiro passo foi alocar as famílias segundo as faixas de rendimento *per capita*<sup>5</sup>. Para isso, definiu-se os seguintes limites superiores das faixas de rendimento *per capita*: Até R\$ 89,00; R\$ 200,00; R\$500,00; R\$ 1.000; R\$ 2.000; R\$ 5.000. Com isso, foi possível obter o gasto médio anualizado por faixa de rendimento *per capita* para cada tipo de despesa domiciliar. Em seguida, obteve-se o peso relativo dos produtos na despesa total. Vale ressaltar que os resultados podem variar de acordo com o nível de agregação dos produtos que são disponibilizados nos microdados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Logo, para cada faixa de renda “g”, tem-se um vetor de consumo “c” com “n” produtos (vetor  $n \times 1$ ),  $c_{nx1}^g$ . Em seguida, relacionam-se os produtos consumidos pelas famílias com sua cadeia produtiva. A metodologia para calcular a cadeia de cada produto foi realizada através da Matriz de Insumo Produto (MIP) de 2015. A MIP apresenta o percentual dos gastos dos produtos utilizados na cadeia produtiva para gerar o bem ou serviço em determinado setor. Essa matriz é conhecida por coeficientes técnicos, ou seja, o quanto é necessário de cada produto para a produção em determinado setor. Normalmente o IBGE transforma a matriz em relações entre as atividades, no entanto, conforme o manual da MIP para o Brasil<sup>6</sup> há duas referências para o cálculo: atividade e produtos. Conforme o texto sugere, as matrizes produto por produto são mais adequadas à ótica das relações tecnológicas, enquanto as matrizes associadas as atividades mostram as relações intersetoriais. Nesse sentido, para cada faixa de renda “g”, são geradas matrizes de ordem  $P_{1 \times j}^g$ , onde,  $j$  representa os produtos da MIP.

## 2.2 Matrizes de Relações Setoriais e de Impacto da CBS

A comparação das alíquotas do PIS e da Cofins com a CBS é uma tarefa árdua. Os dois tributos vigentes incidem sobre o faturamento das empresas. No que se refere à proposta do Governo Federal, a CBS é um tributo sobre o valor adicionado, cujos custos das cadeias anteriores são deduzidos da base de cálculo do imposto. É fato que o sistema tributário possibilita, a partir de 2003, que as empresas possam escolher o regime não cumulativo para o PIS e a Cofins, podendo abater parte de seus custos das cadeias produtivas anteriores. No entanto, os diferentes regimes e as inúmeras possibilidades de deduções fiscais tornam a análise setorial ou por produto intrincada.

<sup>3</sup> Ver em <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/rendimento-despesa-e-consumo/24786-pesquisa-de-orcamentos-familiares-2.html?edicao=25578&t=o-que-e>.

<sup>4</sup> <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101670.pdf>.

<sup>5</sup> Foi obtido pela divisão do Rendimento Total, que corresponde ao somatório dos rendimentos brutos monetários dos componentes das unidades de consumo, exclusive os empregados domésticos e seus parentes, acrescido do total dos rendimentos não monetários das unidades de consumo, pelo total de pessoas na unidade de consumo;

<sup>6</sup> Disponível em <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv6240.pdf>



A complexidade do regime atual se apresenta quando empresas com o faturamento semelhante, número equivalente de funcionários, que estão presentes no mesmo setor e fornecem produtos idênticos têm valores diferentes coletados para o PIS e a Cofins. Essa distinção pode se dar pelo regime tributário escolhido ou por diferentes benefícios regionais. Dessa forma, não é possível afirmar que as empresas em determinados setores ou que produzem certos produtos são necessariamente ganhadoras ou perdedoras com a CBS. É esperado que em cada setor da economia haverá empresas ganhadoras, neutras ou perdedoras.

Para compatibilizar os resultados das empresas, divulgados pela Receita Federal (RFB), com as contas nacionais divulgadas pelo IBGE (matriz  $P_{1xj}^g$ ), é preciso que as razões da variação na tributação estejam em relação ao valor adicionado, não à receita bruta. Dessa forma, a compatibilização utiliza a hipótese de que as razões entre a produção e o valor adicionado das atividades presentes na Tabela de Recursos e Usos (TRU) de 2017 podem ser aplicadas aos mesmos setores dos dados coletados pela RFB.

Com os resultados dos produtos da POF por nível de renda e a cadeia produtiva de cada bem ou serviço retirados da MIP, aplica-se as diferenças de gastos das empresas com a nova CBS oriundas da RFB, organizada em um vetor  $T_{1xj}^t$ . Dessa forma, é possível calcular como a mudança do tributo atinge o valor do produto final e de toda sua cadeia, assim, pode-se agregar por cada faixa de renda, dado a cesta de consumo, as mudanças nos preços, considerando a seguinte fórmula:

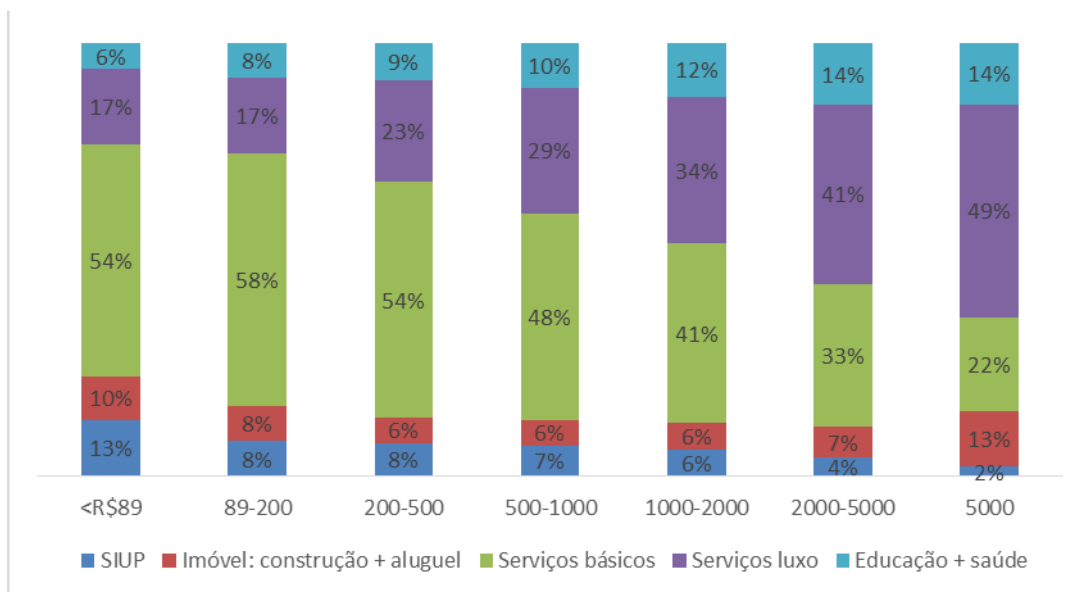
$$I^g = P_{1xj}^g \times T_{1xj}^t \quad (1)$$

Onde “t” representa o transposto. Os resultados das estimativas para cada grupo “g” serão apresentados na próxima seção.

### 3. Resultados

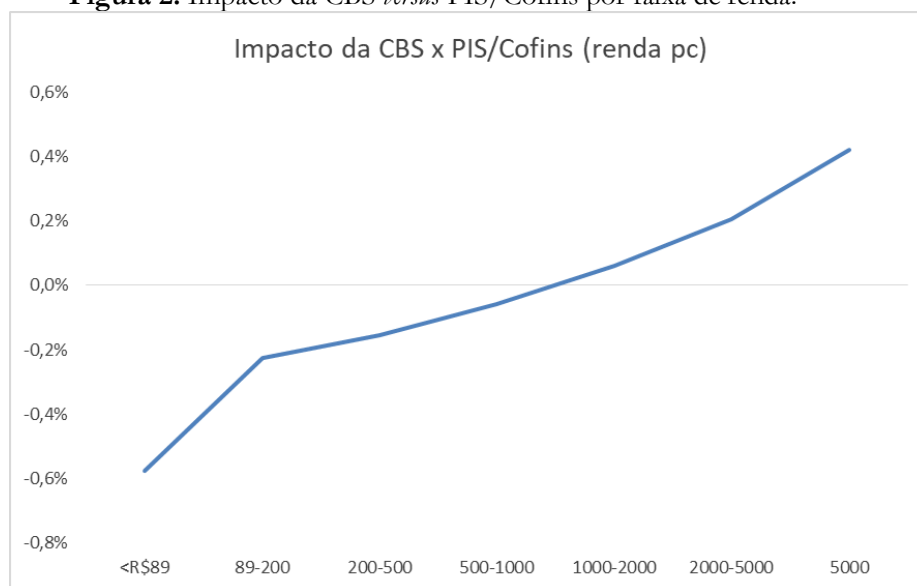
**Perfil de Consumo das Famílias:** Os resultados da POF mostram que as famílias com baixa renda consomem mais da metade de seu orçamento com serviços básicos, bens comercializados no varejo e transporte público (Figura 1). Da mesma forma, as famílias com menor poder aquisitivo gastam parcela maior de sua renda com água, esgoto, eletricidade, gás e outras utilidades. Já as famílias mais ricas tendem a direcionar parte relevante de seus orçamentos para educação e saúde privada. Outros serviços como restaurantes, hotéis, telecomunicação e gastos em condomínios são fontes das famílias com elevada renda *per capita*.

**Figura 1:** Composição do consumo por faixa de renda, POF (2017/2018).



Fonte: Elaboração própria baseada nos dados da POF (2017/2018).

**A CBS impacta menos sobre a renda dos mais pobres?** Os resultados que serão apresentados a seguir indicam que **sim**. O primeiro passo é combinar o vetor de consumo da POF com as matrizes de recursos e usos e a distribuição das tarifas na cadeia produtiva, conforme a fórmula (1), descrita na subseção 2.2. Os resultados estão sintetizados na Figura 2. Em resumo, a Figura 2 apresenta a comparação entre a estrutura atual, com PIS/Cofins com a proposta da CBS. Valores negativos indicam uma queda na alíquota final da CBS em comparação com a PIS/Cofins. Nesse sentido, observa-se um crescimento quase linear no indicador, i.e., demonstrando a característica menos regressiva do novo imposto. Em particular, a alíquota média no orçamento das famílias com renda *per capita* inferior a R\$ 89,00 é 0,6% inferior observada pela PIS/Cofins. As alíquotas são inferiores ao modelo anterior até a faixa de R\$ 500,00-1.000,00. Já para as famílias mais ricas, renda *per capita* superior a R\$ 5 mil, o efeito é de +0,4%.

**Figura 2:** Impacto da CBS *versus* PIS/Cofins por faixa de renda.

Como uma forma de ilustrar a importância da queda na tarifa proporcionada pela nova CBS, criou-se uma Tabela associando esse ganho de renda aos dos gastos em consumo por faixa de renda. Nesse sentido, a leitura da Tabela 1 deve ser feita da seguinte forma: na faixa dos consumidores com menos de R\$ 89 de renda *per capita*, a CBS impactará menos do que a atual estrutura PIS/Cofins. Esse impacto será de -0,6%. Quanto será essa redução em termos de consumo corrente? Essa redução corresponderá a 78% do gasto médio atual com frutas; 112% do consumo atual com legumes e verduras; 55% do gasto com roupas para as crianças e assim por diante. Em resumo, a redução de alíquota propiciada pela CBS será essencial para a melhoria do bem-estar das pessoas mais pobres.

**Tabela 1:** Variação na alíquota propiciada pela CBS e equivalente em bens de consumo.

Descrição	<R\$89	89-200	200-500	500-1000	1000-2000	2000-5000	5000	
Variação da alíquota	-0,6%	-0,2%	-0,2%	-0,1%	0,1%	0,2%	0,4%	
Redução da alíquota x bens na cesta	Frutas	78%	38%	23%	10%	-	-	-
	Legumes e verduras	112%	40%	28%	12%	-	-	-
	Leite de vaca	73%	49%	25%	11%	-	-	-
	Ovo de galinha	116%	51%	42%	22%	-	-	-
	Café moído	89%	29%	29%	14%	-	-	-
	Macarrão	173%	58%	55%	32%	-	-	-
	Carne de suíno	316%	78%	47%	20%	-	-	-
	Sabonete	143%	48%	39%	18%	-	-	-
	Roupa de criança	55%	21%	16%	7%	-	-	-

Fonte: Elaboração própria baseada nos dados da POF (2017/2018) e da RFB.

#### 4. Conclusão

O perfil diferenciado do consumo dos indivíduos aliado às diferentes etapas (cadeias) produtivas produzem um impacto diferenciado da CBS ao longo das classes de renda, mesmo sob uma alíquota única. Em outras palavras, a progressividade de um imposto pode não residir na existência de tarifas diferenciadas por perfis de renda. Essa nota conclui que a CBS, caso aprovada, impactará menos sobre o consumo dos mais pobres, propiciando um ganho de consumo expressivo.