

REFORMA TRIBUTÁRIA

Repensando o combate à desigualdade na tributação do consumo

Propostas de cashback não deveriam ser refutadas apenas com base em dificuldades práticas

LEONARDO AGUIRRA DE ANDRADE
CAIO CEZAR SOARES MALPIGHI



Crédito: Pixabay

Independentemente do nome que se dê a determinado tributo, ou então da técnica por ele adotada para captar a riqueza, fato é que o tributo sempre estará captando a renda do cidadão, já que, conforme explica Luís Eduardo Schoueri, a capacidade contributiva que autoriza a tributação decorre da manifestação de riqueza, em diferentes momentos nos quais é possível identificar a renda do contribuinte: “*seja sua percepção (i.e., renda auferida), acúmulo (i.e., renda poupada; patrimônio) ou consumo (i.e., renda consumida; tributação do consumo)*”. ^[1]

No entanto, diferentemente da tributação direta da renda que se dá de forma progressiva, a tributação indireta do consumo tende a ser regressiva. Por exemplo, no imposto de renda, quem tiver uma renda maior arcará, proporcionalmente, com uma carga tributária maior do que quem tiver uma renda menor, em razão de um escalonamento de alíquotas que aumentam progressivamente de acordo com a renda auferida pelo contribuinte. A progressividade não é plena, porque dois contribuintes que tenham rendas diferentes e estejam na mesma faixa de tributação estão submetidos à mesma alíquota. No entanto, trata-se de um ideal de progressividade. Por outro lado, nos tributos sobre o consumo, como, por exemplo, o **ICMS**, os mais ricos e os mais pobres pagam indiretamente a mesma carga tributária ao consumir determinados bens. Ocorre que essa carga tributária sobre a renda consumida abocanha uma proporção menor da renda total do mais rico do

que da renda total do mais pobre. Daí a injustiça dessa regressividade: aplica-se a mesma carga tributária para contribuintes com capacidades contributivas diferentes.

Parte da doutrina brasileira se baseia na ideia de que a seletividade em função essencialidade seria uma possível solução para a aplicação da igualdade em matéria de tributos sobre o consumo^[2]. Há também na doutrina estrangeira entendimento em igual sentido: bens essenciais devem ter uma tributação reduzida para os tributos sobre o consumo, sob pena de impedir o seu consumo pela população mais pobre^[3].

Trata-se, portanto, de um método que visa combater a regressividade na tributação do consumo e que foi adotado como princípio pela nossa Constituição Federal, conforme o artigo 153, §3º, inciso I, para o IPI, bem como o artigo 155, §2º, inciso III, para o ICMS.

Indo além da mera identificação de uma correlação entre igualdade e seletividade, Ricardo Lodi Ribeiro sustenta que “o instrumento mais adequado para atingir a capacidade contributiva do consumidor nos impostos indiretos é o princípio da seletividade”, na medida em que permitiria uma redução de carga tributária em função da essencialidade dos produtos e, portanto, o consumo de bens populares seria tributado com alíquotas menores^[4].

De modo diverso, Alcides Jorge Costa ensinava não haver uma relação entre seletividade e capacidade contributiva, na medida em que a tributação sobre o consumo não seria pessoal e, portanto, os critérios por ela adotados seriam “incompatíveis” com a mensuração da capacidade econômica do contribuinte^[5]. Na visão de Alcides Jorge Costa, o fato de os bens essenciais serem consumidos por todos (pobres e ricos) seria um indicativo de que a tributação não está sendo graduada conforme a capacidade contributiva^[6].

Diante disso, surgem questões importantes a serem apreciadas em um contexto – como o atual – no qual está em discussão uma reforma tributária que tende a redefinir a tributação do consumo no país e potencialmente alterar as normas constitucionais acima mencionadas.

Tais questões se mostram pertinentes para avaliar as propostas de *cashback* dos projetos de reforma tributária objeto da Proposta de Emenda Constitucional (**PEC**) nº 45^[7] e da PEC 110^[8], vale dizer, os métodos de devolução dos tributos sobre o consumo para a população de baixa renda.

Isso porque, sendo adotado o modelo de alíquota única indicado nesses dois projetos de reforma tributária, haveria uma superação da seletividade em função da essencialidade como critério de aplicação da igualdade, para que, de modo diverso, se privilegie a capacidade contributiva como critério de aplicação da igualdade, sendo que esta seria identificada a partir de parâmetros atrelados à renda do consumidor, associada à devolução de valores relativos ao tributo sobre o consumo aos mais pobres.

Não se trata de negar o fato de que muitos países que adotam IVA praticam alíquotas variadas, diferenciando mais essenciais do que outros^[9]. Também não se nega que a

essencialidade é uma das formas de compensar o efeito regressivo da tributação do consumo^[10].

A questão que se busca enfrentar aqui é se a seletividade é o mecanismo *mais adequado* de aplicação da igualdade em matéria de tributos sobre o consumo.

Primeiramente, cabe observar, conforme aponta Melina Rocha Lukic, que há argumentos para sustentar que a desoneração da tributação do consumo, por meio de isenções e alíquotas reduzidas, não necessariamente atinge o objetivo de reduzir o preço de bens essenciais e, portanto, não necessariamente minimiza os efeitos da regressividade^[11]. Nesse sentido, há estudo do Parlamento Europeu sinalizando que é reduzido o efeito distributivo das políticas fiscais fundadas na seletividade, de modo que não necessariamente existe um impacto positivo para os mais desfavorecidos, mas, pelo contrário, cogita-se que tais políticas podem favorecer os mais ricos^[12].

Em segundo lugar, há uma renúncia tributária desprovida de fundamento na igualdade relativamente à parcela dos bens essenciais, onerados com tributação sobre o consumo reduzida, consumidos pela população mais rica^[13]. Essa particularidade coloca em dúvida a efetividade da seletividade enquanto critério de aplicação da igualdade na tributação do consumo.

Em terceiro lugar, é oportuno observar o impacto da evolução da tecnologia nesse debate. De fato, no século passado, em meio a um cenário desprovido de tecnologia capaz de identificar os consumidores finais, adquirentes dos bens e serviços tributados, e, sobretudo, dos elementos indicativos de sua capacidade contributiva individual, de maneira global (isto é, a sua renda anual), o método da seletividade era a alternativa mais viável, apesar de menos criteriosa para fins da mensuração da capacidade contributiva^[14]. Como ensina Mizabel Derzi, a seletividade seria um critério substitutivo em relação à capacidade contributiva (de acordo com a personalidade do consumidor), por força dos problemas práticos na graduação individual. Tratar-se-ia de uma espécie de “plano B” na busca da igualdade na tributação indireta^[15].

Se a praticabilidade justificou a seletividade como critério mais adequado no passado, é oportuno revisitar essa premissa, a fim de avaliar se as condições técnicas consideradas no momento da edição da **Constituição Federal** já não foram alteradas. Isto é, talvez, aqueles obstáculos já não existam mais.

Atualmente, há indícios de que já existem meios tecnológicos capazes de identificar o consumidor final. O exemplo do programa de cashback de ICMS no Rio Grande do Sul, para produtos que foram comercializados com o CPF do consumidor final destacado na nota fiscal, indica a existência de meios tecnológicos aptos a identificar quem efetivamente pratica o consumo. Se a tecnologia disponível para a Administração Tributária permitir, com base no art. 199 do Código Tributário Nacional (**CTN**), uma troca de informações que viabilize o cruzamento entre o CPF do consumidor e a sua faixa de renda, capturada pela Receita Federal e pelos programas de assistência social (Bolsa Família, Auxílio Emergencial etc.), talvez seja viável uma melhor individualização da sua capacidade contributiva do consumidor. Se for possível, no ato da compra, identificar contribuintes de

baixa renda, por exemplo, talvez seja factível a devolução a eles do tributo sobre consumo, de modo tornar mais efetiva a promoção da igualdade.

A dificuldade de se tributar, de forma equânime, o consumo se dá pelo fato de essa tributação captar apenas uma parcela da renda que está sendo consumida naquele momento, não avaliando a capacidade contributiva do contribuinte, por completo, de maneira mais individualizada e pessoal^[16].

Entretanto, se hoje for possível, do ponto de vista tecnológico, operacionalizar a devolução ou o cashback do imposto sobre o consumo pago pelos contribuintes de baixa renda, ou mesmo proporcionalizar (com devoluções parciais) a carga tributária conforme as diferentes faixas de riqueza dos contribuintes, a igualdade, especificada pela capacidade contributiva, seria melhor efetivada. A tributação do consumo do Brasil seria mais justa.

Richard Ainsworth sugere que a utilização dos chamados “*smart cards*” para identificar determinados contribuintes, a partir da sua biometria, que estariam cadastrados como de baixa renda, possibilitaria a quantificação do ônus fiscal sobre o seu consumo proporcional à sua renda^[17].

Essa mudança de paradigma (da seletividade para a capacidade contributiva) seria melhor fundamentada juridicamente, se a reforma tributária que vier a ser implementada reconfigurar o contribuinte na tributação do consumo, estabelecendo expressamente que o adquirente de bens e serviços é o contribuinte do tributo sobre o consumo. Essa modificação se mostra importante para identificar o consumo como ato que sinaliza a renda consumida pelo adquirente de bens e serviços.

Seria oportuno, nesse contexto, deixar de lado o atual modelo (no qual o contribuinte é vendedor ou o prestador do serviço) para se caminhar para um modelo em que vendedor ou o prestador do serviço são meros agentes arrecadadores e quem pratica o fato gerador é o adquirente de bens e serviços. Essa alteração seria coerente com a mensuração da capacidade do contribuinte, isto é, daquele que pratica o fato gerador do tributo e, no caso do consumidor final, de quem pode assumir um ônus tributário em valor que guarda relação com a sua faixa de renda. Se não for identificada capacidade contributiva alguma, justifica-se a devolução do imposto. Com isso, passa a existir um vínculo jurídico entre contribuinte (adquirente) e Estado que dá suporte legal para tal restituição.

A partir dessa perspectiva, entendemos que as propostas de cashback, apresentadas no contexto da reforma tributária, podem ser, sim, positivas para o nosso sistema tributário, no sentido do aprimoramento da igualdade. Isso porque a devolução realizada ao consumidor levando em conta o total de sua renda auferida em proporção à sua renda consumida seria a melhor técnica para se tutelar a igualdade, de modo a conferir um tratamento mais equânime de acordo com a contributiva de cada consumidor, conforme lecionava Klaus Tipke^[18].

O aprimoramento da igualdade, nessa linha de raciocínio, não significa a sua plena eficácia, pois dois contribuintes, um rico e outro muito rico, provavelmente arcarão com a mesma carga tributária ao consumirem o mesmo produto. Esse defeito sistêmico na aplicação da igualdade em matéria de tributação do consumo, a nosso ver, é tolerável, assim como a ausência de plena progressividade na tributação da renda. No entanto, se,

para além da busca da igualdade, o modelo de cashback tiver como objetivo a redução da desigualdade, será necessário adotar algum parâmetro de progressividade.

Se, de um lado, o critério da capacidade contributiva mantém o *status quo ante*, de outro lado, a progressividade tem potencial para reduzir desigualdades sociais econômicas, de modo a se buscar um efeito redistributivo das riquezas^[19]. Uma maior efetividade da igualdade seria verificada se, para fins da mensuração da restituição, houvesse uma proporcionalidade, baseada em progressividade, mesmo para aqueles não estejam categorizados como população de baixa renda. O sistema seria ainda mais justo. Modelos de devolução de tributação sobre o consumo, como o do Canadá, em que existem valores fixos,^[20] tendem a não atingir esse objetivo, na medida em que não há proporção entre o montante pago, a renda do consumidor e o valor da eventual restituição.

A conclusão em sentido favorável ao modelo de cashback, construída em tese, não afasta a necessidade de verificação e enfrentamento de eventuais outros obstáculos práticos para sua efetivação. Cogitam-se aqui alguns pontos de atenção: (i) o número elevado de pessoas de baixa de renda sem CPF ativo (considerando que, para fins do Auxílio Emergencial, se identificou um número relevante de brasileiros sem CPF)^[21]; (ii) os riscos de fraude, sobretudo em relação aos casos de consumo em nome de terceiros; (iii) o fato de menos de um quarto dos brasileiros entregarem declaração de imposto de renda^[22], e a informalidade do comércio nas regiões mais pobres do Brasil.

Para fins da compreensão e do eventual endereçamento dessas dificuldades práticas, é oportuno o exame mais aprofundado da experiência internacional em relação a modelos análogos ao cashback, o que justifica um novo artigo sobre o tema. De todo modo, como não se pode desenhar sistemas de tributação a partir das patologias, e sim dos fins que se busca atingir, as referidas propostas de cashback não deveriam ser refutadas apenas com base nessas dificuldades práticas. Aliás, o modelo de cashback pode ser incentivo para o endereçamento dessas questões e para a melhor identificação da renda dos brasileiros.

*

O presente artigo decorre dos debates realizados no Núcleo de Pesquisas do Mestrado (Nupem) do Instituto Brasileiro de Direito Tributário (IBDT). A opinião dos autores não necessariamente reflete a posição institucional do IBDT, nem dos professores e pesquisadores do Nupem.

^[1] SCHOUERI, Luís Eduardo. Considerações acerca da disponibilidade da renda: renda disponível é renda líquida. In: ZILVETI, Fernando Aurelio; FAJERSTAJN, Bruno; e SILVEIRA, Rodrigo Maito da (coord.). *Direito tributário – princípio da realização no Imposto sobre a Renda – estudo em homenagem a Ricardo Mariz de Oliveira*. São Paulo: IBDT, 2019, p. 23.

^[2] COSTA, Regina Helena. *Princípio da capacidade contributiva*. 4ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 104; CONTI, José Maurício. *Princípios tributários da capacidade contributiva e da progressividade*. São Paulo: Dialética, 1996, p. 69;. DUTRA, Micaela Dominguez. *Capacidade contributiva: análise dos direitos humanos e fundamentais*. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 129; MELO, João Paulo Fanucchi de Almeida. *Princípio da capacidade contributiva: a sua aplicação nos casos concretos*. Quartier Latin, 2012, p. 167.

[3] GRIZIOTI, Benvenuto. *Princípios de Política, Direito Y Ciencia de La Hacienda*. Madri: Instituto Editoria Reus, 1958, p. 170.

[4] RIBEIRO, Ricardo Lodi. O mito da juridicização da repercussão econômica. In: MACHADO, Hugo de Brito (coord.) *Tributação indireta no direito brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 377.

[5] COSTA, Alcides Jorge. O princípio da capacidade contributiva. *Revista de Direito Tributário*, Volume 55, jan-março de 1991, p. 297-302 (301).

[6] COSTA, Alcides Jorge. O princípio da capacidade contributiva. *Revista de Direito Tributário*, Volume 55, jan-março de 1991, p. 297-302 (301).

[7] CONGRESSO NACIONAL. Último relatório da PEC 45 apresentado pela Comissão Mista de Reforma Tributária em 12 de maio de 2021: <https://legis.senado.leg.br/comissoes/arquivos?ap=6335&codcol=2334>. Acesso em: <06 mar. 2023> “Art. 152-A. (...) § 2º A União cobrará adicional de alíquota, cujo produto da arrecadação será exclusivamente aplicado, nos termos da lei, em programas de devolução do imposto para famílias de baixa renda, observado o seguinte: I – serão vedados a sua retenção ou o seu contingenciamento; II – não incidirá sobre operações contratadas pela administração pública direta, por autarquias e por fundações públicas; e III – será não cumulativo, nos termos do § 1º, V. § 3º Nenhuma vinculação, além da destinação de recursos prevista no § 2º, será aplicada ao produto da arrecadação do adicional de alíquota do imposto. § 4º Nas operações interestaduais e intermunicipais, além da alíquota da União, incidirão a alíquota do Distrito Federal ou a do Estado e a do Município de destino da operação. § 5º Os débitos e os créditos do imposto serão escriturados por estabelecimento, podendo sua apuração e seu pagamento ser realizados de forma centralizada pelo contribuinte. § 6º Para efeito da distribuição da receita do imposto pertencente aos Estados, Distrito Federal e Municípios, serão apurados sucessivamente: I – o montante do imposto incidente sobre operações que não gerem créditos aos adquirentes, em cada esfera federativa; e II – a participação do ente federativo no montante de que trata o inciso I deste parágrafo nas operações em que seja o destino, definido nos termos do § 8º, V.”

[8] CONGRESSO NACIONAL. Último substitutivo à PEC 110/19 apresentado em 16 de março de 2022 no Senado: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9090455&ts=1654087982620&disposition=inline> Acesso em: <06 mar. 2023>. “Art. 156-A. (...) § 8º Observada a aplicação homogênea em todos os Estados, Distrito Federal e Municípios, a lei complementar: (...) III – poderá prever a devolução total ou parcial, às famílias de baixa renda, do imposto incidente sobre suas aquisições de bens e serviços;”

[9] LEÃO, Martha; DEXHEIMER, Vanessa. A Tributação Indireta e o Mito da Alíquota Única. *Revista Direito Tributário Atual*, n.48. São Paulo: IBDT, 2º semestre 2021. Quadrimestral. p. 336-351 (343).

[10] SCHOUERI, Luís Eduardo. *Direito Tributário*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2019, p. 428

[11] LUKIC, Melina Rocha. Alíquotas diferenciadas ferem princípios constitucionais. **JOTA**. 2021. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/aliquotas-diferenciadas-ferem-principios-constitucionais-29092021/amp>>. Acesso em: 07 de março de 2023.

[12] European Parliament. *VAT gap, reduced VAT rates and their impact on compliance costs for businesses and on consumers*. European Parliamentary Research Service, 2021. p. 56-57. Disponível em: <<[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/694215/EPRS_STU\(2021\)694215_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/694215/EPRS_STU(2021)694215_EN.pdf)>. Acesso em: 07 de março de 2023. “The pass-through of lower VAT rates to consumer prices is a necessary, but not a sufficient condition for achieving environmental and social objectives on the demand side. Other factors, particularly the price elasticity of demand, which measures by how much consumers change their consumption in response to price changes, are decisive for whether non-standard VAT rates are successfully contributing to distributional, environmental and social objectives. (...) However, empirical evidence also shows that only VAT rates which were reduced with the aim of supporting low-income households (such as reduced rates on food) make the VAT more progressive. Other reduced rates (such as reduced rates to promote cultural goods), in contrast, tend to have a regressive effect and therefore counteract the distributional goals of policy makers. Furthermore, while existing reduced and zero VAT rates are of greater proportional benefit to low-income households in the EU (measured as the proportion of expenditure), they are typically of greater benefit to high-income households in absolute (cash) terms. Country-specific case studies mostly confirm the results from cross-country studies: although low-income households do benefit from reduced VAT rates, the distributional effects from reduced rates are rather small. Several case studies conclude that the distributional effects are not a strong argument for VAT rate differentiation since they do not significantly contribute to redistribution while subsidising high-income households. However, the studies also highlight that increasing the existing reduced rates without compensation measures would disproportionately hurt low-income households.”

[13] OECD/Korea Institute of Public Finance. *The Distributional Effects of Consumption Taxes in OECD Countries*. OECD Tax Policy Studies, n. 22, 2014, p. 37.

[14] VIEIRA DA ROCHA, Paulo Victor; FERNANDES, Marina da Silva. A normatividade e o sentido da seletividade da tributação sobre o consumo no Brasil. *Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário*, v. 16, p. 48-80, 2022.

[15] DERZI, Misabel. Princípio da igualdade no direito tributário e suas manifestações. *V Congresso Brasileiro de Direito Tributário*. São Paulo, 1991, p. 183.

[16] DE LA FERIA, Rita; KREVER, Richard, Ending VAT Exemptions: Towards a Post-Modern VAT (February 1, 2013). In: DE LA FERIA, Rita (ed.), *VAT Exemptions: Consequences and Design Alternatives* (Wolters Kluwer, 2013), pp. 3-36 (23). Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=2273111>>. Acesso em < 07 mar. 2023>.

[17] AINSWORTH, Richard Thompson. Biometrics: Solving the Regressivity of Vats and Rsts with “Smart Card” Technology. *Florida Tax Review*, v. 651, 2006. p. 50. Disponível em:

<https://scholarship.law.bu.edu/faculty_scholarship/1501>. Acesso em < 07 mar. 2023>.

[18] TIPKE, Klaus. Moral tributária do estado e dos contribuintes. Tradução: Luiz Dória Furquim. Porto Alegre. Sérgio Antônio Fabris Ed. 2012, p. 31.

[19] LAVEZ, Rafael Assef. Progressividade no Imposto de Renda: capacidade contributiva, desigualdade e direitos fundamentais. Série Doutrina Tributária, Volume XXIX. São Paulo: IBDT, 2020. P. 98

[20] O modelo canadense, todavia, não estabelece uma correspondência entre os valores que cada contribuinte tem direito, concedendo créditos por categoria de contribuintes (\$467 se for solteiro(a); \$612 se for casado(a) ou tiver companheiro(a); \$ 161 para cada filho menor de 19 anos). CANADA. *GST/HST Credit and Climate Action Incentive Payment- For the 2022-2023 payment period, 2022*. p. 7. Disponível em: <<https://www.canada.ca/content/dam/cra-arc/formspubs/pub/rc4210/rc4210-22e.pdf>>. Acesso em <07 mar. 2023>.

[21] Portal G1. Auxílio emergencial de R\$ 600 revela 46 milhões de brasileiros invisíveis aos olhos do governo. Disponível em: <<https://g1.globo.com/fantastico/noticia/2020/04/26/auxilio-emergencial-de-r-600-revela-42-milhoes-de-brasileiros-invisiveis-aos-olhos-do-governo.ghtml>>. Acesso em < 07 mar. 2023>.

[22] Portal G1. Imposto de Renda 2022: Receita 36,3 milhões de declarações, acima da expectativa do governo e novo recorde. **Disponível:** <<https://g1.globo.com/economia/imposto-de-renda/noticia/2022/06/01/imposto-de-renda-2022-receita-recebeu-mais-de-36-milhoes-de-declaracoes.ghtml>>. Acesso em < 07 mar. 2023>.

LEONARDO AGUIRRA DE ANDRADE – Professor e um dos coordenadores do curso de especialização em Direito Tributário brasileiro do IBDT. Professor nos cursos de pós-graduação da Fipecafi. Pós-doutorando, doutor e mestre pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo e LL.M pela Georgetown University. Um dos coordenadores do grupo de estudos “Tributos sobre o Consumo” do Núcleo de Pesquisas do Mestrado Profissional em Direito Tributário Internacional e Comparado (Nupem) do IBDT. Sócio do Andrade Maia Advogados

CAIO CEZAR SOARES MALPIGHI – Especialista em Direito Tributário pelo Instituto Brasileiro de Direito Tributário (IBDT), pesquisador do Núcleo de Pesquisas do Mestrado Profissional em Direito Tributário Internacional e Comparado (Nupem) do IBDT e do Núcleo de Estudos Fiscais (NEF) da Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (FGV Direito SP). Advogado no Mannrich e Vasconcelos Advogados



Os artigos publicados pelo JOTA não refletem necessariamente a opinião do site. Os textos buscam estimular o debate sobre temas importantes para o País, sempre prestigiando a pluralidade de ideias.