

Nota informativa



Impacto da CBS na inflação

sexta-feira, 30 de abril de 2021

RESUMO

- O Governo Federal enviou ao Congresso Nacional um projeto de reforma tributária que substitui o intrincado sistema do PIS/PASEP e da Cofins, pela CBS, uma contribuição de alíquota única e não cumulativa.
- Mostramos que, com a implementação da CBS, haverá alteração dos preços relativos e que a mudança do nível de preços é limitada e, provavelmente, próxima a zero.
- Dessa forma, esta alteração da legislação tributária não promoverá elevação sistemática de preços e, segundo metodologia apresentada na nota, o efeito total do realinhamento dos preços relativos da economia será de -0,05 p.p..
- Reforma tributária afeta os preços relativos. Dessa maneira, é incorreto afirmar que a mudança da legislação tributária induz a processos inflacionários, ou seja, aumento generalizado e persistente da inflação.
- Nosso sistema tributário atual é um dos entraves ao crescimento econômico e ao aumento de competitividade da economia brasileira [Doing Business, Global Competitiveness Report]. Isso decorre tanto da sua complexidade, que resulta em dificuldades para o cálculo do imposto devido por parte do contribuinte, quanto da existência de um espectro amplo de alíquotas que incidem de forma diferenciada sobre os diversos setores.
- Nesse sentido, o sistema tributário vigente gera distorções na alocação de recursos na economia brasileira, resultando em ineficiências e comprometendo o nível de atividade e a renda nacional.
- A reforma tributária aumenta a eficiência alocativa de uma sociedade direcionando os recursos para onde os mesmos são mais produtivos. Assim sendo, a reforma tributária contribui com o crescimento da produtividade, da produção e do emprego.

1. Introdução

O governo federal apresentou no Congresso Nacional um projeto de reforma tributária, que substitui o PIS/Pasep (Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público) e a Cofins (Contribuição para Financiamento da Seguridade Social) pela Contribuição Social sobre Operações com Bens e Serviços (CBS). Esta alteração irá gerar uma mudança significativa na estrutura tributária brasileira, pois a CBS insere-se numa abordagem mais moderna da tributação e irá permitir uma cobrança mais ágil e eficiente desse tributo.

Um aspecto que tem sido bastante discutido nessa possível mudança é a questão inflacionária. Muitos analistas têm debatido este aspecto da reforma tributária proposta pelo governo, sobre quais serão os efeitos desta mudança nos índices de preços.



Num primeiro momento, num raciocínio rápido e pouco embasado, pode-se pensar que a introdução da CBS irá gerar uma variação dos preços de bens e serviços de até 12%, na magnitude da nova CBS. Para aqueles produtos que não são tributados no modelo atual e passarão a ser tributados pela CBS, o que tem sido apresentado por alguns analistas é que o aumento de 12% na alíquota implicará numa elevação da mesma magnitude nos preços ou até maior. Em outras análises apresentadas, tem sido argumentado que o aumento de preços deverá ser a diferença de alíquotas entre a Pis-Cofins atual e a nova CBS.

No entanto, a resposta é mais complexa do que esses dois raciocínios simplistas podem sugerir. Esta nota busca, desta forma, trazer elementos de uma estimativa mais embasada e precisa dos impactos dessa mudança no IPCA [Índice de Preços ao Consumidor Amplo]. Mostramos que haverá alteração dos preços relativos e que a mudança do nível de preços é limitada e, provavelmente, próxima a zero. Dessa forma, o efeito da CBS não promoverá elevação sistemática de preços e, possivelmente, o efeito total do realinhamento dos preços relativos da economia será próxima a zero.

2. Cobrança não cumulativa e cumulativa

Em primeiro lugar, a introdução da CBS não irá gerar inflação. Mesmo com a manutenção da carga tributária, a CBS irá trazer um realinhamento de preços dos bens e serviços num primeiro momento. Entretanto, nem todos os bens e serviços terão os preços majorados e os reajustes deverão ser diferenciados. O objetivo desta nota será portanto estimar o somatório total da variação dos preços de cada bem ou serviço que compõe o índice de inflação oficial [IPCA] com a implementação da CBS, a partir da matriz insumo produto [doravante, MIP] 2015 e da Tabela de Recursos e Usos 2017 [doravante, TRU], ambos do IBGE [Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística].

Dois conceitos relevantes nesta análise são o conceito de cumulatividade e não-cumulatividade¹, que fundamentam a cobrança atual do Pis e da Cofins. Uma parcela das cobranças atuais do Pis e da Cofins são cumulativas, com alíquota de 3,65%. Neste modelo, não se pode fazer o aproveitamento dos créditos dos impostos pagos nas etapas intermediárias, pois a tributação incide em todas as etapas do processo produtivo e/ ou de comercialização de determinado bem ou serviço. Já na tributação **não cumulativa**, é possível fazer o aproveitamento de créditos de impostos pagos nas etapas intermediárias, ou seja, todos os impostos pagos nos custos, despesas e encargos podem ser descontados nas etapas posteriores.

¹ Para maiores detalhes, ver Nota SPE Simplificando o Sistema Tributário.

Figura 1 – Cobrança cumulativa e não cumulativa



A cobrança da CBS será não cumulativa, mas de uma forma mais abrangente, e permitirá que os créditos de impostos pagos nas etapas intermediárias, ou seja, todos os impostos pagos nos custos, despesas e encargos possam ser descontados nas etapas posteriores. Todas as vezes que o crédito do imposto estiver destacado nas etapas anteriores da comercialização do bem ou serviço ele poderá ser utilizado. Os serviços serão beneficiados nesta ótica, pois será mais fácil a comprovação da utilização desses insumos nas etapas posteriores.

Desta forma, pode-se afirmar que a variação na taxa de inflação não será a aplicação da alíquota total da CBS. Para os bens que têm uma alíquota cumulativa $3,65\%$ e passaram a ser taxados pela CBS 12% , o aumento será inferior ao diferencial de alíquota, uma vez que os impostos em todos os bens e insumos utilizados na produção ou comercialização desse bem, poderão ser descontados. Ou seja, o imposto pago na energia elétrica, no cimento, na areia, poderá ser descontado, por exemplo, na tributação da construção de um prédio. Desta maneira, dependendo da cadeia produtiva e o custo total de insumos, a possibilidade de abater os créditos tributários poderá, até mesmo, proporcionar uma redução do valor pago nesse tributo com a nova CBS.



De forma semelhante, os bens que hoje estão sujeitos a uma tributação não-cumulativa [alíquota de 9,25%] e passarão pela mudança, também não será precebido um repasse da diferença integral das alíquotas de 9,25% para 12%. Para esses bens, a lógica da não cumulatividade permanece, mas será possível um desconto de impostos de um maior número de bens e serviços, uma vez que a CBS utiliza o conceito de crédito financeiro. Ou melhor, todos os créditos financeiros de impostos de insumos que um produtor tem poderão ser descontados na etapa final de produção ou comercialização. Ademais, conforme a Nota Informativa SPE “Simplificando o sistema tributário”, a exclusão do ICMS e ISS da base de cálculo terá efeitos relevantes no valor pago pelas empresas ao Fisco. Considerando, por exemplo, a alíquota efetiva que agregue ICMS e ISS em 9%, o valor do PIS/Cofins poderá chegar em até 19%, enquanto a CBS, que exclui estes impostos da base de cálculo, será de 12%.

3. Metodologia para estimar o impacto da CBS no IPCA

A partir da diferenciação desses conceitos, esta secretaria passou a fazer cálculos que pudessem estimar o impacto da CBS na inflação. Os itens que compõem o IPCA são ponderados pela POF [Pesquisa de Orçamento Familiar] de 2017-18. Dessa forma, para agregar a inflação do arroz, aluguel, reparos diversos, plano de saúde e outros itens, o IBGE observa o peso percentual médio de cada componente no orçamento das famílias até 40 salários mínimos, multiplicando-os pelo comportamento dos preços ao longo do tempo. O primeiro passo para esse exercício é compatibilizar os diferentes produtos da POF [itens do IPCA] com os 127 produtos presentes na MIP de 2015. Nesta etapa, averigua-se como cada item do IPCA se relaciona com a cadeia produtiva de produtos da MIP.

O segundo passo é estimar o efeito da alteração tributária em razão ao valor adicionado. As bases tributárias internas apresentam o ganhos/perdas com a nova tributação e o faturamento das empresas, não o valor adicionado. Portanto, para encontrar o valor adicionado de cada empresa, utilizamos, segundo os dados da TRU, a razão da soma da produção e impostos com o valor adicionado dos diversos setores e produtos. O resultado percentual dos ganhos destes setores e produtos é a multiplicação da alteração tributária, devido a introdução da CBS, em relação ao faturamento total, multiplicado pela estimativa da razão da produção e impostos sobre o valor adicionado, calculado via TRU.

Com os percentuais da variação da tributação em razão ao valor adicionado, pode-se estimar os impactos da CBS em cada cadeia produtiva. A MIP permite verificar os insumos utilizados e o valor adicionado de cada produto. A utilização dessa matriz foi determinante no cálculo, pois ela permite a interface com o conceito de não cumulatividade, descrito na seção anterior. Ou seja, a partir da MIP é possível calcular o que foi utilizado nas etapas anteriores de produção do bem ou do serviço. A estimativa do impacto para cada produto da MIP é realizado pela multiplicação dos coeficientes técnicos da matriz com o vetor dos percentuais da variação tributária de cada produto. Com isso, estima-se como a CBS afeta cada produto e cada elo de sua cadeia produtiva.



O último passo é agregar, a partir dos pesos da POF, o efeito de cada produto/item que compõe o IPCA. A grande vantagem dessa metodologia é calcular o efeito em todas as fases da cadeia, não somente no último estágio de comercialização e prestação do serviço.

A principal crítica a MIP é a desconsideração das elasticidades de oferta e demanda, pressupondo, assim, que todas as alterações serão totalmente repassadas. Buscando sanar essa crítica, produziu-se um novo exercício, ordenando os subgrupos do IPCA pela significância e pelo valor do coeficiente do repasse ao consumidor de alterações tributárias. Para este fim, estimou-se uma curva de Phillips para cada subgrupo do IPCA. Além das variáveis tradicionais, defasagem, inflação externa e hiato, foi considerado um choque de tributação.

Procurou-se na história recente um tributo que afetasse toda a economia, não impostos focalizados em setores específicos. A experiência da introdução da CPMF [Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira] no final da década de 1990, alterações de alíquota e extinção do imposto no começo dos anos 2000 podem ser úteis neste propósito. Adicionou-se em cada equação estimada, a variação média dos últimos dois trimestres da alíquota da CPMF. É importante ressaltar que há diferenças relevantes nesses dois tributos, sobretudo a questão da não cumulatividade. Por isso, os valores absolutos dos coeficientes não foram considerados na equação, mas foram úteis para a ordenação do repasse. Dividiu-se o repasse em três conjuntos. Os subgrupos com coeficientes estatisticamente iguais a zero, pressupôs-se que as variações, positivas ou negativas, da CBS não seriam repassadas. Para os dois conjuntos restantes, foi segmentado da seguinte forma: o coeficiente do repasse para a metade inferior dos subgrupos, ordenadas pelo valor do coeficiente da CPMF, é de 50%. Já para a metade superior, considerou-se repasse total da variação dos preços devido a CBS.

O segundo exercício proposto, interligado aos cálculos da MIP, possibilita a diferenciação do repasse para diferentes subgrupos do IPCA. É fato que há diversas simplificações e hipóteses para fazê-lo, no entanto, sua estimação pode ser vista um teste de quanto o valor do IPCA se distancia da primeira análise.

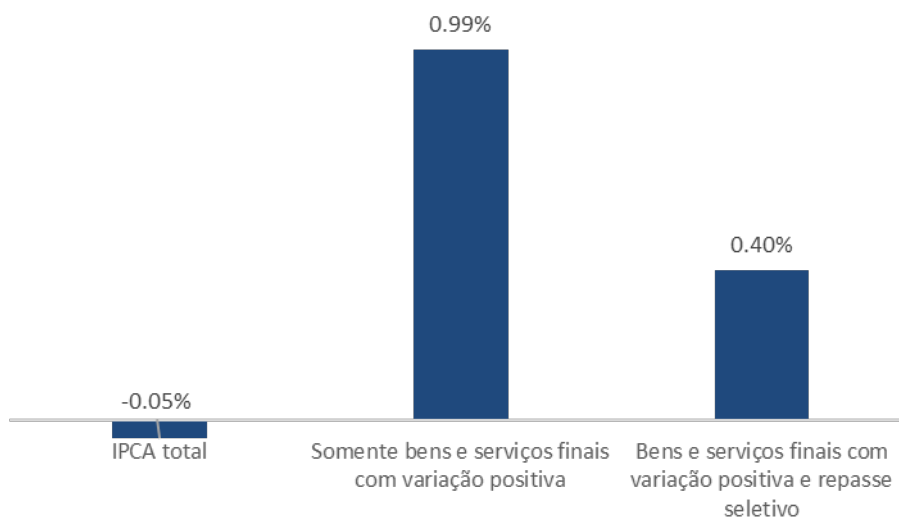
4. Resultados estimados

Os resultados encontrados, para o primeiro exercício, mostraram que a variação estimada da inflação deverá ser de -0,05% com a implementação da CBS, ou seja, a mudança agregada de preços relativos de todos os bens e serviços que compõem o IPCA será praticamente nula. Neste exercício considerase que o repasse em todos os elos da cadeia produtiva na transição do Pis e da Cofins para a CBS será total. Explicando melhor, supõe-se que toda a variação deste imposto nos insumos e no produto final será repassada para os preços de todos os bens e serviços.

Importante salientar que para maioria dos subitens que compõe o IPCA, o realinhamento dos preços, considerando toda a cadeia produtiva, significará redução de seu valor. Ou seja, caso o repasse da mudança da CBS em relação ao valor adicionado seja completo no atacado e no varejo, parte relevante da variação dos preços dos bens e serviços que compõe o IPCA será negativo. Desta forma, desmistifica-se, em primeiro lugar, que alíquotas maiores significam preços maiores, pois dependem da base de cálculo. Em segundo lugar, a possibilidade de crédito dos insumos pode beneficiar toda

a economia, pois a permite a dedução de impostos pagos em estágios anteriores, tendendo a simplificar o sistema tributário.

Figura 2 – Estimativa de impacto no IPCA



Outro possível exercício é considerar um caso extremo em que somente os serviços e bens finais que possuem variação positiva com a introdução da CBS alterem seus preços. Ou seja, nenhum setor, cujo custo total do bem final é beneficiado pela introdução da CBS, reduzirá seu valor. Este cenário pode ser considerado como um “cenário de estresse” para o risco da CBS no IPCA. O resultado mostra que agregando somente os subitens com variação de preços positiva e substituindo os subitens com deflação por manutenção de preços, a alteração agregada de preços será de 0,99% no IPCA. Neste exercício, embora considerou-se somente os subitens com aumento dos preços finais, as reduções do valor dos insumos nos elos foi considerada. É possível considerar o cenário com as hipóteses contrárias, levando em conta somente os repasses negativos, o impacto no IPCA será de -1,04%.

As estimativas dos resultados apresentados dependem de uma hipótese básica – a de que os produtores irão repassar toda mudança do custo do novo tributo aos consumidores. Dessa forma, conforme indicado na seção anterior, segmentou-se os subgrupos do IPCA por grau de repasse do setor, segundo o resultado do coeficiente de mudanças tributárias na curva de Phillips. Dessa forma, adicionando ao “cenário de estresse”, com elevações positivas, aos efeitos do repasse diferenciado, segundo o resultado das estimações das equações, a variação do IPCA é de 0,4%. Neste cenário, contabiliza-se somente os preços majorados dos setores com repasse estatisticamente diferente de zero e cujos serviços e bens finais tem elevação.



5. Conclusão

Os cálculos estimados por esta secretaria mostram que a introdução da CBS poderá gerar um realinhamento dos preços de bens e serviços no primeiro momento. No entanto, vale salientar que as alterações de preços relativos oriundos da mudança tributária não vão gerar um processo inflacionário, ou seja, haverá alteração do IPCA num curto espaço de tempo, devido ao realinhamento de preço, mas a tendência da inflação anterior a CBS se manterá inalterada.

Segundo as estimativas, o resultado provável indica que a variação agregada do IPCA estará próxima à 0% [redução de -0,05%]. Ademais, apesar de acreditar que a probabilidade de ocorrência é baixa, estimou-se diferentes cenários. Considerando as combinações das hipóteses de repasse somente dos bens e serviços com variação positiva de preço e das elasticidades dos preços dos bens e serviços, a variação dos preços do IPCA poderia alcançar 1%. Já no cenário oposto, onde somente os preços com alteração negativa são computados, o impacto no IPCA será cerca de -1%.

É fato que a implementação da CBS não deverá ser neutra para todos os bens e serviços, pois como a tributação atualmente é diferenciada entre os setores, uma alíquota uniforme irá gerar alterações na carga tributária. Nota-se que também haverá uma redistribuição da carga tributária entre as empresas de um mesmo setor, uma vez que estas serão atingidas de forma diferenciada, sobretudo pela exclusão do ICMS e do ISS da base tributável, mas também pela forma de tributação no modelo atual [lucro real ou presumido].

Entretanto, os ganhos advindos da implementação da CBS serão substanciais e inequívocos e superam em muito as incertezas que existem em relação a esse novo modelo tributário proposto. Nosso sistema atual é um dos entraves ao crescimento econômico e ao aumento de competitividade da economia brasileira [Doing Business, Global Competitiveness Report]. Isso decorre tanto da sua complexidade, que resulta em dificuldades para o cálculo do imposto devido por parte do contribuinte, quanto da existência de um espectro amplo de alíquotas que incidem de forma diferenciada sobre os diversos setores.

Nesse sentido, o sistema tributário vigente gera distorções na alocação de recursos na economia brasileira, resultando em ineficiências e comprometendo o nível de atividade e a renda nacional. As alterações propostas pelo governo atual buscam justamente aproximar o modelo atual de um tributo sobre valor agregado, além de simplificar e racionalizar a incidência das contribuições do PIS/Pasep e da COFINS.