

Reforma
Tributária

14

Personalização do IVA para o Brasil: harmonizando os objetivos de eficiência e equidade

Giovanni Padilha da Silva

PERSONALIZAÇÃO DO IVA PARA O BRASIL: HARMONIZANDO OS OBJETIVOS DE EFICIÊNCIA E EQUIDADE (*)

Giovanni Padilha da Silva

Engenheiro Civil, Doutor em Economia Aplicada pela Universidad de Alcalá, Madri, Auditor Fiscal da Receita Estadual do Rio Grande do Sul.

(*) Artigo elaborado no âmbito do projeto “Reforma Tributária Solidária: para o crescimento e a justiça social” que tem por objetivo elaborar propostas para a reforma tributária no Brasil. Fruto do esforço de dezenas de especialistas, os produtos finais (livro e documento propositivo) deverão ser divulgados no segundo trimestre de 2018. Trata-se de iniciativa da Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil (Anfip) e da Federação Nacional do Fisco Estadual e Distrital (Fenafisco). Com a gestão executiva da rede Plataforma Política Social, conta com o apoio do Conselho Federal de Economia (Cofecon), do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese), da Fundação Friedrich-Ebert-Stiftung Brasil (FES), do Instituto de Estudos Socioeconômicos – Inesc, do Instituto de Justiça Fiscal (IJF) e da Oxfam Brasil.

Resumo

Este artigo analisa e sugere a adoção, no âmbito de uma reforma do Sistema Tributário Nacional, da técnica de “personalização” do Imposto sobre o Valor Adicionado (IVA), respeitando as especificidades e explorando as potencialidades derivadas do atual paradigma tecnológico da administração pública e, em especial, da Administração Tributária do Brasil. A “personalização” do IVA consiste em devolver todo ou parte do imposto diretamente a famílias que pertençam às parcelas mais pobres da sociedade e pode estar associada a um IVA homogêneo, ou seja, com poucas isenções e uma (idealmente) alíquota. A principal vantagem desta solução é que permite introduzir um robusto mecanismo de redistribuição da renda, ao mesmo tempo em que maximiza os efeitos imputados à homogeneização, notadamente os relacionados à eficiência econômica e à eficácia operacional do imposto. Com efeito, estudos recentes revelam que com a “personalização” o IVA pode assumir, inclusive, caráter progressivo, e que os efeitos sobre a eficiência econômica são superiores aos obtidos com a diferenciação impositiva. Isso indica que, tendo em vista a representatividade dos impostos sobre o consumo na arrecadação nacional, esta técnica pode tornar-se decisiva para outorgar ao sistema tributário maior protagonismo no processo de desenvolvimento econômico.

Palavras-chave: IVA, progressividade tributária, personalização.

1. INTRODUÇÃO

Impostos sobre o Valor Adicionado (IVA) com características básicas similares às dos atuais¹ surgiram no final dos anos 60 do século passado, e eram bastante

¹ A maior parte dos IVA da atualidade possui base ampla, ou seja, inclui bens e serviços, e alcança todos os tipos de empresas, admitindo exclusões de alguns contribuintes em função do porte (pequenas e médias empresas) ou tipo de atividade, como a de produção rural.

homogêneos, ou seja, adotavam alíquota única e poucas isenções. Como resposta a seu caráter fortemente regressivo, difundiu-se uma solução relativamente complexa, definida por alguns economistas como “solução universal”,² que consiste em promover diferenciações na carga fiscal, de forma que o imposto incidente sobre o consumo de produtos mais representativos da estrutura de gastos das famílias mais pobres seja inferior. Trata-se, portanto, de uma ação com finalidade extrafiscal, cujo exemplo clássico é a desoneração das “cestas básicas” de alimentos e de medicamentos.

A “solução universal” foi utilizada em praticamente todos os IVA vigentes nas décadas de 70 a 80, sem maiores contestações. Contudo, a partir do final dos anos 80, em linha com a expansão e prevalência do pensamento neoliberal, alguns economistas passaram a concentrar suas críticas na elevada relação “custo-benefício” desta política, destacando especialmente os impactos negativos sobre a eficiência econômica, decorrentes das diversas desonerações e múltiplas alíquotas que conformam a “solução universal”.

Sugeriram, então, que o IVA deveria ser amplo e homogêneo, assumindo caráter meramente arrecadatário, delegando-se os objetivos extrafiscais à política de gastos. O ponto de partida desta concepção é o clássico *trade-off* entre eficiência e equidade dos impostos indiretos sobre o consumo. Não obstante, o atual paradigma tecnológico da administração pública e, em especial, da Administração Tributária, já permite conceber um IVA com aquelas características (amplo e homogêneo) e, ao mesmo tempo, equitativo e redistributivo.

Com apoio na Nota Fiscal de Consumidor Eletrônica (NFC-e), por exemplo, é possível discriminar subjetivamente os consumidores e, ao mesmo tempo, quantificar o consumo familiar, viabilizando a adoção de mecanismos de ajuste na distribuição interpessoal do ônus fiscal (personalização), mesmo em um contexto de homogeneidade impositiva. Estas potencialidades introduzem uma nova perspectiva no debate acerca do papel do IVA frente aos objetivos de equidade e redistribuição da renda e, por conseguinte, no tocante ao próprio desenvolvimento econômico.

² Barreix et al., 2010.

2. SOLUÇÃO UNIVERSAL: O “ESPALHA-CHUMBO” FISCAL

Embora as recomendações predominantes na literatura econômica recente conduzam à ideia de que o IVA deve ser um imposto simples, uniforme e de base ampla, em muitos países, inclusive no Brasil, ainda é frequente a prática de diferenciação da carga fiscal com o objetivo de gravar de forma relativamente mais branda os bens que compõem a estrutura básica de consumo familiar. Este recurso, conhecido como “solução universal” para enfrentar a regressividade, apresenta, contudo, uma série de deficiências e produz resultados pouco significativos, como será observado na sequência.

Um dos mais evidentes equívocos da “solução universal” decorre do fato de não diferenciar subjetivamente os consumidores, inviabilizando a concessão de benefícios fiscais exclusivamente às populações mais pobres. Ou seja, as renúncias fiscais beneficiam tanto os pobres quanto os ricos, bastando que realizem gastos em produtos com carga fiscal reduzida, por isenções ou alíquotas inferiores. Por exemplo: o “leite UHT”³ pode estar favorecido por uma carga inferior à média, pois compõe a estrutura básica de consumo das famílias (“cesta básica”). Entretanto, este produto não é consumido apenas pelas famílias mais pobres, de forma que as mais abastadas também são beneficiadas.

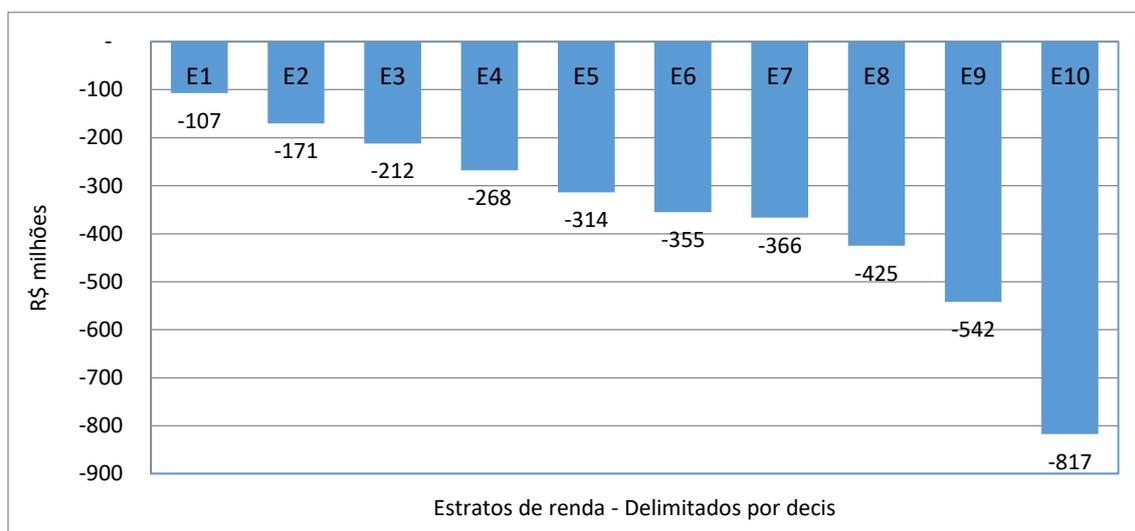
Esta deficiência na focalização dos beneficiários, que configura um verdadeiro “*espalha-chumbo*” fiscal, faz com que os ricos – a parcela da população que mais consome em termos absolutos – se apropriem da maior parte das renúncias fiscais do Estado. Estudos do autor,⁴ reproduzidos em parte na Figura 1, concluíram, em linha com a expectativa teórica, que a “solução universal” aloca a maior parte dos benefícios fiscais no segmento superior da distribuição de renda, de tal forma que os 30% mais pobres recebem menos de 14% (R\$489 milhões), e os 30% mais ricos

³ As renúncias fiscais que, do ponto de vista dos consumidores são os “benefícios fiscais”, correspondem à diferença entre o imposto suportado no consumo de bens gravados com carga inferior à média e o valor que seria pago no caso de aplicar-se a carga média. Por exemplo, quando uma família adquire \$100 de leite, tributado a 5% (por dentro), suportará o equivalente a \$5 de imposto. Considerando uma carga média de 20%, então o benefício fiscal concedido a esta família será de \$15.

⁴ Padilha (2017), com uso de microssimulação estática, com comportamento, tendo por base a estrutura de consumo da população do Estado do Rio Grande do Sul.

se apropriam de 50% destes benefícios (R\$1.784 milhões), que totalizaram R\$3.577 milhões em 2015.

FIGURA 1 – RENÚNCIAS FISCAIS DO ICMS POR EXTRATOS DE RENDA (DECIS)(*)
RIO GRANDE DO SUL
2015



Fonte: Padilha (2017)

Nota: (*) Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual, intermunicipal e de comunicação.

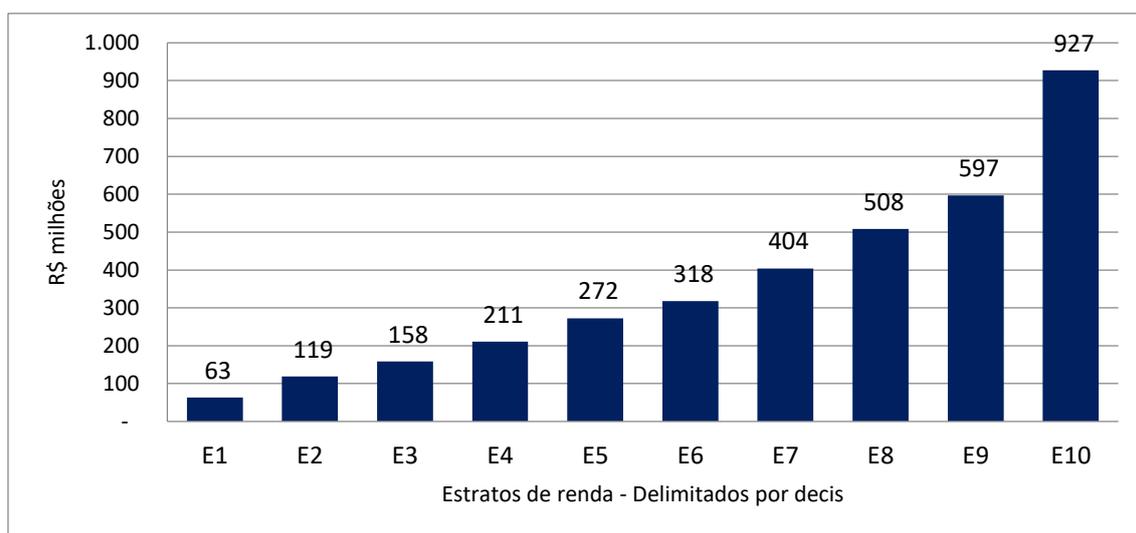
Outras conclusões interessantes podem ser extraídas da mesma experiência. Para um dado patamar de ingressos tributários, as renúncias fiscais concedidas a determinados itens de consumo serão sempre compensadas com a elevação do gravame sobre outros itens. Seguindo o exemplo anterior: a redução do imposto sobre o leite UHT é compensada, para uma dada arrecadação, com a aplicação de uma carga superior à média sobre combustíveis ou telecomunicações.⁵ Logo, a política de diferenciação sempre implicará a coexistência de produtos “beneficiados” e “sobregavados”. As famílias, ao consumirem um produto

⁵ O “financiamento” compensatório corresponde à diferença entre o imposto suportado no consumo de bens gravados com carga superior à média e o valor que seria pago no caso de aplicar-se a carga média. Por exemplo, quando uma família adquire \$100 de combustível, tributado a 35% (por dentro), suportará o equivalente a \$35 de imposto. Considerando que a carga média é de 20%, então estará contribuindo para o financiamento dos benefícios fiscais com \$15.

“beneficiado”, são favorecidas com as desonerações fiscais correspondentes;⁶ e quando consomem produtos sobregravados, estão “financiando” tais benefícios.

É fácil constatar que os financiamentos compensatórios serão suportados, preponderantemente, pelas populações mais ricas, pois são as que mais consomem. O estudo mencionado⁷ identificou que os 30% mais ricos, no Rio Grande do Sul, respondem por 57% do “financiamento” compensatório (R\$2.032 milhões), e as famílias mais pobres, até o terceiro decil (30%), arcam com 9,5% (R\$341 milhões) deste “custo”, como revela a Figura 2.

FIGURA 02 – “FINANCIAMENTO” DAS RENÚNCIAS FISCAIS DO ICMS POR EXTRATOS DE RENDA (DECIS) RIO GRANDE DO SUL 2015



Fonte: Padilha (2017)

Por óbvio, se cada família auferir benefícios fiscais e, ao mesmo tempo, contribuir para financiá-los, o benefício real (incremento de renda) ou a contribuição real (redução de renda) são determinados pela diferença entre aquelas variáveis.⁸ Assim, para as famílias mais pobres, uma parcela mais ou menos representativa de

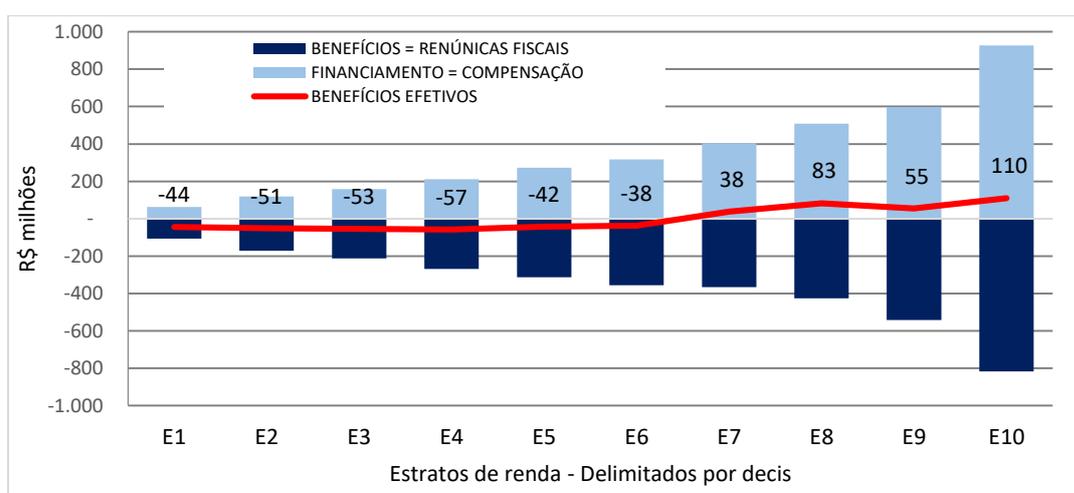
⁶ O estudo considera, como premissa, que as reduções da carga fiscal são integralmente repassadas para os preços finais dos produtos gravados. Na realidade, no entanto, o efeito de reduções de gravame sobre os preços depende das condições do mercado e do produto, especialmente da relação entre elasticidade da oferta e da demanda e do grau de competitividade dos mercados.

⁷ Padilha (2017).

⁸ Matematicamente, o “financiamento efetivo” equivale ao “benefício efetivo” com sinal positivo.

seus benefícios será financiada com seus próprios recursos, de forma que o “benefício líquido” se torna pouco significativo, como revela a Figura 3.

**FIGURA 03 – BENEFÍCIOS EFETIVOS DO ICMS
POR EXTRATO DE RENDA (DECIS)
RIO GRANDE DO SUL
2015**



Fonte: Padilha (2017)

O caso das famílias mais ricas é ainda mais exótico, pois o ônus das compensações supera o valor dos benefícios, o que significa que estes grupos “financiarão” integralmente os seus próprios benefícios. Isto corresponde a um indefensável “autofinanciamento”. Este paradoxo é que determina a baixa eficácia da “solução universal” frente ao objetivo de mitigar a regressividade.

Os dados apresentados nas tabelas anteriores referem-se ao caso do ICMS do Rio Grande do Sul em 2015, refletindo uma combinação específica de isenções, reduções de base de cálculo e alíquotas, incidentes sobre uma estrutura de consumo e distribuição de renda particular. Contudo, provavelmente, os efeitos redistributivos do ICMS das demais unidades federadas não são muito diferentes, por força do citado paradoxo da “solução universal”. Aliás, esta contradição implica

baixa eficácia, no que diz respeito ao enfrentamento à regressividade, de qualquer IVA que adote tal solução.

Efeitos sobre a pressão fiscal

Os benefícios fiscais concedidos às famílias mais pobres são parcialmente neutralizados pelo quinhão atribuído a estas mesmas famílias para o financiamento do sistema. Por este motivo, o efeito sobre a pressão fiscal, que é determinada pela razão entre o ônus fiscal e a renda bruta, é pouco significativo.

Na Figura 4⁹ são reproduzidos os resultados da pressão fiscal suportada pelos diversos estratos de renda da população gaúcha, estimados para o caso (hipotético) da homogeneidade impositiva e para a situação real. O gráfico compara a hipótese de o Estado não fazer diferenciação alguma entre os produtos gravados pelo ICMS (SEM DIFERENCIAÇÃO) e a legislação vigente em 2015, que concede diversas isenções e reduções de base de cálculo e adota múltiplas alíquotas (ICMS 2015). As simulações confirmam que a “solução universal” tem efeitos pouco expressivos sobre a pressão fiscal. A redução é de pouco mais de um ponto percentual (7,84% para 6,71%) para o primeiro estrato de renda, e ainda inferior para os demais.

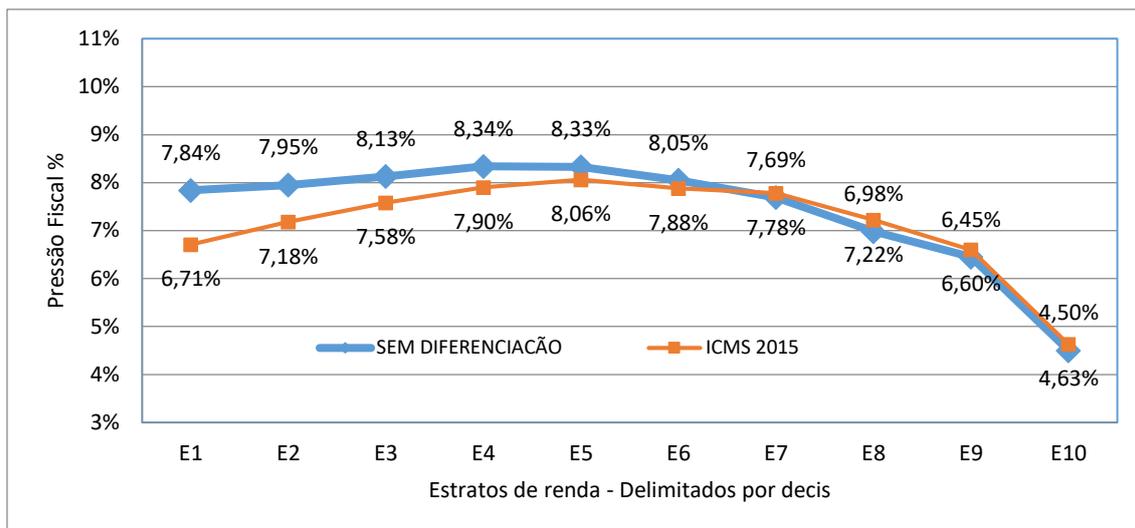
FIGURA 04 – PRESSÃO FISCAL DE ICMS POR EXTRATOS DE RENDA (DECIS)

(EM %)

RIO GRANDE DO SUL

2015

⁹ Cabe reiterar que a investigação citada considera apenas o caso do ICMS do Estado do Rio Grande do Sul. Evidentemente, estudos dedicados ao ICMS de outras unidades federativas do Brasil apresentarão resultados distintos, mas provavelmente muito próximos.



Fonte: Padilha (2017)

3. DIFERENCIAÇÃO IMPOSITIVA: CUSTOS ELEVADOS

Sem ingressar no polêmico tema da hierarquização dos objetivos centrais da imposição tributária, este item se propõe a destacar que os custos em termos de “eficiência” podem ser demasiados frente a resultados inexpressivos sobre a “equidade”. Em resumo, a pergunta que se impõe é a seguinte: vale a pena renunciar às vantagens imputáveis à homogeneidade do imposto, para atingir resultados insignificantes no que concerne à equidade? Em sequência será abordada, de forma resumida, a temática dos impactos negativos da diferenciação impositiva, concretamente em relação à adoção de diversas isenções e múltiplas alíquotas, com o objetivo de elucidar esta questão.

Isenções

“As isenções são abomináveis, tanto para a lógica quanto para o funcionamento do IVA”. Esta expressão, citada por Ebrill et al. (2001) em *The Modern VAT*, pode parecer, à primeira vista, um tanto exagerada. Contudo, um breve exame dos efeitos negativos destas desonerações sobre o entorno econômico e sobre a própria racionalidade do imposto é suficiente para confirmar a assertiva. Antes de ingressar diretamente na análise, cabe esclarecer que, do ponto de vista estritamente econômico, as isenções compreendem os casos em que o imposto não é cobrado nas saídas, e o valor pago nas aquisições não pode ser recuperado, total

ou parcialmente.¹⁰ Por simplificação, doravante será utilizada a expressão “estorno”¹¹ para designar todo tipo de “não aproveitamento” do imposto suportado em decorrência das isenções.

Assim, a indústria deverá “estornar” todo o IVA suportado na aquisição de insumos, quando a saída dos bens produzidos estiver isenta do imposto, o mesmo acontecendo quando os produtos são adquiridos para posterior comercialização. Esta é a chamada “isenção integral” ou “plena”. Quando a saída posterior está apenas parcialmente isenta, como no caso das reduções de base de cálculo, o “estorno” também será menor, na mesma proporção desta base.¹² Isto é o que se chama de “cumulatividade” do IVA, fonte do indesejável efeito “cascata”, evidenciando que as isenções são conflitantes com a própria origem e justificativa do IVA, que foi concebido, principalmente, para eliminar a cumulatividade dos impostos gerais sobre o consumo.

Várias das disfunções típicas dos impostos cumulativos, que foram substituídos em todo o mundo pelos IVA, retornam ao ambiente econômico com a inserção das isenções, como são os casos do estímulo à “verticalização”¹³ da produção e da perda de competitividade da produção nacional. Isto porque os “estornos” (a “cumulatividade”, de forma geral) afetam a “produção”, não o “consumo”. Do ponto de vista macroeconômico, para incidir efetivamente sobre o consumo, o IVA deve gravar a produção, os impostos líquidos (sobre a produção) e as importações, excluindo de sua área de sujeição os bens de capital, o consumo intermediário (insumos e os chamados bens de uso e consumo) e as exportações. Qualquer ruptura nesta lógica, que, em última instância, delimita a cadeia do IVA teórico, deslocará parte da incidência do imposto para outra variável, diversa do consumo.

¹⁰ Por exemplo: determinada indústria adquire insumos no valor de \$100, com \$10 de IVA, para produção do bem A, cuja saída está isenta do imposto. Em função desta isenção, a empresa não poderá recuperar o valor pago na aquisição dos insumos (\$10).

¹¹ Aqui é utilizada, por simplificação, a expressão “estornos”, mas incluem-se neste conceito os demais casos de não compensação do imposto pago a montante, em decorrência de saídas isentas.

¹² Seguindo o exemplo anterior: se o mesmo produto A estivesse sujeito a uma isenção parcial, por hipótese, com redução da base de cálculo em 50%, então a indústria poderia aproveitar 50% do imposto suportado na aquisição daqueles mesmos insumos, ou seja, \$5.

¹³ A “verticalização” (quando a empresa produz desde seus próprios insumos até o produto final) é uma forma ineficiente de organização da produção, sempre que induzida ou estimulada pelo objetivo de reduzir o “custo tributário” das empresas.

Os “estornos” decorrentes das isenções correspondem a gravar, em maior ou menor medida, os bens de capital e o consumo intermediário, fazendo com que o IVA incida, de fato, sobre a produção, não sobre o consumo. A produção, diferentemente do que ocorre com o consumo, é uma base tributária com alta mobilidade. Produtos com custos líquidos superiores são facilmente substituídos em um contexto de economia aberta, fazendo com que itens produzidos em países que operam com um IVA com boas características no que tange à desoneração do imposto fiquem numa posição vantajosa em relação àqueles sujeitos à tributação cumulativa.

Outro aspecto negativo imputável às isenções, que também se aplica à multiplicidade de alíquotas, refere-se à complexidade para os sujeitos passivos e terceiros implicados nas obrigações fiscais, pois estas excepcionalidades conduzem à necessidade de elevado número de controles específicos, muitas vezes paralelos à escrita fiscal, aplicados especialmente para auxiliar no correto cumprimento destas regras complexas. A maior complexidade do imposto também amplia a insegurança jurídica dos contribuintes e as diferenças de interpretação da norma, conduzindo a conflitos judiciais e, por conseguinte, a custos adicionais, tanto para os agentes privados como para o Estado. Estes custos de conformidade também implicam efeitos indesejáveis desde a perspectiva ética, pois geralmente recaem de forma heterogênea sobre as empresas, favorecendo as de maior porte.

A maior complexidade também gera custos adicionais à Administração Tributária. Primeiro, porque a demanda por consultas formais, ou meramente de orientação, tende a ser superior quando se trata de enfrentar uma maior diversidade de casos. Depois, porque o monitoramento sobre os contribuintes, para identificar eventuais irregularidades, será tanto mais difícil quanto maior for a quantidade de isenções e outras excepcionalidades introduzidas no desenho do IVA.

Também é importante observar que os “estornos” representam custo adicional que, como qualquer outro custo, não discrimina os fatores de produção, podendo ser realmente suportado pela empresa, reduzindo os rendimentos do capital; ou pelos trabalhadores, reduzindo seus salários mediante uma translação para trás; ou pode ainda ser transferido aos consumidores mediante elevações nos preços.

Em qualquer caso, os “estornos” estarão provocando alterações na distribuição da renda e no bem-estar dos consumidores. Por fim, convém mencionar brevemente que as isenções objetivas eliminam ou, pelo menos, mitigam as vantagens competitivas concedidas, mediante programas como o Simples Nacional brasileiro, às pequenas e médias empresas. As isenções plenas colocam em condição de igualdade, em relação aos produtos desonerados, o custo tributário para as empresas, com independência do porte; e as isenções parciais reduzem as vantagens relativas das empresas menores.

Múltiplas alíquotas

A multiplicidade de alíquotas é uma técnica que vem caindo em desuso em todo o mundo. O *International Tax Dialogue* (2013) informa que 45% dos países que possuíam IVA em 2013, utilizavam uma única alíquota positiva, enquanto 25% optaram por utilizar duas; e apenas 8% utilizavam quatro ou mais. Também se constatou que 80% dos IVA instituídos ou reformados nos últimos 10 anos (de 1992 a 2013) utilizavam alíquota única, confirmando que a multiplicidade de alíquotas é prática cada vez mais em desuso nos sistemas tributários de todo o mundo. A multiplicidade de alíquotas, assim como as isenções, aumenta os custos de conformidade dos contribuintes para o cumprimento das obrigações com o imposto, bem como os gastos da Administração Tributária em seu gerenciamento. Ebrill et al. (2001) informam que o tempo consumido para auditar empresas quando o IVA possui múltiplas alíquotas é 30% a 40% superior ao exigido no caso de alíquota única. Além disto, a complexidade que envolve a interpretação correta das normas tributárias, no caso de diferentes alíquotas, implica incerteza jurídica para os contribuintes e, conseqüentemente, impõe custos adicionais com litígios, serviços de consultoria e serviços especializados de gestão tributária.

A complexidade também está diretamente relacionada à elisão fiscal, pois a diversidade de situações amplia o espectro de alternativas para as empresas configurarem seus negócios de forma a reduzir o custo tributário, bem como à evasão fiscal, em decorrência de erros acidentais ou de interpretação e por gerar um ambiente propício à sonegação, exigindo maiores esforços de fiscalização e controle.

4. PERSONALIZAÇÃO DO IVA

A “personalização” dos benefícios fiscais, em IVA, consiste na desoneração total ou parcial do imposto associado ao consumo de determinados contribuintes. Baseia-se na lógica da “focalização” dos benefícios fiscais. A “personalização” se materializa com a entrega do benefício fiscal DIRETAMENTE à população alvo e não aos contribuintes de direito, como ocorre na “solução universal”, cuja premissa é que as empresas repassarão as vantagens auferidas por meio do sistema de preços. Japão e Canadá foram os primeiros países a adotar políticas desta natureza. Posteriormente, economistas do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) (Barreix et al., 2010) passaram a recomendar esta sistemática, especialmente para os países latino-americanos. Mais recentemente, a Receita Estadual do Estado do Rio Grande do Sul vem discutindo com especialistas, entidades e instituições vinculadas à área tributária e empresarial a instituição de um ICMS Personalizado (ICMS-P), com base em investigação e proposta do autor. Antes de ingressar na proposta de “personalização” do IVA para o caso do Brasil, é conveniente esclarecer que, embora esta técnica possa ser utilizada para diversos fins,¹⁴ as reflexões neste texto restringem-se ao que trata da regressividade.

IVA Personalizado (IVA-P) para o Brasil

Para proceder à “personalização”, é necessário, em primeiro lugar, identificar os beneficiários (“focalização”). Este é procedimento complexo e crucial para a eficácia e confiabilidade do sistema. Como bem assinalaram os economistas do BID antes citados, neste quesito os países latino-americanos estão muito bem servidos, especialmente o Brasil. Desde 2003, o país conta com o “Cadastro Único para Programas Sociais” (CadÚnico).¹⁵ Este programa, ou melhor, esse “banco de dados” nacional, mantém o registro atualizado de famílias que percebem rendimentos mensais de até três salários mínimos. As famílias são identificadas e caracterizadas

¹⁴ Por exemplo: é possível devolver ou reduzir o imposto incidente sobre medicamentos consumidos por indivíduos que necessitam de Medicação de Uso Contínuo (MUC). Neste caso, o objetivo não está relacionado com a regressividade, e sim com o nivelamento do bem-estar dos indivíduos.

¹⁵ O CadÚnico, gerenciado pela Caixa Econômica Federal, é sistema complexo, que requer elevados níveis tecnológicos e de *expertise* na área de estatística e de cruzamento de dados, capazes de dar suporte a um permanente processo de monitoramento e comprovação das informações da população beneficiada, eliminando ou minimizando os erros de inclusão de indivíduos que não atendem aos requisitos para enquadramento, e os erros de exclusão daqueles que preenchem tais condições.

segundo variáveis socioeconômicas diversas, especialmente as características da moradia e dos indivíduos (escolaridade, tipo de trabalho, rendimentos, etc.). O CadÚnico se converteu no principal instrumento para seleção e inclusão de famílias em condição de vulnerabilidade em programas públicos dos governos central (“Bolsa Família”, “Tarifa Social de Energia Elétrica”, “Minha Casa Minha Vida”, “Bolsa Verde” e outros) e subnacionais. Uma vez superada a questão da identificação e do registro da “população alvo” é necessário enfrentar o segundo aspecto central da política de personalização, que é o de associar estes potenciais beneficiários (no caso, as famílias que percebem até três salários mínimos mensais) ao fato gerador e aos elementos de quantificação do imposto. Isto é possível graças ao advento e uso disseminado dos “documentos fiscais eletrônicos”¹⁶ no Brasil, que permitem associar os contribuintes, pelo CPF, ao seu consumo. Este número de identificação deve ser inserido sempre que requerido pelo comprador, algo frequente nas Unidades Federativas que possuem programas orientados à redução da informalidade no varejo, como o “Nota Fiscal Gaúcha” e o “Nota Fiscal Paulista”, etc.

Fluxo de quantificação e devolução das isenções focalizadas

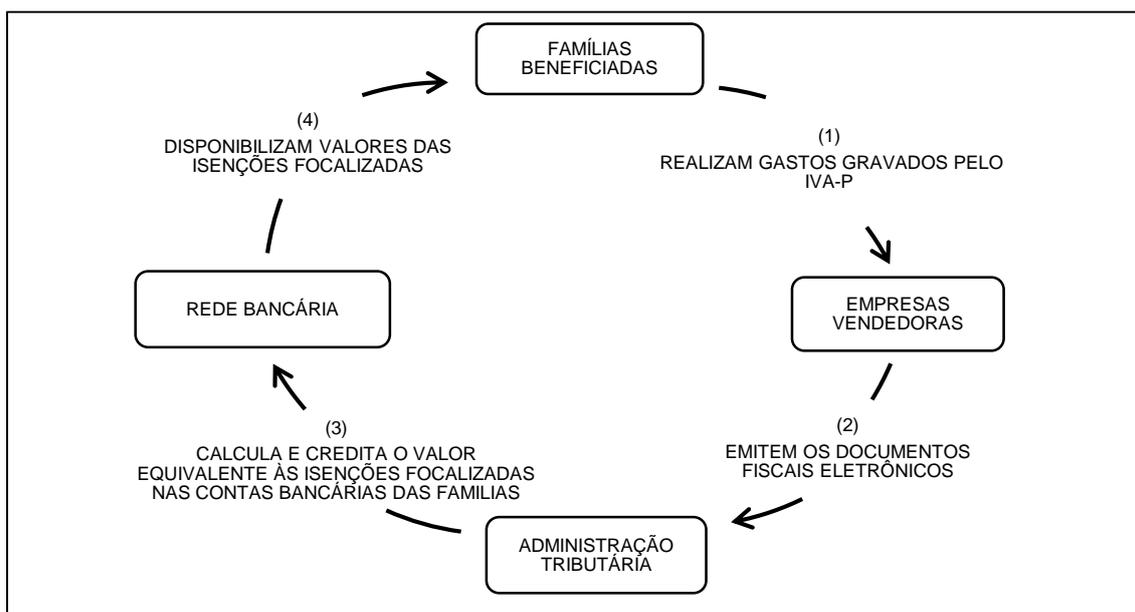
Na Figura 5, é reproduzido, de forma simplificada, o fluxo operacional do processo de “personalização” do IVA-P para o caso de compras no varejo realizadas por uma família beneficiada padrão.

O processo inicia (1) no ato da compra, momento em que o membro da família indica ao vendedor o número do CPF. (2) Os vendedores registram nos documentos fiscais eletrônicos, além de outros elementos exigidos pelas normas pertinentes, o CPF indicado e cobram o preço normal dos produtos vendidos. Posteriormente, essas empresas liquidarão o imposto de acordo com o sistema fiscal que lhes corresponda. (3) Esta transação é reconhecida em tempo real pela Administração Tributária. No final do período estipulado (por exemplo, um mês), considerando todas as compras internas tributadas pelo IVA-P realizadas pela

¹⁶ Os documentos fiscais eletrônicos são de uso obrigatório para acobertar as operações de venda ou de prestação de serviços gravados pelo ICMS, com destaque para a “Nota Fiscal de Consumidor Eletrônica – NFC-e”. Além das informações de preenchimento obrigatório, como data da operação, dados do emitente/remente e valor da operação, os documentos fiscais utilizados nas operações para consumidor final também podem consignar eventuais informações complementares, incluindo o CPF do comprador.

família hipotética, a Administração Tributária calcula o valor das desonerações pertinentes e deposita o valor correspondente em sua conta bancária. (4) Por fim, a unidade bancária oferece o acesso aos valores creditados, mediante cartão eletrônico específico, como já ocorre com os programas de transferência condicionada de renda.

FIGURA 5 - FLUXO OPERACIONAL DO PROCESSO DE “PERSONALIZAÇÃO” DO IVA PARA O BRASIL



Fonte: elaborado pelo autor.

Para que não resulte invasivo, o processo de vinculação da família à operação (momento em que é informado o número do CPF) deve ocorrer de forma absolutamente discreta. É recomendável evitar que o vendedor e outros eventuais clientes do estabelecimento tenham ciência da condição de “beneficiário do programa de personalização” do comprador. Por este motivo, são bastante oportunos os programas de combate à informalidade no varejo, como “Nota Fiscal Gaúcha”, “Nota Fiscal Paulista” e outros similares, que podem operar de forma concomitante e cooperativa com o IVA-P, tornando discreto o processo de vinculação das famílias beneficiárias ao documento fiscal eletrônico.

Critérios e limites para a desoneração personalizada do IVA

Em relação à “personalização”, cabe reiterar que, embora possa assumir diversos formatos e estar orientada a distintos objetivos, nesse trabalho só abordamos o tema da regressividade. Assim, a título de exemplo, podem-se considerar os seguintes parâmetros, que configuram o critério “progressivo”,¹⁷ para informar o processo de personalização: famílias cadastradas no CadÚnico, que percebem até um salário mínimo mensal, são beneficiadas com a isenção integral do IVA, e as que percebem entre um e três salários mínimos mensais são favorecidas com uma redução do imposto suportado de forma progressiva, de acordo com estes rendimentos, sendo que nenhuma suportará mais do que 50% do imposto repercutido em suas compras. Estas isenções subjetivas, integrais ou parciais, são denominadas “isenções focalizadas”.

Seguindo estes parâmetros, pode-se imaginar o caso de uma família com renda mensal inferior a um salário mínimo, por exemplo, de R\$900,00, que realize compras gravadas por IVA, em determinado mês, no valor de R\$700,00. Sendo a alíquota única a de 20%, por dentro, o imposto suportado nestas compras será de R\$140,00. Como a família encontra-se na faixa de isenção integral (menos de um salário mínimo), o valor da isenção focalizada a que terá direito será de R\$140,00. Outro caso ilustrativo pode ser o de uma família que percebe rendimentos superiores a um e inferiores a três salários mínimos, enquadrando-se, portanto, na “faixa de progressividade”. Supondo que o consumo dessa família em determinado mês seja de R\$1.500,00 e que a desoneração correspondente ao seu nível de ingressos seja de 60% do valor do imposto suportado, o Estado deverá devolver R\$180,00 ($R\$1.500,00 \times 20\% \times 60\%$) a esta família hipotética.

É importante destacar que estas devoluções focalizadas não são subsídios, mas simples restituição de valores que o Estado arrecada dos contribuintes de direito (empresas) em operações que, por força da norma legal constituída para este fim, estarão isentas do imposto.

Outro detalhe importante no que tange à operacionalidade e à confiabilidade do mecanismo de “personalização” de um IVA para o Brasil, bem como para outros

¹⁷ Existem diversos critérios para devolução do IVA, como o “progressista” e o “regressivo”, citados por Barreix et. al. (2010), e o “progressivo”, defendido por Padilha (2017).

países com patamar tecnológico compatível com as exigências de tal solução, é que haja limites individuais previstos para a fruição dos benefícios. Estes limites devem ser estabelecidos de acordo com o patamar de renda declarada pelas famílias no CadÚnico, evitando, ou mitigando, o mau uso dos recursos do programa. Por exemplo: suponhamos que famílias que auferem rendimentos mensais de aproximadamente R\$1.000,00 (R\$12.000,00 por ano) destinem cerca de 80% destes ingressos para gastos com bens e serviços para consumo. Neste caso, o montante do consumo que será beneficiado com a isenção focalizada não poderá superar o valor de R\$9.600,00 na média acumulada dos últimos doze meses.

Um último aspecto que merece destaque é o fato de que o IVA-P, na forma aqui concebida, deve prever uma solução para famílias que residam em locais onde não exista suporte tecnológico para que a empresa se conecte com a Administração Tributária, como pode ser o caso de alguns estabelecimentos localizados em áreas rurais distantes, que não dispõem de energia elétrica ou de serviço de internet. Para estas situações, uma solução plausível é estimar o consumo gravado pelo IVA a partir de outros indicadores conhecidos, como, e principalmente, a renda bruta mensal familiar. Vale lembrar que, após determinado período de experiência, a própria base de dados do programa de “personalização” oferecerá as informações necessárias para estimar com maior precisão a relação entre, por exemplo, os rendimentos e o consumo gravado pelo IVA das famílias beneficiadas.

“Personalização” e modernização

A “personalização” pode ser ajustada a qualquer desenho de IVA, ou seja, com independência da forma e da intensidade como são concebidos os elementos estruturais do imposto: alíquotas, isenções, regime de compensação, tratamento às pequenas empresas, etc. Contudo, não há sentido em adotá-la em concomitância com um IVA heterogêneo, ineficiente, pois uma de suas justificativas é justamente a de viabilizar a adoção de um desenho que maximize a eficiência econômica e a eficácia operacional do imposto. O IVA Personalizado (IVA-P) deve harmonizar os dois atributos desejáveis para potencializar as características do imposto no

tocante aos objetivos de eficiência e equidade, ou seja, a “modernização”¹⁸ e a “personalização”. A “modernização”, de maneira resumida, refere-se a adotar as práticas atualmente recomendadas, dentre estas, uma alíquota e poucas isenções (“homogeneização”, comentada anteriormente), base ampla (bens e serviços), critério financeiro para compensação dos “créditos”, devolução integral e ágil dos “saldos credores” e princípio “do destino” para ajustamento de fronteira/divisa do imposto. A “modernização” é, portanto, o atributo orientado à consecução dos princípios vinculados especialmente à eficiência econômica e à eficácia operacional do imposto, como neutralidade, simplicidade e potencialidade arrecadatória; e a “personalização” se preocupa com os aspectos relacionados com a justiça fiscal, notadamente, com a equidade tributária e com os efeitos sobre a redistribuição da renda.

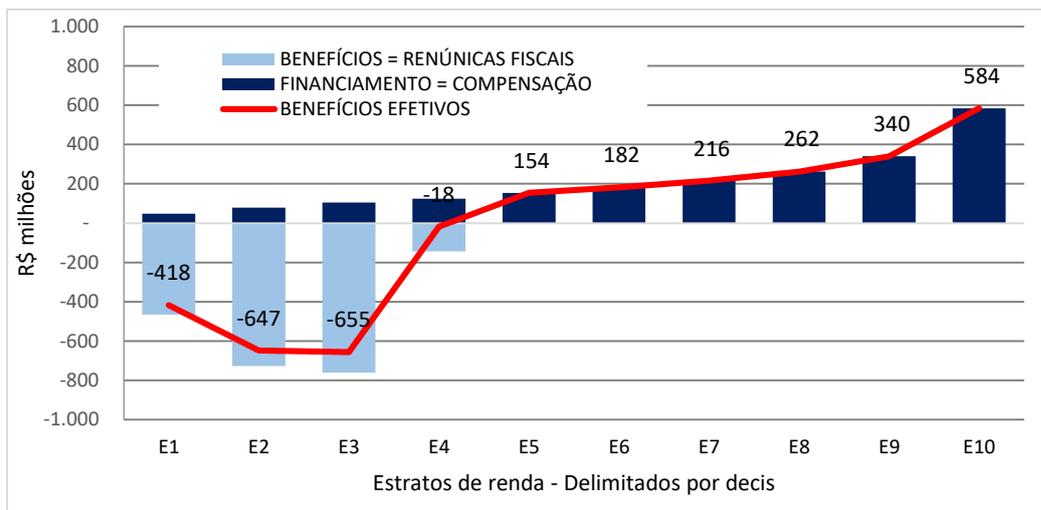
5. EFEITOS SOCIOECONÔMICOS E VANTAGENS DO IVA-P PARA O BRASIL

Focalização dos benefícios

A focalização dos benefícios fiscais, em contraposição ao “espalha-chumbo” fiscal que caracteriza a solução universal, é a característica mais marcante da política de “personalização” do IVA. O autor confirmou este comportamento, ao estimar a distribuição dos benefícios e dos financiamentos compensatórios para o caso fictício da “personalização” do ICMS (ICMS-P), como reproduzido na Figura 6.

**FIGURA 6 – BENEFÍCIOS EFETIVOS DO ICMS-P
POR EXTRATO DE RENDA (DECIS)
EM MILHÕES
RIO GRANDE DO SUL
(2015)**

¹⁸ Evidentemente, a expressão “modernização” (tornar moderno) só tem sentido quando se refere a algo já existente. Aqui se assume que o IVA pré-existente no Brasil, embora muito deficiente, é o ICMS.



Fonte: Padilha (2017)

Observa-se que as desonerações concedidas de forma focalizada fazem com que a redução do ônus fiscal (barras azuis) se concentre nos estratos inferiores de renda, ao mesmo tempo em que o financiamento compensatório atinge, preponderantemente, os mais ricos (barras laranja). De fato, 93% das renúncias fiscais favorecem exclusivamente as famílias situadas até o terceiro decil de renda¹⁹ (30%), e aproximadamente 60% do “custo” destas renúncias recaem sobre os 30% mais ricos. Assim, os benefícios “líquidos” (linha vermelha) seguem uma trajetória praticamente idêntica à das renúncias. A formação destes polos está plenamente de acordo com uma política que visa à progressividade do IVA.

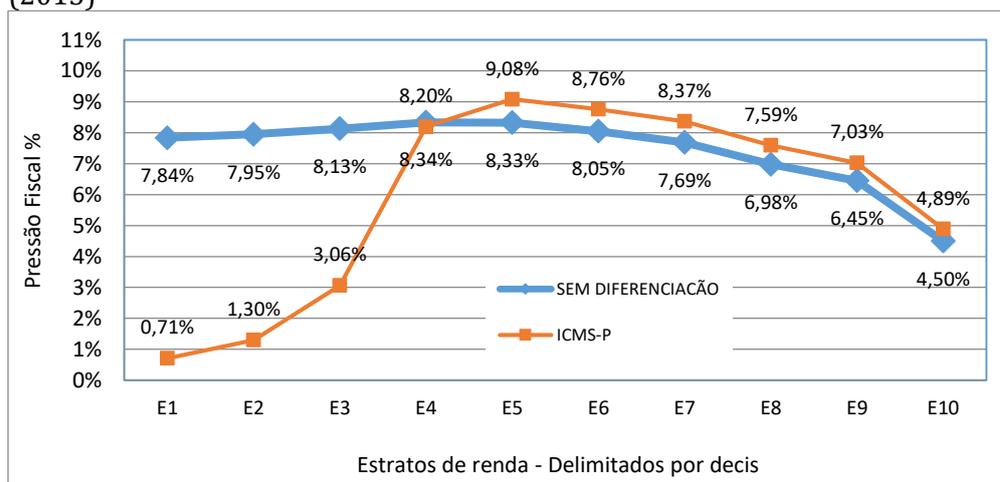
Pressão fiscal

A “personalização” do IVA, como demonstrado no item anterior, promove uma redução substancial do imposto suportado pelas famílias mais pobres, ao mesmo tempo em que impõe um incremento do ônus fiscal aos relativamente mais ricos. É interessante observar que, embora as reduções da pressão fiscal para os mais pobres sejam substanciais (média de 80% para os três primeiros estratos), o incremento desta variável para os mais ricos é pouco significativo (média de

¹⁹ Na Figura 6, é possível observar que algumas famílias do quarto estrato de renda também são beneficiadas. Isto parece contraditório, à medida que a política analisada beneficia apenas famílias com rendimentos até o terceiro decil (30%). Por isto, é necessário esclarecer que o cenário de “personalização” utilizado pelo autor prevê a concessão das isenções em função da renda per *capita*, atingindo, assim, estratos superiores ao terceiro.

0,62% para os cinco estratos superiores). Isto se justifica pelo elevado grau de concentração da renda no Estado do Rio Grande do Sul (FIGURA 7).

**FIGURA 7 – PRESSÃO FISCAL DO ICMS-P
POR EXTRATOS DE RENDA (DECIS)**
Em %
RIO GRANDE DO SUL
(2015)



Fonte: Padilha (2017)

Cabe reiterar que estas estimativas consideram a hipotética “personalização” do ICMS, que é um tipo de IVA (deficiente) com base de sujeição restrita aos bens e a alguns serviços. No caso de um IVA moderno, esta base seria muito mais ampla, de forma que os montantes envolvidos (renúncias e compensações), mantidos os parâmetros utilizados no aludido estudo, seriam significativamente superiores, com efeitos ainda mais importantes sobre a pressão fiscal.

Neutralidade

O princípio de neutralidade, em IVA, materializa-se à medida que o imposto deixe de influenciar a forma de organização da produção e as decisões de compra dos agentes econômicos, especialmente no caso de bens intermediários e de capital. Como visto, as isenções, mais especificamente os “estornos” associados a estas desonerações, atuam exatamente no sentido contrário, ou seja, geram estímulos para que as empresas se organizem ou realizem transações de forma ineficiente

para reduzir seus custos tributários. Portanto, a “modernização” do IVA, ao restringir as isenções, atua no sentido da “neutralidade” da imposição, isto é, a favor da eficiência da produção.²⁰

Simplicidade

Os fazendistas convergem na avaliação de que a “simplicidade” de um imposto é uma virtude que incide de forma positiva sobre os labores da Administração Tributária, dos contribuintes e de terceiros implicados em determinadas obrigações acessórias, de modo que, respeitada a consecução de outros princípios ou fins considerados de nível superior, este princípio deve ser sempre observado. A simplicidade também está associada a outro princípio altamente relevante da tributação, que é o da “transparência”, incidindo positivamente sobre a cidadania e aumentando a segurança jurídica para investidores (especialmente estrangeiros), além de facilitar as estimativas e os estudos destinados a subsidiar mudanças no próprio sistema tributário.

A “modernização” do IVA, ao transladar em maior medida o princípio da simplicidade, *vis à vis* a heterogeneidade²¹ da “solução universal”, conduz à otimização dos recursos empregados, tanto na esfera privada como na pública, além de tornar mais transparente o imposto.

Potencialidade arrecadatória

Tanto a teoria quanto os estudos empíricos confirmam que o IVA, de uma maneira geral, é um imposto com alta capacidade de arrecadação. No entanto, o IVA-P é potencialmente superior, por diversas razões, entre elas:

- O processo de “modernização”, ao ser restritivo, no que tange à concessão de isenções objetivas, reduz as erosões na base de sujeição do IVA;
- A redução dos “estornos”²², o aumento da eficiência da produção²³ e a redução dos custos na esfera privada²⁴ favorecem a competitividade das

²⁰ Conforme o “teorema da eficiência da produção”, de Diamond y Mirrlees (1971).

²¹ Ver seção “3 - Diferenciação Impositiva: custos elevados”.

²² Ver subitem “Isenções”, na seção “3 - Diferenciação Impositiva: custos elevados”.

empresas nacionais, tanto no mercado internacional quanto no doméstico, gerando efeitos positivos sobre a produção e, por conseguinte, sobre o consumo;

- A simplificação reduz a evasão fiscal;
- O mecanismo de “personalização” dos benefícios, mais especificamente a ação de 30% a 40% da população – que passam a exigir a emissão dos documentos fiscais eletrônicos – estimula a formalização das operações de venda no varejo; e
- O efeito redistributivo do processo de “personalização” aumenta a demanda agregada ao deslocar para o consumo interno parte da renda que seria poupada ou utilizada em gastos em outros países.

6. PROGRESSIVIDADE E REDISTRIBUIÇÃO

As diferenças na pressão fiscal experimentada pelos distintos estratos de renda determinam o caráter progressivo ou regressivo dos impostos. Como foi visto, a partir do caso do ICMS do Rio Grande do Sul, as variações na pressão fiscal, bem como sua amplitude,²⁵ são muito superiores quando se adota a “personalização” (ICMS-P), *vis à vis* a “solução universal”. O autor constatou²⁶ que o ICMS atua como um “Robin Hood”²⁷ às avessas, deslocando recursos dos mais pobres para os mais ricos ($MT = 0,9902$).

Por outro lado, com a adoção do ICMS-P, a incidência se torna redistributiva ($MT = 1,0020$). A “personalização” também demonstrou superioridade no que respeita à progressividade, convertendo o ICMS, da condição de regressivo ($K = -0,0272$),²⁸

²³ Ver subitem “Neutralidade”, nesta seção.

²⁴ Ver subitem “Simplicidade”, nesta seção.

²⁵ Diferença entre os valores máximos e mínimos.

²⁶ Padilha, 2017.

²⁷ Para medir o efeito dos cenários analisados sobre a redistribuição da renda primária, Padilha (2017) utiliza o Índice de *Musgrave e Thin* (MT). Resultado menor que a unidade indica que a política analisada é concentradora; resultado superior indica que é redistributiva para a variável focal considerada (pode ser a renda ou o consumo).

²⁸ Para medir a progressividade dos cenários analisados, Padilha (2017) utiliza o clássico Índice de Kakwani (K). Resultado menor que a unidade indica que a política analisada é regressiva; resultado superior indica que é progressiva.

para progressivo ($K = 0,0487$). Este aspecto merece ser destacado, pois se trata de um imposto indireto sobre o consumo, tido como inexoravelmente regressivo.

Deste resultado pode-se depreender, ainda, que a “personalização” pode superar a “solução universal” também no que tange às suas pretensões, pois seus objetivos não podem ser mais ambiciosos que a simples mitigação da regressividade, e a “personalização” permite almejar, inclusive, a progressividade da imposição. Estes resultados representam uma expressiva ruptura com os paradigmas que delimitam a tradicional abordagem acerca da incidência do IVA.

Resolvendo a conflito das bases tributárias

Prepondera, entre os especialistas, o entendimento de que os impostos diretos sobre a renda e a riqueza são mais adequados para implementar a tributação progressiva, dando guarida à ideia amplamente difundida de que países em desenvolvimento devem reduzir a participação dos impostos sobre o consumo e a sobre a produção, aproximando-se do perfil observado nos países mais desenvolvidos. Em sistemas tributários nos quais a competência do IVA e o Imposto de Renda sobre Pessoa Física (IRPF) é outorgada ao governo central, como é o caso da maioria dos países, variações na participação relativa destas bases não incidem sobre a distribuição das competências tributárias entre os diversos níveis de governo. Este não é o caso do Brasil, onde o “consumo” é explorado, preponderantemente, pelas unidades federativas (UF), e a “renda”, pela União. A ampliação da participação da base “renda”, em detrimento do “consumo”, é uma solução complexa e pouco viável, desde a perspectiva política, pois altera a distribuição das competências tributárias e, por conseguinte, a distribuição das receitas próprias e o volume de transferências intergovernamentais verticais. O IVA-P, ao introduzir a tributação progressiva sobre a base “consumo”, neutraliza a citada necessidade de ampliar-se a participação das outras bases no sistema tributário, permitindo que cada nível de governo institua mecanismos e políticas de equidade e redistributivas de forma independente e mais ajustadas às suas respectivas realidades.

Potencial redistributivo

A progressividade de um imposto se refere à forma como a carga tributária é distribuída entre a população, e a redistribuição está relacionada com a diferença de desigualdade na distribuição de renda antes e após a incidência do(s) imposto(s). Embora a progressividade revele o grau de equidade de um imposto, é apenas um meio econômico para o objetivo da redistribuição da renda. O outro elemento determinante da potencialidade redistributiva de um imposto é a arrecadação. Este aspecto é altamente relevante ao examinar-se a hipótese de um IVA-P para o Brasil. Imaginemos a introdução de um IVA-P que substitua alguns dos atuais impostos sobre o consumo e produção, IPI, ICMS e ISSQN,²⁹ que respondem por aproximadamente 26% da arrecadação nacional. Este percentual é mais do que o dobro da participação do IRPF, de natureza progressiva, que é responsável por apenas 11% do total. É fácil perceber que um IVA-P, que substitua, em termos arrecadatários, o ICMS, o IPI e o ISSQN, mesmo diante da hipótese de ser menos progressivo que o IRPF, possuiria uma capacidade redistributiva muito superior.

Caráter pessoal e capacidade contributiva

Embora este artigo apoie suas reflexões, sobretudo, em fundamentos da ciência econômica, convém incorporar um aspecto relevante de natureza estritamente jurídica. Diz a nossa Carta Magna³⁰ que “*sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte (...)*”. Depreende-se do comando selecionado que o legislador constituinte reconhece e admite a possibilidade de o ordinário defrontar-se com condicionantes, especialmente as de ordem técnica, impostas pelas características específicas de determinadas figuras impositivas, e que tais restrições tornariam inviável a aplicação da desejável “pessoalidade” da tributação. Estas restrições são típicas dos impostos indiretos sobre o consumo, como os IVA convencionais. Não obstante, o legislador constituinte não deixa dúvidas em relação à sua preferência por impostos de caráter pessoal e progressivo. Assim, em havendo alternativa viável e eficaz (“*sempre que possível*”), que permita distinguir subjetivamente os

²⁹ Considerando apenas IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados), ICMS e ISS (Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza).

³⁰ Constituição Federal, art. 45, §1º.

contribuintes de fato (“*caráter pessoal*”) e distribuir o ônus fiscal de acordo com a capacidade contributiva (“*econômica*”), esta deverá ser a escolhida pelo legislador infraconstitucional. O IVA-P pode ser esta alternativa, pois, como foi demonstrado neste artigo, é viável tecnicamente, exerce efeitos positivos no tocante à eficiência econômica e à eficácia operacional e permite ajustar a pressão fiscal às características pessoais dos consumidores. Os contribuintes (famílias) que não se encontrem em condição de vulnerabilidade socioeconômica, segundo os critérios utilizados pelo CadÚnico, suportarão integralmente o imposto repercutido no consumo domiciliar, e para as demais o gravame é ajustado segundo suas possibilidades econômicas, reforçando a índole progressiva desta solução.

Não se trata aqui, evidentemente, de desenvolver tese que conduza à ideia de que o legislador ordinário, frente às atuais disponibilidades tecnológicas, estaria obrigado a introduzir a “personalização” do IVA, raciocínio este que, estendendo-se ao sistema tributário vigente, seria aplicável, inclusive, ao ICMS. Esta é, talvez, uma leitura extrema. Quer-se apenas destacar que o IVA-P, ao emprestar à incidência o desejável “caráter pessoal”, ao mesmo tempo em que torna a imposição progressiva, se conforma de maneira mais precisa, em comparação aos IVA convencionais, ao anseio de justiça fiscal da sociedade brasileira, plasmada na letra da “constituição cidadã”.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A “personalização” do IVA apresenta enormes vantagens em relação à prática recorrente de desoneração de certos produtos, geralmente em combinação com múltiplas alíquotas. Além de ser compatível com um desenho de IVA orientado pelos objetivos de eficiência econômica e eficácia operacional, pode gerar efeitos redistributivos importantes, dependendo do grau de progressividade, ou seja, dos parâmetros de isenção focalizada estabelecidos. O IVA-P é, potencialmente, um poderoso instrumento para enfrentar a inequidade que caracteriza o sistema tributário brasileiro e a distribuição da renda nacional. Não há exagero em afirmar que um IVA-P para o Brasil, aliado a outras figuras impositivas tradicionalmente designadas para a função redistributiva, pode conduzir o sistema tributário ao papel de protagonista do urgente processo de desenvolvimento econômico, com

redução das desigualdades sociais, reclamado pela maior parte da sociedade brasileira.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BARREIX, A., BÈS, M. E ROCA, J. (2010). *Personalized VAT: Increasing Revenue Collection and Compensating the Poor*, Inter-American Development Bank, Washington, D.C.
- DIAMOND, P. E MIRRLEES, J. (1971). *Optimal Taxation and Public Production I: Production Efficiency*. American Economic Review 61(1). Pittsburgh.
- EBRILL, I., KEEN, M., BODIN, J.P. E SUMMERS, V. (2001). *The Modern VAT*. International Monetary Fund, Washington, D.C.
- INTERNATIONAL TAX DIALOGUE (2013). *Key issues and debates in VAT, SME taxation and the tax treatment of the financial sector*. Naciones Unidas, Comisión Europea, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial y Centro Interamericano de Administraciones Tributarias.
- PADILHA, G. (2017). *ICMS Personalizado (ICMS-P): un IVA moderno, eficiente y equitativo*. Tesis doctoral. Universidad de Alcalá. Alcalá de Henares.