

Nota Técnica: Isenção Personalizada no âmbito do IBS

Introdução

Essa nota técnica tem como objetivo comparar o custo e o benefício de diferentes formas de compensar as famílias de menor renda pela adoção do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), cuja alíquota seria uniforme para todos os bens e serviços.

O fato de as famílias mais pobres despendem uma parcela maior de sua renda na aquisição de bens de consumo que as famílias mais ricas faz com que a incidência de tributos sobre o consumo com alíquota uniforme tenha um caráter regressivo.

A questão é avaliar qual a melhor forma de compensar esse efeito regressivo. No Brasil, tradicionalmente, isso é feito através da redução do imposto incidente sobre a cesta básica de consumo, seja no âmbito dos tributos federais (IPI e PIS/Cofins), seja o âmbito do ICMS.

Mas há outra forma de compensar esse efeito, que é através da transferência de renda às famílias mais pobres, seja com ou sem condicionantes, seja de forma a devolver a essas famílias a totalidade ou parcela do imposto incidente sobre seu consumo.

Ao longo dessa nota é feita uma avaliação dos custos e benefícios de dois modelos alternativos de compensar o efeito regressivo da tributação do consumo: a) a desoneração da cesta básica; e b) a devolução, total ou parcial, às famílias mais pobres do imposto incidente sobre seu consumo – modelo que, nesse texto, é chamado de “isenção personalizada”.

1 – Referencial teórico

1.1 – Desoneração da cesta básica

A desoneração dos bens da cesta básica é adotada em muitos países como forma de política social para tornar a carga tributária menos regressiva. No Brasil, inclusive, há desoneração de PIS/Cofins, assim como grande seletividade nas alíquotas do ICMS dos estados.

No entanto, essa política tributária como estratégia de mitigação de problemas sociais é ineficiente, uma vez que beneficia também os mais ricos, que tendem a consumir alimentos mais caros dentre aqueles listados na cesta básica¹, além de consumirem em maior quantidade. Assim, enquanto os mais pobres gastam mais em termos relativos com os bens da cesta básica (em proporção de sua renda), os mais ricos se destacam em termos absolutos.

Outra crítica à desoneração da cesta básica é que as reduções das alíquotas dos impostos sobre o consumo não têm sido repassadas aos preços². Uma pré-condição para as desonerações alcançarem os seus objetivos sociais e distributivos é que a redução da tributação seja repassada para os consumidores em forma de preços menores. Se o mercado fosse perfeitamente competitivo, esse repasse ocorreria, contudo os mercados são usualmente imperfeitos.

Muitos estudos empíricos evidenciam que as reduções da base da tributação sobre o consumo não tiveram o resultado esperado, de modo que esse benefício tributário não atinge o seu público-alvo, as famílias de baixa renda³.

¹ As famílias de alta renda consomem alimentos mais sofisticados e caros, como por exemplo, produtos orgânicos, açúcar de cocô, arroz basmati etc.

²FERIA, R e WALPOLE, M. British Tax Review, 2020 - eprints.whiterose.ac.uk.

³BENZARTI, Y e CARLONI. Who Really Benefits from Consumption Tax Cuts? Evidence from a Large VAT Reform in France (2019) 11(1). American Economic Journal: Economic Policy (38).

Além disso, a desoneração da cesta básica direcionada a determinados produtos tem o potencial de criar contencioso em torno de sua legislação. Quando a legislação prevê os produtos beneficiados com alíquota zero, alíquota reduzida ou isenção, naturalmente cria-se uma disputa de classificação entre o Fisco e os contribuintes.

Muitas vezes os produtos são listados nas legislações por códigos – a exemplo da Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM) – e o enquadramento nestes códigos exige um exercício de interpretação, que acaba tendo que ser resolvido no Poder Judiciário.

Por exemplo, a Lei nº 10.925/2004 reduziu a zero as alíquotas do PIS/COFINS sobre os produtos que compõem a cesta básica, com os seus respectivos códigos NCM, como o pão comum (NCM 1905.90.90 EX 01) e a farinha de trigo (NCM 1101.00.10). No entanto, de modo incoerente, a farinha de rosca, produzida a partir da moagem do pão comum torrado, não se encontra listada na legislação e, portanto, não está compreendida no benefício fiscal⁴.

Visando obter posicionamento definitivo sobre a classificação fiscal da farinha de rosca na lista de produtos da cesta básica o contribuinte teve que recorrer ao Judiciário e o Processo nº 5012633-35.2012.4.04.7001 tramitou durante quase seis anos, entre a Justiça Federal do Paraná, o Tribunal Regional Federal da 4ª Região e o Superior Tribunal de Justiça. Ao final, o parecer foi desfavorável ao contribuinte.

Controvérsias desse cunho não são exclusivas do Brasil. Na Inglaterra, por exemplo, há o caso da empresa United Biscuits (LON/91/0160)⁵, fabricante do produto *Jaffa Cake*, em que foi discutido se ele deveria ser considerado bolo ou biscoito coberto de chocolate para fins de

⁴ FLEURY, E. Muito além das horas. Valor Econômico, 08 jul. 2016. Disponível em: <<https://www.valor.com.br/legislacao/4628065/muito-alem-das-horas>>.

⁵ Mais informações disponíveis em: <<https://www.gov.uk/hmrc-internal-manuals/vat-food/vfood6260>>.

isenção de IVA. Na situação específica, a empresa foi questionada pela autoridade tributária sobre o enquadramento fiscal do produto e teve que recorrer ao Judiciário britânico para que o *Jaffa Cake* fosse considerado como bolo e, assim, continuasse desonerado do IVA.

Além disso, sempre existirá subjetivismo na definição do que é essencial, tornando a política pública difícil de ser concretizada. Em entrevista concedida em 2018⁶, Jorge Rachid, então Secretário da Receita Federal do Brasil, afirmou que produtos como filé-mignon, salmão e todos os tipos de queijo são beneficiados pela desoneração da cesta básica, embora se trate de itens típicos de consumo das famílias mais abastadas.

1.2 – Isenção Personalizada – uma política em gestação ao redor do mundo

Alternativamente ao modelo de desoneração de cesta básica há o modelo de isenção personalizada. Essa proposta objetiva compensar o impacto regressivo da tributação sobre o consumo de um determinado público-alvo. O “consumidor personalizado” seria um agente representativo do enfoque da política, no caso, uma pessoa (família) pobre que consome toda – ou praticamente toda – sua renda mensal em bens e serviços, de modo que seria bastante onerada, em termos relativos, com a tributação sobre o consumo.

Essa política⁷ vem sendo defendida em importantes órgãos multilaterais e centros de estudos fiscais, como o Banco

⁶ PRADO, M. Estado brasileiro está dando benefício fiscal até para salmão e filé mignon. Folha de São Paulo. 18 jun. 2018. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2018/06/estado-brasileiro-esta-dando-beneficio-fiscal-ate-para-salmaa-e-file-mignon.shtml>>.

⁷ Sua implementação, segundo Barreix, Bès e Roca (2012), consiste em três passos: i) a ampliação da base tributária, eliminando regimes especiais de tributação; ii) a adoção de uma alíquota uniforme, acabando com a seletividade para bens da cesta básica e iii) prover alívio tributário às pessoas mais carentes, de modo a tornar o IVA progressivo. Nessa terceira etapa seriam necessárias duas outras ações: determinar

Interamericano de Desenvolvimento (BID), a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o *Institute for Fiscal Studies* (IFS), embora sua efetivação ainda esteja em germinação.

Segundo Ainsworth (2006), o Japão implementou um sistema de isenção para os mais pobres que escapa das desonerações universais sobre bens de elevado consumo da população de baixa renda. Seu modelo busca beneficiar os mais necessitados e é limitado ao consumo de poucos e específicos bens e serviços. Desse modo, seu enfoque se concentra mais nas pessoas que necessitam de auxílio, do que nos itens de consumo. Contudo, apesar da vantagem da proposta, ela engendra grandes dificuldades para a administração tributária, que necessita fiscalizar o consumo da população atendida para poder contabilizar o montante a ser ressarcido para cada beneficiário.

Já o Canadá tem o modelo de referência internacional. O sistema canadense adota alíquota de IVA uniforme tanto no nível federal como na esfera estadual, de modo que não há seletividade das alíquotas com o enfoque na essencialidade dos produtos. Entretanto, a administração tributária concede como contrapartida créditos tributários em dinheiro para famílias enquadradas como de baixa renda e aptas ao benefício, alcançando cerca de nove milhões de pessoas beneficiadas (aproximadamente 25% da população), sendo que essas transferências⁸ variam conforme o tamanho da família, número de filhos com menos de 19 anos e sua renda (Godoi, 2016; Barreix, Bès e Roca, 2012).

o montante em valor a ser compensado e definir o público-alvo que receberia o benefício.

⁸ As transferências seriam realizadas trimestralmente pela *Canada Revenue Agency* (Barreix, Bès e Roca, 2012).

Segundo Godoi (2016), os créditos gerados na tributação sobre o consumo representam apenas 5% do total de benefícios sociais canadenses, de modo que tem pouco impacto na redução da desigualdade, especialmente porque a tributação sobre o consumo do país não é elevada.

Ademais, há na literatura recente a proposta de IVA personalizado para vários países em desenvolvimento, com o objetivo de mitigar a desigualdade social, como na Costa Rica (OCDE, 2017), Uruguai (Barreix, Bès e Roca, 2012), Gana, Tanzânia e México (Abramovsky, Phillips e Warwick, 2017), Etiópia, Zâmbia e Senegal (Phillips *et al*, 2018), Brasil (Padilha, 2017:2018), entre outros.

Já no caso dos países desenvolvidos, sua adoção tem sido discutida, principalmente, no contexto de elevação da tributação sobre o consumo em substituição à tributação direta. Como a tributação direta é mais progressiva, a personalização do IVA teria o efeito de aliviar essa transição de modelo tributário.

Para os países de renda média, a recomendação tem sido dar o benefício até o terceiro decil da população, ou seja, para os 30% mais pobres segundo a OCDE (2017), ou para os 20%, como propõem Barreix, Bès e Roca (2012) para o Uruguai. O estudo da OCDE (2017) propõe que a Costa Rica adote um sistema de isenção personalizada para até o terceiro decil da população e que as transferências sejam realizadas levando em consideração o número de pessoas em cada família, sendo que o valor das transferências dos 10% mais pobres teriam como critério o consumo médio das famílias do segundo e do terceiro decil. Já para os dois demais decis, o valor teria como referência o consumo médio do próprio decil.

Há também a estratégia de universalização do benefício a toda a população como defendem Phillips *et al* (2018) para Gana, Etiópia, Zâmbia e Senegal. Esses autores defendem a adoção universal da

isenção personalizada devido às dificuldades de selecionar os beneficiários, uma vez que haverá sempre uma fronteira sutil que irá separar o beneficiário e o não beneficiário. Todavia, para a maioria dos autores (Barreix, Bès e Roca, 2012; Brys *et al*, 2016; Padilha, 2018, OCDE, 2017) esse benefício deveria ser focalizado, atingindo apenas a população mais carente.

Não obstante a relevância do estudo de caso de outros países, não há um desenho único e recomendável a todos os países. É preciso considerar que a melhor estratégia para cada país para compatibilizar sua política tributária com o objetivo de crescimento inclusivo depende de suas especificidades (Brys *et al*, 2016).

2 – Metodologia

2.1 – Operacionalização da isenção personalizada

A isenção personalizada em pauta neste estudo defende que as famílias, mesmo que de baixa renda, ao efetuar seu consumo teria o IBS cobrado normalmente. No entanto, ao final do mês, seriam compensadas, por transferência financeira, em crédito mensal à conta de cada família beneficiada, seguindo o modelo já adotado no Bolsa Família⁹. Isso é equivalente a uma devolução do imposto.

⁹ Esse mecanismo de devolução do imposto recebe críticas relacionadas à necessidade das famílias terem o dinheiro para somente depois serem compensadas. Seus críticos argumentam que os mais necessitados teriam que ter capital de giro. Isso, contudo, acreditamos ser um problema menor dentro da estratégia de implementação do benefício, uma vez que: i) a devolução do IBS será no mês subsequente; ii) a transição da desoneração da cesta básica para a isenção personalizada ocorrerá de forma gradual, seguindo a mesma tramitação da substituição dos tributos atuais pelo IBS; iii) atualmente, apesar das desonerações aos itens da cesta básica, ainda incidem cerca de 12% de tributos indiretos sobre a cesta básica (Carvalho, Siqueira e Nogueira, 2013) e iv) como demonstra Faria (2015), apenas uma parte dos benefícios da desoneração tributária (que será gradativamente eliminada ao longo da transição e substituída pela isenção personalizada) realmente é repassada como preços menores aos consumidores.

A operacionalização desse benefício pode ser realizada por diferentes modelos, sendo uma questão importante a ser resolvida é se o valor a ser devolvido seria determinado: i) pela comprovação dos gastos com consumo gravado em Nota Fiscal do Consumidor Eletrônica (NFC-e); ou ii) devolução sem comprovação de compras, na qual seria presumido que as famílias beneficiárias teriam dispendido esses recursos (baseado na análise dos dados de orçamento familiar da POF); ou, por fim iii) um modelo híbrido das duas hipóteses anteriores.

Na primeira opção apresentada, o registro do CPF nas compras se faz necessário para poder devolver aos contribuintes o seu montante devido, de modo que aqueles que tiverem um consumo inferior ao limite do gasto máximo¹⁰ passível de isenção receberão o valor correspondente de compensação. Já aqueles que extrapolarem o valor do consumo estabelecido serão ressarcidos com o valor do teto da restituição. A ideia é restituir em cada mês o IBS pago pela pessoa no mês anterior, mantendo a periodicidade do Bolsa Família.

Um ponto importante a destacar é que o consumo gravado passível de ser restituído mensalmente não precisa ter sido realizado na aquisição de itens da cesta básica, basta apenas registrar no sistema que houve o consumo de bens e serviços, nos moldes de como é realizado hoje a nota fiscal paulista. Assim, não são obrigatoriamente isentos os bens da cesta básica, o que ocorre é a isenção até o limite estabelecido com base no dispêndio das famílias de menor renda na aquisição dos itens da cesta básica. Além disso, a dissociação entre o estorno e o bem específico consumido simplifica a operacionalidade do sistema e os decorrentes custos de conformidade e de administração tributária.

Por outro lado, na segunda opção apresentada, não haveria a necessidade de gravar o consumo na nota fiscal. Como a devolução do

¹⁰ Defende-se que este valor seja corrigido anualmente pelo IPCA-Alimentos e reestimado a cada nova divulgação da POF pelo IBGE.

tributo seria baseado nas informações de dispêndio familiar disponíveis na POF, o consumo médio do público-alvo seria determinado e seu valor seria devolvido às famílias independentemente de sua comprovação.

Por fim, o modelo híbrido poderia prever que a comprovação dos gastos em NFC-e seria adotada inicialmente apenas nas localidades onde o sistema de telecomunicação é mais acessível, ou apenas em um período futuro, quando se julgar adequado. Já o modelo de devolução presumida seria utilizado nas regiões rurais e isoladas, ou inicialmente em todo o território nacional.

Outro ponto importante da proposta é que o benefício seria transferido antes de fazer parte do orçamento, de modo que não estaria sujeita a restrições orçamentárias, ao teto do gasto público (Emenda Constitucional 95, de 2016) e não entraria no conflito entre os entes federativos, uma vez que não estaria atrelada aos recursos da União, estados ou municípios. Dessa forma, um município muito pobre onde toda sua população é de baixa renda manteria sua arrecadação e, simultaneamente, sua população receberia o benefício da isenção personalizada.

2.2 – Fonte de dados

Para modelar os diferentes cenários do custo fiscal anual dos benefícios tributários em debate foram utilizados os dados de consumo de itens da cesta básica calculados a partir da Pesquisa de Orçamento Familiar (POF¹¹) de 2017/2018, que é a versão mais recente disponível, com base nos critérios de seletividade da PIS/Cofins.

¹¹ Há grandes indícios de que essa pesquisa subestima o dispêndio com cesta básica das faixas mais abastadas e que sobre-estima o das faixas mais pobres. Contudo, por se tratar da melhor informação oficial disponível, utilizaremos esses dados em nossos cálculos.

As estimativas de isenção tributária realizadas neste estudo possuem como base a implementação de uma alíquota única de tributação (IBS) para todos os produtos no valor de 25%. Então, um produto com preço original de R\$ 100,00, passará a ter o valor de R\$ 125,00 com a inclusão da tributação. Em relação a este produto, caso ele seja considerado isento, deverá o contribuinte ser ressarcido no valor de R\$ 25,00, o que representa uma alíquota de 20% sobre o preço com imposto. Por isso, para estimar a isenção aferida se multiplicou o total de gasto per capita com a cesta básica pela taxa de 20%, que representa o total do imposto arrecadado “por dentro”.

A tabela 1 a seguir elenca as principais informações referentes aos dados utilizados. Ela evidencia as sete faixas de dispêndio médio por família com base na POF, o número estimado de pessoas em cada faixa, assim como o gasto mensal de uma família média em cada uma das faixas e a arrecadação equivalente de IBS por família e por indivíduo.

Tabela 1: Dispêndio familiar com cesta básica e arrecadação estimada do IBS

Por faixa	População (2017/2018)	Famílias 2017/2018	Pessoas por família (2017/2018)	Gasto mensal com cesta básica R\$ (2017)	Arrecadação mensal por Família (R\$)	Arrecadação mensal por pessoa (R\$)
Até 1.908 Reais	44.799.251	16.470.313	2,7	179,81	35,96	13,22
Mais de 1.908 a 2.862 Reais	36.359.894	12.848.019	2,8	217,86	43,57	15,40
Mais de 2.862 a 5.724 Reais	66.629.286	21.085.217	3,2	268,39	53,68	16,99
Mais de 5.724 a 9.540 Reais	31.448.064	9.617.145	3,3	313,51	62,70	19,17
Mais de 9.540 a 14.310 Reais	13.942.773	4.412.270	3,2	371,40	74,28	23,51
Mais de 14.310 a 23.850 Reais	8.445.893	2.742.173	3,1	449,70	89,94	29,20
Mais de 23.850 Reais	5.656.681	1.842.567	3,1	480,18	96,04	31,28
Total	207.053.112	69.017.704	3,0	263,58	52,72	17,57

Fonte: Elaboração própria a partir do IBGE (POF 2017/2018).

A coluna “Arrecadação por pessoa (R\$)” será essencial para os cálculos de isenção personalizada e de desoneração fiscal. Enquanto na

hipótese de alíquota zero, o benefício por pessoa cresce conforme sua faixa de renda, no caso da isenção personalizada nossas estimativas consideraram como teto do benefício a arrecadação da faixa de dispêndio até R\$ 1.908,00¹² - que contempla a maioria das famílias de baixa renda. Assim, o valor da isenção personalizada seria limitado a R\$ 13,22 por pessoa. Acredita-se que esse valor possa ser ampliado se for política e fiscalmente viável e, por isso, acrescentamos também em nossas projeções o custo de conceder um Real adicional para cada benefício.

Uma outra possibilidade seria incluir outros itens relevantes na cesta de consumo dos mais necessitados, como água, energia elétrica e gás doméstico. Com essas inclusões, o valor da cesta básica média das famílias de baixa renda seria de R\$ 283,99 e o valor da isenção personalizada por indivíduo seria de R\$ 20,88.

O valor do benefício da isenção personalizada, por mais que essa nota técnica tenha trabalhado com um valor determinado, isso não implica em uma proposta do CCiF referente ao valor do benefício. Isso é uma escolha política e que deve ser realizada no Congresso Nacional.

3 – Análise dos resultados

3.1 – Alíquota zero (desoneração) x Isenção Personalizada universal

¹² Como o IBS ainda não incide no valor da cesta básica, essa metodologia pode estar um pouco subestimada. Uma alternativa seria reduzir ao valor da cesta básica de referência da POF a estimativa de tributos indiretos incidentes na cesta básica (12,3% segundo Carvalho, De Siqueira e Nogueira, 2013). Assim teríamos o preço da cesta básica sem impostos. No passo seguinte, seria acrescido o valor do IBS por fora, para ter o valor da cesta básica com o IBS (R\$ 197,12). Por fim, seria calculado o valor em reais arrecadado a partir do preço da cesta básica com o tributo, sendo R\$ 39,42 por família e R\$ 14,49 por indivíduo, na média. No entanto, essa metodologia alternativa possui a premissa de que os preços se elevam na mesma proporção que se eleva a tributação, o que não tem sustentação empírica para se afirmar. Em virtude dessa dificuldade, preferiu-se trabalhar com os valores oficiais disponibilizados pelo IBGE na POF.

Neste tópico analisamos dois modelos possíveis de serem implementados com o enfoque de conceder benefício tributário referente ao IBS incidente sobre os itens da cesta básica para toda a população: a desoneração tributária (alíquota zero) e a isenção personalizada em caráter universal para toda a população.

Como mostra a Tabela 2, o custo anual da adoção da alíquota zero nos itens da cesta básica seria de R\$ 43,7 bilhões, enquanto no caso da isenção personalizada em caráter universal o custo seria de R\$ 32,9 bilhões.

Tabela 2 – Custo estimado (R\$ bilhões) da alíquota zero do IBS e da Isenção limitada a R\$ 13,22 para toda a população

Por faixa	População (2017/2018)	Alíquota zero	Isenção de R\$ 13,22	Custo anual da isenção para cada R\$ adicional
Até 1.908 Reais	44.799.251	7,1	7,1	0,5
Mais de 1.908 a 2.862 Reais	36.359.894	6,7	5,8	0,4
Mais de 2.862 a 5.724 Reais	66.629.286	13,6	10,6	0,8
Mais de 5.724 a 9.540 Reais	31.448.064	7,2	5,0	0,4
Mais de 9.540 a 14.310 Reais	13.942.773	3,9	2,2	0,2
Mais de 14.310 a 23.850 Reais	8.445.893	3,0	1,3	0,1
Mais de 23.850 Reais	5.656.681	2,1	0,9	0,1
Total	207.053.112	43,7	32,9	2,5

Fonte: Elaboração própria a partir do IBGE (POF 2017/2018).

A comparação com o custo do Bolsa Família¹³ (BF), evidencia a fragilidade dessas opções como política social, especialmente a da exoneração da cesta básica, uma vez que, em 2017, o custo do BF foi de R\$ 29 bilhões, além de o impacto ser superior na redução da pobreza e da desigualdade de renda.

Como demonstra Kanczuk (2017), a cada um bilhão de reais em renúncia fiscal dos itens da cesta básica reduz-se em 0,005% o Índice

¹³ Atualmente (05/2018), o BF atende a 13,9 milhões de famílias com um benefício médio mensal de R\$ 188,16 por família.

de Gini, enquanto o mesmo valor gasto no Bolsa Família diminui em 0,06%, de modo que o BF é 12 vezes mais eficiente para reduzir a desigualdade do que a desoneração da cesta básica.

Outra virtude do BF em relação à desoneração da cesta básica como política social é que, no primeiro, o benefício será maior conforme a carência do beneficiário, enquanto no último o benefício tende a ser maior justamente para os menos necessitados.

Além disso, como já apresentado no referencial teórico, a desoneração da cesta básica direcionada a determinados produtos tem o potencial de criar contencioso em torno de sua legislação. Este problema seria resolvido com a isenção personalizada, que ainda é uma opção mais econômica para o governo e tornaria a tributação mais progressiva. Mesmo assim, o seu custo continua elevado (R\$ 32,9 bilhões) e o seu impacto redistributivo pode ser bastante ampliado com a focalização do benefício, como veremos a seguir.

3.2 – Isenção personalizada - CadÚnico

A isenção personalizada pode ter como foco um número limitado de pessoas atendidas, o que, segundo Barreix, Bès e Roca (2012), seria preferível, uma vez que o consenso analítico sobrepõe as políticas focalizadas sobre as de caráter universais desde que o desenho da política direcionada aos mais necessitados tenha parâmetros claros e bem definidos de enquadramento.

No Brasil, a isenção personalizada poderia ser implementada já se aproveitando da seletividade (parametrização), registro e operacionalidade do CadÚnico¹⁴, que é o cadastro de pessoas utilizado

¹⁴ Para maiores informações:
http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/cadastro_unico/decretos/2007/decreto_6135.pdf.

pelo governo para transferência de recursos via programas sociais, entre eles, o Bolsa Família, como defendido por Padilha (2017:2018).

Para ingressar no CadÚnico é necessário que o enquadramento familiar seja de baixa renda pelos seguintes critérios: i) renda familiar per capita de até meio salário mínimo ou ii) renda familiar mensal de até três salários mínimos.

Atualmente (informações de setembro de 2018) há 74,5 milhões de pessoas cadastradas (35,6% da população), distribuídas em quatro faixas de acordo com a renda per capita: i) até R\$ 89,00; ii) até R\$ 178,00; iii) até meio salário mínimo e iv) superior a meio salário mínimo.

Se os benefícios da isenção personalizada fossem limitados às pessoas vinculadas ao CadÚnico, o seu custo anual seria de R\$ 11,8 bilhões, considerando a isenção de R\$13,22 mensais por pessoa (Tabela 3).

Tabela 3 – Custo estimado (R\$ bilhões) da isenção personalizada do IBS para os beneficiários do CadÚnico

Cod	Critério CadÚnico (Renda média individual)	Beneficiários	Custo anual da isenção limitado a R\$ 13,22 por pessoa	Custo anual da isenção do IBS para cada Real adicional
A	até R\$ 89	38.685.526	6,1	0,46
B	Até R\$ 178	10.375.048	1,6	0,12
A+B	Bolsa Família	49.060.574	7,8	0,59
C	Até 1/2 min	16.600.308	2,6	0,20
D	1/2 min +	8.910.259	1,4	0,11
A+B+C+D	Total	74.571.141	11,8	0,89

Fonte: Elaboração própria a partir do IBGE (POF 2017/2018).

Os benefícios dessa proposta, de limitar a isenção às pessoas registradas no CadÚnico, se devem ao menor custo fiscal, à complementariedade com outras políticas sociais e à utilização de uma ampla base de dados cadastrais já existente.

No entanto, como evidencia Phillips *et al* (2018), a opção por focalização do benefício também apresenta distorções alocativas, uma vez que pessoas com renda no limite superior da margem de enquadramento terão o benefício e pessoas com rendimentos marginalmente superiores, não receberão. Barreix, Bès e Roca (2012) demonstram, também, que a parametrização para eleger os beneficiários pode incluir pessoas que não seriam as mais aptas e excluir pessoas que deveriam estar presentes.

Embora os problemas citados devam ser considerados, a longa experiência brasileira com o CadÚnico é uma grande vantagem em relação aos países que desejam fazer uma isenção personalizada focalizada sem a estrutura prévia para definir os beneficiários, cadastrá-los e repassar os benefícios.

Como o CadÚnico engloba cerca de 35,6% da população brasileira, o benefício da isenção personalizada proposto para o Brasil atingiria um número um pouco superior de beneficiários em termos relativos às propostas internacionais que defendem o benefício para as pessoas de baixa renda até o terceiro decil, ou seja, aos 30% mais pobres. No entanto, como destaca Brys *et al* (2016), cada país tem que levar em conta suas especificidades e, no caso brasileiro, a pré-existência do CadÚnico e de todo sistema administrativo e de transferência de renda a ele ligado é um ativo para adoção da isenção personalizada.

Como solução para reduzir a distância entre o valor da transferência para as pessoas vinculadas ao CadÚnico e aquelas com renda ligeiramente superior, pode-se escalonar o benefício, diluindo a quebra entre os beneficiários e os não-beneficiários potenciais. A sugestão

deste estudo é de que todos aqueles pertencentes ao BF – as duas primeiras faixas do CadÚnico – teriam direito à integralidade (100%) do valor definido como passível de restituição (R\$ 13,22) e para as famílias com renda até meio salário mínimo (terceira faixa), a devolução seria de 70% (R\$ 9,25). Aqueles que pertencem à última faixa (com renda acima de meio salário mínimo) receberiam 35% (R\$ 4,63).

Com esse novo critério, 23,5% da população brasileira (49 milhões de pessoas) teria direito ao valor integral da isenção personalizada, enquanto 7,9% (16,6 milhões de pessoas) receberiam 70% e outros 8,9 milhões de brasileiros (4,3% da população total) teriam o benefício limitado a 35% do valor de referência.

Assim, o custo fiscal da isenção personalizada seria ainda menor do que nos modelos expostos anteriormente, alcançando as cifras de R\$ 10,8 bilhões (Tabela 4).

Tabela 4 – Custo estimado (R\$ bilhões) da isenção personalizada do IBS para os beneficiários do CadÚnico com escalonamento

Cod	Critério CadÚnico (Renda média individual)	Beneficiários	Sem escalonamento		Com escalonamento		
			Custo anual da isenção limitado a R\$ 13,22 por pessoa	Custo anual da isenção do IBS para cada Real adicional	Escalonamento do benefício (%)	Custo anual (R\$ bilhões) da isenção do IBS limitado a R\$ 13,22 por pessoa	Custo anual (R\$ bilhões) da isenção do IBS para cada Real a mais
A	até R\$ 89	38.685.526	6,1	0,46	100	6,1	0,46
B	Até R\$ 178	10.375.048	1,6	0,12	100	1,6	0,12
A+B	Bolsa Família	49.060.574	7,8	0,59	100	7,8	0,59
C	Até 1/2 min	16.600.308	2,6	0,20	70	2,4	0,14
D	1/2 min +	8.910.259	1,4	0,11	35	0,6	0,04
A+B+C+D	Total	74.571.141	11,8	0,89	-	10,8	0,63

Fonte: Elaboração própria a partir do IBGE (POF 2017/2018).

4 – Impacto na alíquota do IBS

O IBS foi idealizado de modo a manter a arrecadação sobre bens e serviços, ou seja, neutro, sem aumentar ou diminuir a carga tributária¹⁵. Isso impacta diretamente no valor da alíquota do IBS que precisa compensar a arrecadação dos impostos que ele irá substituir (ICMS, ISS, PIS, Cofins e IPI).

Considerando que a alíquota de 25% para o IBS sem nenhuma isenção a arrecadação seria equivalente ao total arrecadado pelos impostos em vigência sobre o consumo de bens e serviços que serão substituídos. Como o valor arrecadado em 2017 por esses tributos foi de R\$ 793 bilhões (Tabela 5), supõe-se que o IBS com a alíquota de 25% arrecadaria esse mesmo valor.

Tabela 5: Arrecadação total dos impostos incidentes no IBS – R\$ milhões

Indicador	2017
ICMS - Exceto Seletivos	315.838
ICMS Combustíveis	78.057
ICMS Energia Elétrica	47.144
Imposto sobre Serviços (ISS)	56.403
IPI - tabaco e bebidas	38.427
Cofins	211.653
PIS cumulativo + não cumulativo	46.162
Total	793.684

Fonte: Elaboração própria a partir da Receita Federal.

No entanto, os diferentes modelos de benefício explorados nesta Nota Técnica, como demonstrado anteriormente, possuem distintos custos fiscais e que para manter a arrecadação no mesmo patamar é necessário elevar a alíquota do IBS para compensar o montante que

¹⁵ A discussão em termos de qual a carga tributária é a ideal para a sociedade brasileira por mais pertinente que seja, não é o enfoque do IBS.

foi isentado. Portanto, quanto maior o custo do benefício distribuído, maior será a alíquota do IBS necessária para equilibrar as contas.

Como forma de sintetizar esse impacto na alíquota do IBS, a Tabela 6 evidência como cada tipo de isenção teria que ser compensada por uma alíquota maior do IBS, de forma a elencar o custo da medida não apenas em termos monetários (R\$), como também no ônus gerado para contrabalançar os benefícios fiscais concedidos em termos de aumento na tributação.

Tabela 6 – Impacto na alíquota do IBS de diferentes modelos de benefício

Indicador	Universal		CadÚnico	
	Aliquota zero	Isenção de 13,22	Sem escalonamento	Com escalonamento
Custo (R\$ bilhões)	43,7	32,9	11,8	10,8
% da arrecadação do IBS	5,9%	4,5%	1,6%	1,5%
Alíquota incremental (p.p)	1,5	1,1	0,4	0,4

Fonte: Elaboração própria a partir do IBGE e Receita Federal.

Nota-se que na hipótese de adoção da alíquota zero sobre os itens da cesta básica haveria a necessidade de elevar a alíquota do IBS em 1,5 pontos percentuais. Já no cenário de isenção personalizada a alíquota incremental seria de 1,1 pontos em caráter universal e de cerca de 0,4 pontos percentuais se focalizada nos inscritos no CadÚnico com escalonamento do benefício.

5 – Considerações finais

Pelas simulações e análises realizadas, o modelo de isenção personalizada é mais vantajoso em comparação à desoneração total da cesta básica, tanto do ponto de vista do custo fiscal quanto da

eficiência em termos de design legal, política social e progressividade tributária.

A isenção personalizada com a focalização do benefício e com escalonamento seria a melhor alternativa devido ao menor custo (o que se reflete como menor alíquota do IBS), maior impacto na redução da desigualdade e pela existência do CadÚnico¹⁶, não sendo necessária a criação de uma nova estrutura para operacionalizar os repasses às famílias.

É importante destacar que essa opção, por mais que se trate de uma forma de isenção tributária, adota um modelo que se aproxima de uma política fiscal de gasto público com elevado impacto na correção da desigualdade, sendo quase equivalente à elevação dos recursos destinados ao Bolsa Família e, como demonstrado por Kanczuk (2017), possui um resultado na diminuição da desigualdade 12 vezes superior à seletividade das desonerações fiscais dos itens da cesta básica.

Comparativamente à simples elevação do BF, a isenção personalizada tem como vantagem ser transferida antes de fazer parte do orçamento, de modo que não estaria sujeita a restrições orçamentárias, ao teto do gasto público (Emenda Constitucional 95, de 2016) e não entraria no conflito entre os entes federativos, uma vez que não estaria atrelada aos recursos da União, estados ou municípios.

¹⁶ É possível, também, incluir uma parcela adicional da população de modo a ampliar os cadastrados no CadÚnico para serem beneficiadas pela isenção da cesta básica.

Referências

ABRAMOVSKY, L; PHILLIPS, D e WARWICK, R. Redistribution, efficiency and the design of VAT: a review of the theory and literature. The Institute for Fiscal Studies. Reino Unido, 2017.

AINSWORTH, R. Biometrics, Certified Software Solutions, and the Japanese Consumption Tax: a Proposal for the Tax Commission. Working Paper Series, Law and Economics, Working Paper No.06-45. Boston, MA: Boston University School of Law. 2006.

BENZARTI, Y e CARLONI. Who Really Benefits from Consumption Tax Cuts? Evidence from a Large VAT REform in France (2019) 11(1). American Economic Journal: Economic Policy (38).

BARREIX, A; BÈS, M e ROCA, j. Solvein the Impossible Trinity of Consumption Taxes: Personalized VAT. Banco Inter-americano de Desenvolvimento. 2012.

BRASIL, BANCO CENTRAL DO BRASIL. Banco de dados agregados. Sistema Sisbacen. Disponível em <<http://bit.ly/GSoutello9/>>. Acesso em 20/09/2015.

BRASIL, INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Pesquisa de Orçamento Familiar. Disponível em: www.ibge.gov.br.

BRASIL, MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. Disponível em: <http://mds.gov.br/>.

BRASIL, RECEITA FEDERAL. Disponível em: <http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/arrecadacao>.

Brys, B. et al. (2016), "Tax Design for Inclusive Economic Growth", OECD Taxation Working Papers, No. 26, OECD Publishing, Paris. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1787/5jlv74ggk0g7-en>.

CARVALHO, D; DE SIQUEIRA, R; NOGUEIRA, J. Características distributivas e impactos de reformas tributárias sobre o bem estar das famílias no Brasil. **Revista Brasileira de Economia (RBE)**. V. 67, n.3. 2013

FERIA, R. Blueprint for reform of VAT Rates in Europe. **Intertax**, vol. 43, n. 2, 2015. Disponível em: <http://eprints.whiterose.ac.uk/135598/1/RdelaFeria-VATRates-Intertax-Nov2014-Final.pdf>. Acesso em ago/2020.

FERIA, R e WALPOLE, M. British Tax Review, 2020 - eprints.whiterose.ac.uk.

FLEURY, E. Muito além das horas. Valor Econômico, 08 jul. 2016. Disponível em: <<https://www.valor.com.br/legislacao/4628065/muito-alem-das-horas>>.

GODOI, S. Tributação do consumo e efeitos redistributivos: alíquotas reduzidas conforme a essencialidade dos produtos/serviços (seletividade) *versus* alíquotas uniformes com transferência financeira (refundable tax credits) para famílias de baixa renda. In: Afonso *et al.* **Tributação e Desigualdade**. Editora Letramento. Belo Horizonte, 2017.

KANCZUK, F. Equilíbrio Geral e Avaliação de Subsídios. Ministério da Fazenda. 2017. Disponível em: <http://fazenda.gov.br/centrais-deconteudos/apresentacoes/arquivos/2017/apresentacao-equilibrio-geral-e-avaliacao-de-subsidios-fabio-kanczuk.pdf>.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. OECD Tax Policy Reviews: Costa Rica 2017. Paris, 2017.

PRADO, M. Estado brasileiro está dando benefício fiscal até para salmão e filé mignon. Folha de São Paulo. 18 jun. 2018. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2018/06/estado-brasileiro-esta-dando-beneficio-fiscal-ate-para-salmao-e-file-mignon.shtml>>.

PADILHA, G. Personalização do IVA para o Brasil: harmonizando os objetivos de eficiência e equidade. Plataforma Política Social. Texto para discussão número 14. 2018. Disponível em: <http://plataformapoliticasocial.com.br/personalizacao-do-iva-para-o-brasil-armonizando-os-objetivos-de-eficiencia-e-equidade/>.

PADILHA, G. (2017). ICMS Personalizado (ICMS-P): un IVA moderno, eficiente y equitativo. Tesis doctoral. Universidad de Alcalá. Alcalá de Henares.

PHILLIPS, D *et al.* Redistribution via VAT and cash transfers: na assessment in four low and middle income countries. Commitment to Equity, working paper 78. 2018. Disponível em: <http://repec.tulane.edu/RePEc/ceq/ceq78.pdf>.

REINO UNIDO, HER MAJESTY'S REVENUE & COSTUMS. Internal Manual VAT Food - Excepted items: Confectionery: The bounds of confectionery, sweets, chocolates, chocolate biscuits, cakes and biscuits: The borderline between cakes and biscuits. 13 mar. 2016 (atualizado em 07 ago. 2018). Disponível em: <<https://www.gov.uk/hmrc-internal-manuals/vat-food/vfood6260>>.