

## **Nota Técnica nº 08: Exoneração do IBS para Famílias de Baixa Renda**

v.3, 30 setembro 2018

De que maneira deve o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), que é um tributo geral sobre o consumo, tratar o consumo de pessoas e famílias de baixa renda? Por ter alíquota uniforme e base muito ampla, o IBS incide à mesma proporção sobre todos os tipos de consumo e todas as pessoas.

Há consenso de que membros da sociedade considerados economicamente hipossuficientes devem receber tratamento tributário preferencial. Não basta o tratamento isonômico (equidade horizontal), é preciso também exercer a equidade vertical isentando da tributação, total ou parcialmente, o consumo dessas pessoas.

Para concretizar esse anseio de solidariedade social diversos mecanismos têm sido desenvolvidos, envolvendo desoneração tributária ou transferência financeira. Esta nota técnica examina os principais mecanismos existentes ou propostos, com suas vantagens e desvantagens, e propõe solução inovadora.

### **I - Mecanismos envolvendo tributação**

Os primeiros instrumentos para desoneração do consumo de famílias de baixa capacidade econômica foram as isenções tributárias e o uso de alíquotas menores para bens considerados de consumo popular. Embora esses instrumentos sejam pouco eficazes para direcionar o benefício às pessoas-alvo, eram o que se podia fazer antes que existissem bases de dados sociais.

#### **1. Alíquotas diferenciadas para bens necessários**

Essa abordagem consiste em utilizar alíquotas múltiplas do imposto, graduando-as segundo o grau de essencialidade do produto (seletividade). Tanto a caracterização como essencial como a gradação das alíquotas requerem um forte elemento de subjetividade. E também de paternalismo, de vez que a lei estará direcionando o consumo para certos bens e punindo o consumo de outros bens de consumo lícito.

O emprego da seletividade aparece geralmente associado à adoção de alíquotas especialmente elevadas sobre bens considerados “não essenciais”, ou “supérfluos”, ou “de luxo”.

O recurso a alíquotas múltiplas torna o tributo complexo pela dificuldade de delimitar os conjuntos de bens sujeitos a cada alíquota, pelo incentivo a classificar bens similares como sujeitos a alíquota reduzida e pelo maior desafio que coloca à auditoria pela administração tributária.

A complexidade é maior se sobre os produtos incidirem vários impostos sobre vendas, cada qual com sua estrutura de alíquotas. Além disso, não se pode assegurar que alíquotas reduzidas se reflitam em preços menores cobrados dos consumidores.<sup>1</sup>

Já que não é possível evitar que pessoas de renda elevada consumam bens listados como de consumo popular, as alíquotas reduzidas acabam por ser pouco eficazes como ferramenta redistributiva e implicam elevado gasto tributário (renúncia fiscal). Ainda que proporcionalmente as famílias mais pobres utilizem uma parcela maior de sua renda na aquisição dos bens desonerados, em termos absolutos a desoneração beneficia mais as famílias de maior renda.

Consequência também do tratamento preferencial para todos os consumidores dos bens selecionados, independentemente do nível de renda, é o elevado custo da renúncia tributária.<sup>2</sup>

## 2. Isenção tributária simples

Trata-se aqui de caso particular de alíquotas diferenciadas discutido na seção anterior. As vendas de bens e serviços listados como essenciais são isentos do imposto. A isenção não elimina toda a tributação, já que o imposto pago nas etapas anteriores de produção/comercialização ficam incluídas no custo, portanto no preço dos produtos.

A isenção é ferramenta tosca para direcionar o benefício tributário ao consumo de famílias de baixa renda. Surgem os problemas de classificação já mencionados. Complica-se o controle tributário, tanto pelo contribuinte como pelo fisco. Até uma lista pormenorizada de bens e serviços isentos terá dificuldade no enfrentar

---

<sup>1</sup> Ver por exemplo Rita de la Feria, "Blueprint for Reform of VAT Rates in Europe", *Intertax* Vol. 43, No. 2, 2015.

<sup>2</sup> Ver por exemplo Artur Swistak et al., "In pursuit of tax equity: lessons from VAT rate structure adjustment in Poland", *Financial Theory and Practice* 39 (2) 115-137 (2015); OECD/Korea Institute of Public Finance (2014), *The Distributional Effects of Consumption Taxes in OECD Countries*, OECD Tax Policy Studies, No. 22, OECD Publishing; e Liam Ebrill et al., *The Modern VAT*, Washington D.C.: International Monetary Fund, 2001.

problemas de qualidade: arroz comum vs. arroz arbóreo, pescada branca vs. salmão, pão vs. farinha de rosca, cortes de carne diferentes etc.<sup>3</sup>

Um dos complicadores desse mecanismo de alívio tributário é a necessidade de o contribuinte de direito distribuir o imposto pago nas compras entre uma parte creditável (correspondente a vendas tributadas) e outra não creditável (correspondente a vendas isentas).

Pela impossibilidade de atribuir univocamente cada entrada a uma saída específica, a apropriação do crédito terá que se valer de algum critério de proporcionalidade. Com isso se quebra a simplicidade do sistema de crédito, em que o imposto devido pelo contribuinte é simplesmente a diferença entre o imposto destacado nas vendas e prestações e o imposto pago nas aquisições.

### **3. Isenção tributária completa (alíquota zero)**

A isenção tributária completa ou plena é caso particular da isenção simples (2). O bem ou serviço objeto de isenção é provido sem cobrança de imposto, isto é, é isento. Além disso, o contribuinte de direito obtém crédito pelo imposto pago na aquisição, no que se distingue da isenção simples analisada na seção anterior.

A isenção plena é chamada em muitos países de **alíquota zero**, o que é coerente com a manutenção do crédito relativo às mercadorias, serviços e insumos de produção utilizados na atividade de produção ou comercialização.

Saída com alíquota zero ou saída isenta são a mesma coisa. Embora o uso do conceito de alíquota zero seja tecnicamente mais correto, o uso de isenção associado à manutenção do crédito, como conhecemos no Brasil, tem efeito equivalente da alíquota zero.

Aplicar alíquota zero a bens básicos ou necessários não é maneira eficiente de realizar política redistributiva ou tornar não-regressiva a tributação. Estudando o assunto na África do Sul (que aplica alíquota zero a 19 tipos de alimentos) a Comissão Katz concluiu que “prover alívio ao pobre através de isenções e alíquota zero é provável política tributária sem sentido e política social ineficiente”. Alíquota

<sup>3</sup> Referindo-se à composição da cesta básica e sua ineficiência distributiva, o Secretário da Receita Federal, Jorge Rachid, declarou: “Mas o que acontece no Brasil é que aqui temos isenção para a cesta, e essa isenção chega a todos os produtos. Há produtos que são adquiridos não pela população de modo geral, são adquiridos somente por quem tem condições de adquirir. A cesta pega, por exemplo, todos os tipos de queijo, ovas de peixe, salmão, filé mignon. Não é para qualquer um comprar salmão, tem vários itens abarcados pela isenção fiscal que realmente não são básicos. Tudo isso acaba pesando.” Ver Folha de S.Paulo 18 jun 2018, <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/fac-simile/2018/06/18/>.

zero beneficia seis vezes mais os ricos que os pobres e deve ser usada apenas quando não exista melhor instrumento para ajudar o pobre.<sup>4</sup>

A isenção plena apresenta as mesmas insuficiências de endereçamento às famílias de baixa renda discutidas nas seções anteriores. Além disso, a isenção plena tende a gerar créditos acumulados que tornam necessárias restituições de imposto de pequeno valor pela autoridade tributária para um número elevado de empresários de pequeno porte.

Em qualquer administração tributária, restituir imposto é tarefa difícil pelos controles que requer em vista dos riscos sempre presentes de fraude. Isto torna a operacionalidade do sistema complexa e custosa. A renúncia tributária (valor do imposto não pago) é também mais elevada que nos outros modelos analisados.

## **II - Outros mecanismos de combate à pobreza**

A mitigação da tributação do consumo de famílias de baixa renda tem sido muitas vezes tentada através da redução de alíquota ou isenção, parcial ou total, dos bens e serviços considerados essenciais.

Reconhecidamente, são mecanismos toscos e de má "pontaria" contra a pobreza. Assim mesmo, têm sido utilizados na falta de melhores alternativas de política social. Em muitos países pobres e em desenvolvimento, não há estrutura de imposto de renda que possa ser utilizada como base para proteção social através da concessão de créditos tributários restituíveis.

Também, nesses países, raramente existe cadastro confiável de lares vulneráveis economicamente, e mesmo que haja, o sistema financeiro não tem suficiente capilaridade para permitir a entrega de benefícios financeiros regulares.

Se o país já conta certo grau de desenvolvimento digital, amplas bases de dados e uso disseminado de cartões magnéticos, esses recursos podem ser utilizados para fazer transferências de renda às famílias carentes.

Essas transferências podem estar associadas ao ônus trazido pela tributação geral ao consumo. Com isso, o sistema tributário pode ser livre de tratamentos preferenciais, portanto mais simples.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Ver Sijbren Cnossen, *VAT Treatment of Food: Principles and Practice*, presentation prepared for the 12th Annual Asia-Pacific Tax Forum, New Delhi, India, 5-7 May 2015.

<sup>5</sup> Há muitos instrumentos para prover uma rede de proteção social além dos analisados nesta nota técnica. Ver por exemplo World Bank, *The State of Social Safety Nets 2018*,

Há muitas formas de estabelecer uma rede de proteção social. Entre aquelas que guardam estreita conexão com o peso que os impostos representam para as famílias, os principais são a seguir analisados.

#### **4. Vouchers, cupom-alimentação**

Talvez a forma mais antiga de assistência social seja a distribuição de alimentos entre a população carente. Na vigência de grandes guerras, para distribuir com algum senso de equidade os escassos estoques disponíveis, é comum o uso de cupons de racionamento.

Em tempos de paz, tanto em sociedades democráticas quanto autocráticas se pratica o acesso a alimentos através de cupons, seja por sentimento de solidariedade social seja por cálculo político.

Nas últimas décadas, mais de um bilhão e meio de pessoas dependiam de assistência alimentar provida in natura.<sup>6</sup> O programa indiano dá a 800 milhões de pessoas o direito de comprar alimentos subsidiados em lojas estabelecidas para esse fim. Programa similar, no Egito, distribuiu alimentos subsidiados a 90% da população.

Dados os altos custos de logística e os desperdícios inerentes ao sistema de distribuição in natura, programas de distribuição de alimentos tem migrado para a forma de vouchers. O voucher dá ao seu detentor o direito de adquirir alimentos até o valor estabelecido.

Como o voucher é resgatado pelo vendedor na agência gestora do programa assistencial, o suprimento de alimentos já não requer rede estatal, que passa a ser substituída por comerciantes regulares.

O uso de vouchers enseja muita economia do programa social. De um lado, dispensa a manutenção de rede oficial de distribuição, com sua ineficiência. De outro, com o uso de cadastros sociais, permite limitar o benefício às pessoas carentes, e até dificultar que estas abusem o sistema retirando para revender. Ao mesmo tempo, o sistema de vouchers oferece mais variedade de alimentos ao beneficiário do programa.

---

Washington, DC: World Bank, 2018. A nota limita-se aos que são utilizados como maneira de compensar o impacto da tributação sobre o consumo.

<sup>6</sup> H. Altman et al., *The 1.5 Billion People Question: Food, Vouchers, or Cash Transfers?*, Washington D.C.: The World Bank, 2018.

## 5. Transferências financeiras

Transferências financeiras bem direcionadas são reconhecidas como superiores a fornecimento subsidiado e cupons ou vouchers. Permitem usar os recursos também para bens e serviços não-alimentares que são importantes no consumo familiar.

O bom direcionamento (*targeting*) das transferências torna necessário identificar a situação de necessidade de pessoas e famílias. Essa identificação requer a gestão ativa de cadastros sociais. À medida que os programas sociais se beneficiam de sistemas eletrônicos e de ampla rede de serviços financeiros, transferências financeiras se impõem como o melhor mecanismo.

Transferências financeiras são programas de sustentação de renda, para evitar que famílias sejam deixadas em situação de extrema pobreza. Elas podem ser *condicionadas*, como por exemplo o programa Bolsa Família brasileiro, que beneficia quase 14 milhões de famílias e que requer que membros da família em idade escolar frequentem escola. Podem também ser *não condicionadas*.

## 6. Imposto de renda negativo

Alguns países, como Canadá e Estados Unidos, oferecem um crédito financeiro para trabalhadores com filhos e outros dependentes (*Earned Income Tax Credit, EITC*). O crédito é exercido na declaração anual de imposto de renda e, como beneficia famílias de baixa renda, geram montante negativo de imposto, o qual é restituído.

Visto que o EITC só beneficia pessoas empregadas, e o benefício é pago apenas uma vez por ano, é apenas um dos instrumentos de combate à pobreza.

Um imposto de renda negativo, que seria pago a pessoas cuja renda total no ano não excedesse a certo montante estabelecido em lei, tem sido proposto por vários autores, mas não foi adotado por nenhum país. A ideia evoluiu no sentido de adoção de uma Renda Básica Universal (RBU) paga a todas as pessoas independentemente do nível de renda delas. Atualmente a RBU é objetivo de vívida discussão, em parte ligada à perspectiva de desemprego gerado pela automação.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Uma proposta de RBU foi levada a referendo popular em 2016 na Suíça e derrotada. O governo da Finlândia introduziu um programa piloto de RBU para 2.000 pessoas em 2017 mas declarou que o programa será descontinuado no fim de 2018.

### III - Famílias de baixa renda e o IBS

O desenho do IBS inclui um mecanismo de proteção social para eliminar ou reduzir o impacto do imposto sobre a capacidade de consumo das famílias de baixa renda. Trata-se de devolver o imposto pago na aquisição de bens e serviços, até um certo limite, como se analisa a seguir.

O modelo de devolução do IBS para famílias de baixa renda permite tornar realidade as três colunas de um IVA ideal: base muito ampla, alíquota única e alívio financeiro para os mais necessitados (e apenas para eles).

#### 7. O modelo teórico

Em 2006 Richard Ainsworth<sup>8</sup> propôs um sistema mais eficiente que isenção para desonerar do IVA ou do imposto sobre vendas a varejo (IVV) as compras feitas por pessoas pobres. Até então o alívio tributário consistia em reduzir a alíquota de bens presumidamente consumidos predominantemente por pessoas de baixa renda, ou então em conceder a eles isenção tributária. A intervenção de proteção social ocorria a nível dos bens.

Já no modelo de Ainsworth, a alíquota de IVA ou IVV poderia ser uniforme, entretanto se garantia a isenção às pessoas carentes através do cartão inteligente (*smart card*) que elas apresentariam no momento da compra. O cartão seria emitido pelas agências de proteção social após verificar a condição econômica do beneficiário. A intervenção de proteção social ocorreria a nível das pessoas; o IVA passa a ser "personalizado".

O cartão de Ainsworth precisava ter informação biométrica do beneficiário para assegurar que não seria cedido a outra pessoa.

Em 2010 e 2011 Alberto Barreix et al.<sup>9</sup> apresentaram uma versão da proposta que dispensava o uso de cartão inteligente. O tributo seria cobrado normalmente do comprador pobre, o qual seria compensado por transferência financeira incondicional.

---

<sup>8</sup> R. Ainsworth, *Biometrics: Solving the Regressivity of VATs and RSTs with "Smart Card" Technologies*, Boston University School of Law, Working Paper Series, Law and Economics, Working Paper No. 06-20, 2006.

<sup>9</sup> Alberto Barreix, Martín Bès, Jerónimo Roca, *El IVA Personalizado: Aumentando la recaudación y compensando a los más pobres*. Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto de Estudios Fiscales de España y Eurosocietal, 2010; e Alberto Barreix, Martín Bès, Jerónimo Roca, *Solving the Impossible Trinity of Consumption Taxes: Personalized VAT*, Inter-American Development Bank, September 2011.

A compensação ocorreria fora do âmbito tributário, consistindo em crédito mensal à conta do beneficiário ou a crédito em cartão de débito/compra. O valor do crédito se basearia em pesquisas de orçamentos familiares, para um consumidor médio.

A proposta Barreix-Bès-Roca estava climatizado para a América Latina, onde já existiam há muitos anos programas sociais de distribuição de renda, que ofereciam uma base operacional óbvia. Ademais, diversos países do continente já haviam acumulado experiência com a devolução de impostos a consumidores finais.

Em 2017 Giovanni Padilha apresentou em tese doutoral o modelo de devolução do ICMS pago por famílias de baixa renda.<sup>10</sup> A proposta de Padilha climatiza o IVA personalizado para o Brasil, onde o uso da fatura eletrônica já se encontra amplamente disseminado.

A proposta Padilha também faz uso da enorme experiência desenvolvida no Brasil, tanto a nível estadual como municipal, no uso da nota fiscal eletrônica, e em muitos estados e municípios, na devolução de parte do ICMS e do ISS a consumidores finais. De qualquer forma, com o IBS haverá uma única base de nota fiscal eletrônica, tanto para as operações entre contribuintes quanto para operações entre contribuintes e consumidor final.

A proposta do IBS, que se detalha na próxima seção, prevê a compensação das pessoas de baixa renda sem isenção no momento da compra nem transferência financeira de caráter amplo para o universo de pessoas beneficiárias. Com isso permite manter a generalidade e simplicidade do IBS enquanto obedecendo aos anseios distributivos.

## **8. O funcionamento do sistema IBS**

A pessoa beneficiária deve estar inscrita no Cadastro Único de Programas Sociais, ou outro cadastro que venha a ser estabelecido para acompanhar a situação econômica e as necessidades das pessoas de baixa renda.

No ato da compra, a pessoa beneficiária indicará seu CPF para fins de crédito do imposto na conta de devolução tributária do comprador. Os detalhes do mecanismo de devolução serão definidos de modo a torná-lo o mais simples possível. A ideia é restituir em cada mês o IBS pago pela pessoa no mês anterior.

---

<sup>10</sup> Giovanni Padilha [da Silva], *ICMS Personalizado (ICMS-P): Un IVA Moderno, Eficiente y Equitativo*. Tesis Doctoral, Universidad de Alcalá. Alcalá de Henares, 2017.



Mensalmente, o cartão possuído pela pessoa habilitada é creditado pelo montante de IBS que ela pagou em compras realizadas no mês anterior. Consistente com a limitação do benefício a pessoas de baixa renda, deverá haver um limite de compras que geram crédito.

O modelo adotado permite, se desejado, realizar uma gradação do benefício para dar-lhe maior progressividade. Por exemplo, a devolução de IBS podia ser de 90% nos primeiros R\$250 de compras no mês, 60% de compras maiores de R\$250, mas não excedentes de R\$500, e 30% de compras superiores a R\$500, mas não excedentes de R\$750 no mês. Esses cálculos são feitos na gestão do sistema, sem envolver nenhuma complicação para o contribuinte ou o beneficiário.

### **9. Considerações finais**

O sistema de alívio tributário proposto é muito eficiente em identificar as pessoas necessitadas do tratamento privilegiado (alívio total ou parcial do IBS). Não há vazamento do benefício para pessoas de alta renda que consumam os mesmos bens ou serviços. Portanto, o custo do programa (renúncia tributária) é limitado em comparação com métodos de isenção, alíquota reduzida ou transferências financeiras.

O benefício não se cinge apenas a bens de “cesta básica ou de subsistência”, com ênfase em alimentos, até porque o consumo do pobre é diversificado. Respeita a soberania do consumidor, que gozará da isenção qualquer que seja o bem ou serviço que consuma.

O sistema proposto também favorece a inclusão tributária, contribuindo para a redução da economia informal. Somente comerciantes registrados como contribuintes do IBS ou do Simples Nacional podem cobrar IBS, e, portanto, deflagrar o processo de devolução. Venda sem incidência de IBS ou Simples Nacional não gera devolução de IBS, portanto as famílias serão estimuladas a comprar em estabelecimentos integrados na economia formal.

Felizmente a tecnologia tributária já avançou suficientemente no Brasil para permitir desonerar famílias de baixa renda do IBS sem comprometer a estrutura e solidez do tributo.

[v.3 - 30set2018]

*Para citar este trabalho:*

CENTRO DE CIDADANIA FISCAL. Exoneração do IBS para Famílias de Baixa Renda. Versão 3. São Paulo: CCiF, 2018. Disponível em: < <https://goo.gl/p4pY9W> >