

‘Cashback do povo’: o que é e por que tem sido defendido?

A solução para efetivar a justiça e a progressividade tributárias

LARISSA LUZIA LONGO
VANESSA RAHAL CANADO



Crédito: Unsplash

O “cashback do povo” é um dos assuntos mais comentados no debate recente da **reforma da tributação** de bens e serviços no Brasil. A medida, também chamada de IBS-personalizado^[1], objetiva substituir a atual redução da carga tributária incidente sobre os bens tidos como essenciais por um modelo que tributará todo o consumo de forma igual, mas devolverá parcela do imposto pago às famílias mais pobres.

Seguindo as recomendações da literatura econômica internacional e as práticas mais recentes em termos de IVA (Imposto sobre Valor Adicionado), as PECs **45/2019** e **110/2019** pretendem a adoção de alíquota única positiva para o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), tributando, assim, o consumo de todos os bens e serviços de maneira uniforme^[2].

Em geral, a adoção de alíquota única tem sido defendida porque as evidências demonstram que a medida aumenta a eficiência do imposto^[3], reduz a complexidade e os custos de conformidade para os contribuintes e para a administração tributária^[4], gera maior segurança jurídica e diminui o contencioso^[5]. Tanto é assim que 81% dos países que aderiram ao IVA entre 1995 e 2001 o implementaram com apenas uma alíquota positiva^[6].

Vai uma Saideira aí?

Receba nossa newsletter gratuita com um panorama semanal sobre o sistema tributário e uma amostra do conteúdo especializado do **JOTA PRO Tributos**

[CLIQUE AQUI!](#)



O que precisa ser reforçado no debate é que o “cashback do povo” também atende a princípios caros a nós, juristas.

A justiça tributária se baseia no racional de que quem tem mais deve pagar mais. No entanto, a redução da tributação incidente sobre a cesta básica **faz com que quem tem mais pague menos**. Indispensáveis a todos, os produtos da cesta básica são também consumidos – em maiores quantidade e preço – pelos indivíduos de renda mais elevada.

No Brasil, além da intuição, a adoção de múltiplas alíquotas se fundamenta no chamado princípio da seletividade tributária, previsto nos artigos 153, §3º, inciso I, e 155, §2º, inciso III, da Constituição Federal, expressamente relacionado ao Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e ao Imposto sobre operações relativas à Circulação de Mercadorias e prestações de Serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS).

Conforme o texto constitucional, a seletividade se dá em função da essencialidade dos produtos, ou seja, a tributação incidente sobre determinado bem deve ser inversamente proporcional ao seu grau de essencialidade.

Para Aliomar Baleeiro, a essencialidade de um produto estaria relacionada com a sua adequação ao maior número de habitantes do país. Dessa forma, “as mercadorias essenciais à existência civilizada devem ser tratadas mais suavemente, ao passo que as maiores alíquotas devem ser reservadas aos produtos de consumo restrito, isto é, o supérfluo das classes de maior poder aquisitivo”^[7].

A seletividade seria, então, uma técnica de tributação que se justificaria por seus objetivos distributivos e sociais^[8]. Por isso, alguns tributaristas, como Ricardo Lôbo Torres^[9] e José Maurício Conti^[10], consideram-na como um subprincípio da capacidade contributiva.

No entanto, apesar de serem válidos os objetivos da seletividade tributária em razão da essencialidade dos bens, as evidências empíricas nacionais e internacionais demonstram que, na prática, eles não são alcançados.

Em primeiro lugar, porque a definição do que são ou não produtos essenciais ou supérfluos já não faz mais sentido nos padrões de consumo da sociedade atual^[11] e gera controvérsias, a exemplo do recente julgamento do Supremo Tribunal Federal (STF) a respeito das alíquotas de ICMS incidentes sobre as operações de fornecimento de energia elétrica e serviços de telecomunicação (RE 714.139/SC) e de alimentos como salmão, filé mignon, carne de cordeiro e *foie gras*, que são isentos das contribuições ao PIS e à Cofins, como itens da cesta básica, mas possuem preços elevados e, como consequência, são consumidos apenas pela população de mais alta renda^[12].

Ademais, os dados indicam que as reduções de alíquotas de ICMS para itens da cesta básica não afetam o consumidor dos produtos na mesma proporção em que os Tesouros estaduais perdem arrecadação. Em algumas das situações analisadas, foram até mesmo verificados aumentos nos preços dos itens beneficiados com a redução da tributação^[13].

Estudo recente da Coordenadoria de Pesquisa Jurídica Aplicada da FGV Direito SP^[14] revela que, mesmo quando as desonerações são parcialmente repassadas ao preço, o impacto não é imediato. A pesquisa conclui que cada um ponto percentual de aumento ou redução na alíquota de ICMS incidente sobre produtos alimentícios impacta, em média, 0,13% de variação no preço ao consumidor final, no acumulado de quatro meses após a mudança.

Análise feita pela Secretaria de Avaliação, Planejamento e Loteria (Secap) em 2019 apontou que a desoneração da cesta básica beneficia em maior escala os 20% mais ricos da sociedade do que os 20% mais pobres:

Pode-se observar que a política de desoneração da cesta básica é regressiva, destacando-se a disparidade entre os benefícios destinados aos 20% mais pobres da população, que correspondem a 10,6% do gasto tributário total (aproximadamente R\$ 1,6 bilhão em 2017), e os alocados aos 20% mais ricos, que se apropriam de 28,8% do total (R\$ 4,5 bilhões)^[15].

Em relatório do ano anterior já se afirmava que a elevação dos mecanismos de transferência direta de renda à população mais pobre, como o programa Bolsa Família, é capaz de gerar maior benefício sobre o bem-estar da população de baixa renda do que a desoneração da cesta básica, proporcionando muito mais eficiência ao gasto público, já que para cada R\$ 1 no Bolsa Família são necessários R\$ 12 de desoneração tributária da cesta básica para alcançar o mesmo efeito em redução de desigualdade^[16].

Estudo recente do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas^[17] reforça tal conclusão. Essa é, inclusive, a recomendação da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) para o Brasil^[18] e o que tem sido

defendido pelo Grupo de Trabalho sobre o Sistema Tributário Nacional da Câmara dos Deputados^[19].

Os estudos internacionais também concluem pela ineficiência distributiva da adoção de alíquotas reduzidas de IVA^[20]. Em 1988, o Conselho Europeu autorizou os Estados-membros da União Europeia a introduzirem, a título experimental, alíquotas reduzidas de IVA para os serviços intensivos em mão de obra, como cabeleireiros e serviços de reparação de calçados e vestuários, com objetivo de avaliar o impacto da medida na promoção de empregos em tais setores.

Em 2003, a Comissão Europeia publicou relatório informando que, de acordo com as informações fornecidas pelos Estados-membros, não seria possível determinar concretamente que a redução de IVA tinha tido impacto favorável na geração de emprego. Pelo contrário, as análises mostraram que os efeitos da redução nos preços pagos pelos consumidores foram sempre parciais, ou mesmo inexistentes^[21].

Reduções das alíquotas de IVA na Finlândia e na Suécia também foram objeto de estudo. Em julho de 2010, a Finlândia reduziu a alíquota de IVA das refeições em restaurantes de 22% para 13% com fundamento na relevância do setor para a promoção de empregos. Em janeiro de 2012, a Suécia seguiu o mesmo caminho, reduzindo a alíquota de 25% para 12%. Tempos depois não foram constatados efeitos dessas reduções na quantidade de refeições vendidas, na contratação de empregados e tampouco nos salários pagos a eles. Em média, as reduções dos preços praticados pelos restaurantes corresponderam a apenas $\frac{1}{4}$ do valor da renúncia e a maioria dos restaurantes sequer reduziu os preços^[22]. Ou seja, quase toda a redução de IVA foi apropriada nas margens de lucro.

Essa última evidência coloca em xeque a premissa sob a qual se assenta seletividade tributária, já que a redução de tributos pode simplesmente não ser repassada nos preços dos produtos. Do ponto de vista jurídico, também a presunção de que alimentos ou outros produtos essenciais deveriam ser desonerados para atender à capacidade contributiva se mostra paradoxal, pois acaba beneficiando quem não precisa, traduzindo-se em nítida injustiça tributária.

Nesse cenário, o “cashback do povo” surge como uma solução não só evidente do ponto de vista econômico, mas também como uma solução efetiva para alcançar-se a justiça e a progressividade tributárias. Ao tributar o consumo de modo uniforme, quem tem capacidade contributiva pagará seus tributos, permitindo a execução de políticas públicas voltadas aos mais necessitados^[23].

[1] PRA SER JUSTO. **Como a devolução dos impostos pode ajudar a reduzir a desigualdade no Brasil:** impactos econômicos e sociais do IBS-personalizado. 2021. Disponível em:
<https://www.gov.br/fazenda/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/reforma-tributaria/estudos/como-a-devolucao-dos-impostos-pode-ajudar-a-reduzir-a-desigualdade-no->

brasil-2013-impactos-económicos-e-sociais-do-ibs-personalizado. Acesso em 10 mai. 2023;

CENTRO DE CIDADANIA FISCAL. **Nota Técnica: Isenção Personalizada no âmbito do IBS.** 2021.

Disponível em: https://ccif.com.br/wp-content/uploads/2021/05/NT-IBS-P_pof_2017_para_publicacao.pdf. Acesso em 10 mai. 2023.

[2] Há de se destacar, contudo, que o substitutivo apresentado pelo Senador Roberto Rocha em 16 de março de 2022 à PEC 110/2019 permite a adoção de regimes especiais e favorecidos de tributação a serem disciplinados em lei complementar, que podem estabelecer alíquotas reduzidas a determinados bens ou serviços.

[3] OECD. Information Note. **Developments in VAT Compliance Management in Selected Countries.**

Forum on Tax Administration: Compliance Sub-Group, 2009. Disponível em:

<http://www.oecd.org/dataoecd/49/17/43728444.pdf>. Acesso em 10 mai. 2023.

[4] OECD. **Taxation of SMEs in OECD and G20 Countries**, OECD Tax Policy Studies, n. 23, OECD

Publishing, Paris, 2015. Disponível em: <https://dx.doi.org/10.1787/9789264243507-en>. Acesso em 10 mai. 2023.

[5] CHARLET, Alain; OWENS, Jeffrey. An International Perspective on VAT. **Tax Notes International**, vol.

50, n. 12, 20 set. 2010, p. 943 – 954. Disponível em:

<https://www.oecd.org/ctp/consumption/46073502.pdf>. Acesso em 10 mai. 2023.

[6] EBRILL, Liam; KEEN, Michael; BODIN, Jean-Paul; SUMMERS, Victoria. **The Modern VAT**. Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2001.

[7] BALEIRO, A; DERZI, M. A. M. **Direito tributário brasileiro**. 14^a ed., rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2018 [versão eletrônica].

[8] Rita de La Feria e Michael Walpole apontam que, na experiência internacional, alguns bens e serviços também acabam sendo desonerados da tributação com objetivos sociais ou distributivos, em decorrência da preocupação com a regressividade. Espera-se que instrumentos como isenções e alíquotas reduzidas, por exemplo, sejam capazes de aumentar o consumo de determinados itens “de mérito”, como livros, eventos culturais e esportivos, ou beneficiar os mais pobres a partir da desoneração do consumo de itens “essenciais”, como alimentos, saúde e educação. No entanto, a percepção popular de progressividade oriunda dessa medida não é verificada na análise empírica dos dados. (LA FERIA, R.; WALPOLE, M. The Impact of Public Perceptions on General Consumption Taxes. **British Tax Review**, 67/5, 637-669, 2020. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=3723750>. Acesso em 10 mai. 2023).

[9] TORRES, R. L. **Curso de Direito Financeiro e Tributário** 19^a ed. São Paulo: Renovar, 2013.

[10] CONTI, J. M. **Sistema Constitucional Tributário interpretado pelos tribunais**. São Paulo: Oliveira Mendes, 1997.

[11] CENTRO DE CIDADANIA FISCAL. **Nota técnica nº 2**: Alíquota única do IBS. 26 jun. 2017. Disponível em: https://ccif.com.br/wp-content/uploads/2020/06/1706-Aliquota-única-do-IBS_v4.pdf. Acesso em 10 mai. 2023.

[12] ALMEIDA, C. Caviar e filé mignon sem imposto? Reforma tributária do governo eleito deve reduzir desigualdade. Rio de Janeiro: **O Globo**, 26 dez. 2022. Disponível em:
<https://oglobo.globo.com/economia/noticia/2022/12/reforma-tributaria-do-governo-eleito-deve-reduzir-desigualdade.ghtml>. Acesso em 10 mai. 2023.

[13] POLITI, R. B.; MATTOS, E. H. C. Uma nota sobre estimativas de carga fiscal e incidência de ICMS usando dados em painel. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, vol. 66, n. 3, p. 361-374, out. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbe/v66n3/a05v66n3.pdf>. Acesso em 10 mai. 2023.; MENEGHETTI NETO, A. Os efeitos da redução do ICMS da cesta básica. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, vol. 20, n. 4, p. 181 – 205, 1993. Disponível em:
<https://revistas.planejamento.rs.gov.br/index.php/indicadores/article/view/753>. Acesso em 10 mai. 2023.

[14] PESSÔA, L. C. et. al. Alíquota única na tributação sobre o consumo. Disponível em:
<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/33599>. Acesso em 10 mai. 2023.

[15] SECRETARIA DE AVALIAÇÃO, PLANEJAMENTO, ENERGIA E LOTERIA (SECAP), DO MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Boletim Mensal sobre os subsídios da União**: desoneração da cesta básica. 11ª ed. Brasília, set. 2019, p. 12. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/boletins/boletim-subsídios/arquivos/2019/subsídios-setembro-2019-capa-2-final.pdf/view>. Acesso em 10 mai. 2023.

[16] SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO FISCAL, ENERGIA E LOTERIA (SEFEL) DO MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Boletim mensal sobre os subsídios da União**: desoneração da cesta básica, n. 2. Brasília, nov. 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/centrais-de-conteudos/publicacoes/orcamento-de-subsídios-da-união/arquivos/boletim-mensal-sobre-os-subsídios-da-união-desoneração-da-cesta-básica>. Acesso em 10 mai. 2023.

[17] CONSELHO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. **Relatório de Avaliação**: Desoneração de PIS/COFINS sobre produtos da cesta básica. Ciclo 2021. Disponível em:
<https://www.gov.br/economia/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/politicas/area/assistencia-e-previdencia-social/subsídios/desoneração-cesta-básica>. Acesso em 10 mai. 2023.

[18] OCDE. **OECD Economic Surveys: Brazil 2020**. OCDE Publishing, Paris, 2020. Disponível em <https://doi.org/10.1787/250240ad-en>. Acesso em 10 mai. 2023.

[19] CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Coordenador do grupo da Reforma Tributária quer mais prazo para apresentação de relatório**. Agência Câmara Notícias, 12 mai. 2023. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/961267-coordenador-do-grupo-da-reforma-tributaria-quer-mais-prazo-para-apresentacao-de-relatorio/>. Acesso em 12 mai. 2023.

[20] Alguns estudos são detalhados em: (i) DE LA FERIA, R. Blueprint for Reform of VAT Rates in Europe. **Intertax**, 43 (2). pp. 155-172. Disponível em: <https://eprints.whiterose.ac.uk/135598/>. Acesso em 10 mai. 2023; (ii) COPENHAGEN ECONOMICS. **Study on reduced VAT applied to goods and services in the Member States of the European Union**. Final report, 12 jun. 2007. Disponível em: https://taxation-customs.ec.europa.eu/system/files/2016-09/study_reduced_vat.pdf. Acesso em 10 mai. 2023; e (iii) CANADO, V. R.; LONGO, L. L. O papel da seletividade no direito tributário: uma proposta de revisão de sua função a partir de uma leitura interdisciplinar. In: SCAFF, F. F. et. al. (org.). **Reformas ou deformas tributárias e financeiras: por que, para que, para quem e como?** 1^a ed. Belo Horizonte: Letramento, 2020, v. 1, p. 1085-1094.

[21] COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. Report from the Commission to the Council and the European Parliament: **Experimental policátion of a reduced rate of VAT to certain labour-intensive services**. Bruxelas, 02 jun. 2003. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0309:FIN:EN:PDF>. Acesso em 10 mai. 2023.

[22] HARJU, J.; KOSONEN, T. The inefficiency of reduced VAT rates: evidence from restaurant industry. **Governament Institute for Economic Research**, 18 jul. 2014. Disponível em: https://www.iipf.org/papers/Harju-The_inefficiency_of_reduced_VAT_rates-105.pdf?db_name=IIPF69&paper_id=270. Acesso em 10 mai. 2023.

[23] Nas palavras de Melina Rocha, deve-se arrecadar mais de quem tem mais, para distribuir para quem tem menos (ROCHA, M. A reforma tributária beneficiará os mais pobres. São Paulo: **Valor Econômico**, 20 abr. 2023. Disponível em: <https://valor.globo.com/legislacao/noticia/2023/04/20/a-reforma-tributaria-beneficiara-os-mais-pobres.ghtml>. Acesso em 10 mai. 2023.)

LARISSA LUZIA LONGO – Pesquisadora do Núcleo de Tributação do Insper

VANESSA RAHAL CANADO – Coordenadora do Núcleo de Pesquisa em Tributação do Insper. Coordenadora dos cursos de pós-graduação e educação e executiva em direito do Insper. Consultora em política tributária. Doutora e mestra em direito tributário pela PUC-SP

