

“Personalização” do IVA para o Brasil: por que escolher entre eficiência e equidade se é possível ter ambas?

Giovanni Padilha da Silva*

Resumo: Este artigo trata da adoção, tanto no âmbito de uma reforma do Sistema Tributário Nacional, quanto de uma reforma restrita ao ICMS, da técnica de “personalização” dos impostos indiretos sobre o consumo. A “personalização” do IVA/ICMS consiste em isentar todo ou parte do imposto suportado por famílias que pertençam às parcelas mais pobres da sociedade, e pode estar associada a um IVA/ICMS homogêneo, ou seja, com poucas isenções e uma (idealmente) alíquota. A principal vantagem dessa solução é que permite introduzir um robusto mecanismo de redistribuição da renda, ao mesmo tempo em que maximiza os efeitos imputados à homogeneização impositiva, notadamente os relacionados à eficiência econômica e à eficácia operacional do imposto. Estudos recentes revelam que com a “personalização” o IVA/ICMS pode assumir, inclusive, caráter progressivo, e que os efeitos sobre a eficiência econômica são superiores aos obtidos com a diferenciação impositiva.

Palavras-chave: IVA. Progressividade tributária. Eficiência. Equidade. Redistribuição da renda.

Introdução

Os Impostos sobre o Valor Adicionado (IVA) foram introduzidos na segunda metade do século passado, para substituir os impostos sobre o comércio exterior e os impostos sobre o consumo de caráter cumulativo. A adoção do IVA, graças à sua característica básica de admitir a compensação do gravame suportado a montante, permitiu, aos países pioneiros, aumentar a arrecadação, melhorar a forma de organização da produção e expandir notavelmente as exportações. Em função dessas virtudes, que não passaram despercebidas por outras economias, o IVA experimentou uma expansão extraordinária nos anos seguintes, sendo adotado em aproximadamente 150 países na atualidade.

Os primeiros IVAs eram simples e homogêneos, pois adotavam alíquota única e poucas isenções. Todavia, especialmente a partir dos anos 70, como resposta a seu caráter fortemente regressivo, difundiu-se uma técnica relativamente complexa de diferenciação da carga fiscal, cujo objetivo é gravar de forma mais branda o consumo de produtos com maior representatividade na estrutura de gastos das famílias mais pobres. Essa técnica, designada por alguns economistas de “solução universal”, entretanto, impõe custos elevados no que tange à simplicidade, à eficiência da economia e à eficácia do imposto. Esse contexto caracteriza o clássico *trade-off* entre eficiência e equidade, amplamente reconhecido no âmbito da literatura fazendária. Não obstante, o atual paradigma tecnológico da administração

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

pública e, em especial, da Administração Tributária, já permite superar o aludido dilema: é possível conceber um IVA cuja estrutura central se dedica aos objetivos de eficiência, *lato sensu*, enquanto mecanismos associados se preocupam exclusivamente com os aspectos éticos da imposição. Neste texto é apresentada uma destas soluções, a “personalização” do IVA, aplicada ao caso de um hipotético IVA brasileiro e ao ICMS.

A “personalização” do IVA consiste na adoção de mecanismos de ajuste na distribuição interpessoal do ônus fiscal, em contexto de homogeneidade impositiva.

Embora este artigo se dedique ao tema da “personalização” do IVA, faz-se necessário, antes, discorrer acerca da aludida “solução universal” para enfrentar a regressividade e demonstrar seus inconvenientes.

1 Solução universal: paradoxo do autofinanciamento

Um dos mais evidentes equívocos da “solução universal” decorre do fato de não diferenciar subjetivamente os consumidores, inviabilizando a concessão de benefícios fiscais exclusivamente às populações mais pobres. Ou seja, as renúncias fiscais beneficiam tanto os pobres quanto os ricos, bastando que realizem gastos em produtos com carga fiscal reduzida, por isenções ou alíquotas inferiores. Essa deficiência na focalização dos beneficiários faz com que os ricos – a parcela da população que mais consome em termos absolutos – se apropriem da maior parte das renúncias fiscais do Estado¹. É interessante observar, ainda, que, para um dado patamar de ingressos tributários, as renúncias fiscais concedidas a determinados itens de consumo serão sempre “financiadas” com a elevação do gravame sobre outros itens. Assim, no caso das famílias mais pobres, uma parcela mais ou menos representativa dos benefícios fiscais que auferem será financiada com seus próprios recursos, tornando o “benefício líquido” pouco significativo. O caso das famílias que ocupam a parte superior da distribuição da renda é ainda mais exótico, pois o ônus do sobregravame supera o valor dos benefícios, o que significa que esses grupos “financiarão” integralmente os seus próprios benefícios.

Esse paradoxo do autofinanciamento faz com que a “solução universal” exerça efeitos pouco significativos sobre a distribuição interpessoal do ônus fiscal, explicando a baixa eficácia dessa política frente ao objetivo de mitigar a regressividade. Por outro lado, os custos da “solução universal”, no que concerne à eficiência econômica e à eficácia operacional do imposto, são expressivos, especialmente em decorrência dos efeitos negativos associados às abundantes isenções e à multiplicidade de alíquotas, como se verá a seguir.

¹ Vide item “Efeitos da ‘Solução Universal’ aplicada ao ICMS”.

1.1 Isenções: a volta ao passado

“As isenções são abomináveis, tanto para a lógica quanto para o funcionamento do IVA”. Essa expressão, utilizada por L. Ebrill *et al.*², em *The Modern VAT*, pode parecer, à primeira vista, um tanto exagerada. Contudo, um breve exame dos efeitos negativos dessas desonerações sobre a eficiência econômica e sobre a própria racionalidade do imposto é suficiente para confirmá-la.

Antes de ingressar diretamente na análise, cabe esclarecer que aqui se designa “isenções” de forma restrita aos casos em que o imposto não é cobrado nas saídas e o valor pago nas aquisições não pode ser recuperado, total ou parcialmente³. Não se confunde, portanto, com outras desonerações frequentes, como os “créditos presumidos”, amplamente utilizados no âmbito da chamada “guerra fiscal do ICMS”. Do ponto de vista da lógica do IVA, o problema não se localiza na desoneração propriamente dita, mas na cumulatividade derivada da “não compensação”, total ou parcial, do imposto suportado a montante. É importante recordar que os IVAs foram concebidos justamente para superar disfunções econômicas atribuídas à cumulatividade, dentre elas, e de forma destacada, o estímulo à “verticalização”⁴ da produção e a perda de competitividade da produção nacional.

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

Por esses motivos, entre outros, o uso de isenções é amplamente desaconselhado pela literatura especializada. Essas desonerações só se justificam diante de conveniências para a administração do imposto, como é o caso dos serviços de aluguel, ou para materializar

² EBRILL, L., KEEN, M., BODIN, J.P. e SUMMERS, V. **The Modern VAT**. International Monetary Fund, Washington, D.C., 2001.

³ Por exemplo: determinada indústria adquire insumos no valor de \$100, com \$10 de IVA, para produção do bem A, cuja saída está isenta do imposto. Em função desta isenção, a empresa não poderá recuperar o valor pago na aquisição dos insumos (\$10).

⁴ A “verticalização” (quando a empresa produz desde seus próprios insumos até o produto final) é uma forma ineficiente de organização da produção, sempre que induzida ou estimulada pelo objetivo de reduzir o “custo tributário” das empresas.

tratamentos tributários diferenciados, para grupos de contribuintes com características especiais, como as pequenas e médias empresas e os produtores rurais.

1.2 Múltiplas alíquotas: prática em desuso

A multiplicidade de alíquotas é uma técnica que vem caindo em desuso em todo o mundo. O *International Tax Dialogue*⁵ informa que 45% dos países que possuíam IVA em 2013 utilizavam uma única alíquota positiva, enquanto 25% optaram por utilizar duas; e apenas 8% utilizavam quatro ou mais. Também constatou que 80% dos IVAs instituídos ou reformados nos últimos 15 anos utilizavam alíquota única, confirmando que a multiplicidade de alíquotas é prática cada vez mais em desuso nos sistemas tributários de todo o mundo.

A multiplicidade de alíquotas, assim como as isenções, aumenta os custos de conformidade dos contribuintes para o cumprimento das obrigações com o imposto e os gastos da Administração Tributária em seu gerenciamento. Ebrill *et al.*⁶ informam que o tempo consumido para auditar empresas quando o IVA possui múltiplas alíquotas é de 30% a 40% superior ao exigido no caso de alíquota única. Além disto, a complexidade que envolve a interpretação correta das normas tributárias, no caso de diferentes alíquotas, implica insegurança jurídica para os contribuintes e, conseqüentemente, impõe custos adicionais com litígios, serviços de consultoria e serviços especializados de gestão tributária. Esses custos de conformidade também geram efeitos indesejáveis desde a perspectiva ética, pois recaem de forma heterogênea sobre as empresas, favorecendo as de maior porte.

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

⁵ INTERNATIONAL TAX DIALOGUE. **Key issues and debates in VAT, SME taxation and the tax treatment of the financial sector**. Naciones Unidas, Comisión Europea, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial y Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, 2013

⁶ EBRILL, L., KEEN, M., BODIN, J.P. e SUMMERS, V. **The Modern VAT**. International Monetary Fund, Washington, D.C., 2001.

2 Um “IVA Moderno” para o Brasil

Em que pese não ser o objetivo deste artigo tratar de forma ampla da adoção de um IVA para o Brasil, convém elencar alguns requisitos básicos, tidos, pela maior parte dos economistas, como indispensáveis para dotar esses impostos de boas características econômicas e de racionalidade operacional. A figura teórica que reúne essas características, seguindo expressão cunhada por Ebrill *et al.*⁷, é o “IVA Moderno”, o qual, em resumo, é um imposto simples, com alto poder arrecadatório e que favorece o ambiente econômico.

O “IVA Moderno” adota poucas isenções e utiliza, idealmente, apenas uma alíquota positiva; incide sobre uma base ampla de produtos (bens e serviços), favorecendo a arrecadação e eliminando a cumulatividade “cruzada”⁸; utiliza regime de compensação baseado no critério “financeiro”⁹, segundo o qual todo o IVA suportado na aquisição de bens e serviços aplicados na atividade empresarial gera um “crédito” fiscal; prevê a devolução integral, ágil, e em prazo definido, dos “saldos credores” do imposto, especialmente para o caso de empresas com perfil preponderantemente exportador; e adota o princípio “do destino” para ajustamento de fronteira/divisa do imposto.

O “IVA Moderno” está, portanto, desenhado de forma a incidir efetivamente sobre o consumo¹⁰ e a viabilizar a consecução dos princípios vinculados especialmente à eficiência econômica e à eficácia operacional do imposto, como neutralidade, simplicidade e potencialidade arrecadatória.

3 “Personalização” do IVA para o Brasil

A “personalização” do IVA consiste na desoneração, total ou parcial, do imposto associado ao consumo de determinados contribuintes, e se materializa com a concessão de benefícios fiscais diretamente às populações alvo, e não aos contribuintes de direito, como ocorre na “solução universal”. A “personalização” se dedica, de forma preponderante, mas

⁷ EBRILL, L., KEEN, M., BODIN, J.P. e SUMMERS, V. **The Modern VAT**. International Monetary Fund, Washington, D.C., 2001.

⁸ Quando os bens e os serviços estão sujeitos a impostos distintos, os tributos se acumulam mutuamente, gerando efeitos deletérios ao ambiente econômico, idênticos aos decorrentes da cumulatividade simples.

⁹ Na atualidade, entre os mais de 150 IVA existentes no mundo, apenas o Brasil e o Haiti utilizam critério diverso do “financeiro”. Nestes países, é utilizado o critério “físico”, segundo o qual, apenas pode ser compensado o imposto suportado na aquisição de bens de capital e de produtos “físicamente” incorporados à produção (insumos), ou revendidos (mercadorias).

¹⁰ Para incidir efetivamente sobre o consumo, o IVA deve gravar a produção, os impostos líquidos (sobre a produção) e as importações, excluindo de sua área de sujeição os bens de capital, o consumo intermediário (insumos e os chamados bens de uso e consumo) e as exportações.

não exclusiva¹¹, ao afã de dotar o IVA e o sistema tributário como um todo, de caráter progressivo (ou menos regressivo).

Japão e Canadá foram os primeiros países a adotar políticas dessa natureza. Posteriormente, economistas do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)¹² passaram a recomendar essa sistemática, especialmente para os países latino-americanos. Mais recentemente, a Receita Estadual do Estado do Rio Grande do Sul vem discutindo com especialistas, entidades e instituições vinculadas à área tributária e empresarial a instituição de um ICMS Personalizado (ICMS-P), com base em investigação e proposta do autor. Essa proposta será tratada com mais detalhes no item 04.

3.1 Elementos estruturais do mecanismo de “personalização” do IVA para o Brasil

Embora delimitadas por condições tecnológicas, políticas e econômicas específicas, é possível identificar traços comuns na estrutura básica dos mecanismos de “personalização” observados. O primeiro elemento comum consiste em identificar os grupos cuja política queira beneficiar (“focalização”). Esse procedimento é complexo e crucial para a eficácia e a confiabilidade do sistema. Desde 2003, o Brasil conta com o “Cadastro Único para Programas Sociais” (CadÚnico)¹³. Esse programa, ou melhor, esse “banco de dados” nacional, mantém o registro atualizado de famílias que percebem rendimentos mensais de até três salários mínimos. O CadÚnico se converteu no principal instrumento para seleção e inclusão de famílias em condição de vulnerabilidade em programas públicos dos governos central (“Bolsa Família”, “Tarifa Social de Energia Elétrica”, “Minha Casa Minha Vida”, “Bolsa Verde” e outros) e subnacionais. O segundo elemento crítico consiste em associar os beneficiários ao fato gerador e aos elementos de quantificação do imposto. Isso é possível, no Brasil, graças ao advento e uso disseminado dos “documentos fiscais eletrônicos”¹⁴, que permitem associar os

¹¹ Por exemplo: é possível devolver ou reduzir o imposto incidente sobre medicamentos consumidos por indivíduos que necessitam de Medicação de Uso Contínuo (MUC). Neste caso, o objetivo não está relacionado com a progressividade, e sim com o nivelamento do bem-estar dos indivíduos.

¹² BARREIX, A.; BÈS, M. e ROCA, J. **Personalized VAT: Increasing Revenue Collection and Compensating the Poor**, Inter-American Development Bank, Washington, D.C., 2010.

¹³ O CadÚnico, gerenciado pela Caixa Econômica Federal, é sistema complexo, que requer elevados níveis tecnológicos e de *expertise* na área de estatística e de cruzamento de dados, capazes de dar suporte a um permanente processo de monitoramento e comprovação das informações da população beneficiada, eliminando ou minimizando os erros de inclusão de indivíduos que não atendem aos requisitos para enquadramento, e os erros de exclusão daqueles que preenchem tais condições.

¹⁴ Os documentos fiscais eletrônicos são de uso obrigatório para acobertar as operações de venda ou de prestação de serviços gravados pelo ICMS, com destaque para a “Nota Fiscal de Consumidor Eletrônica – NFC-e”. Além das informações de preenchimento obrigatório, como data da operação, dados do emitente/remente e valor da operação, os documentos fiscais utilizados nas operações para consumidor final também podem consignar eventuais informações complementares, incluindo o CPF do comprador.

contribuintes, pelo CPF, ao seu consumo, algo frequente nas Unidades Federativas que possuem programas orientados à redução da informalidade no varejo, como o “Nota Fiscal Gaúcha” e o “Nota Fiscal Paulista” etc. Por fim, é necessário criar um mecanismo financeiro para entrega ou restituição das reduções fiscais. No Brasil, famílias beneficiárias de programas públicos para transferência condicionada de renda já possuem contas correntes em bancos comerciais. Do exposto, depreende-se que o Brasil dispõe de todos os elementos necessários e indispensáveis para a viabilidade técnica da política de “personalização” do IVA.

Um fluxo operacional básico, apoiado nos elementos estruturais descritos, que pode ser aplicado ao processo de “personalização” do IVA-P para o Brasil, no caso de compras no comércio varejista, é o seguinte: (1) no ato da compra, o membro da família cadastrada no CadÚnico indica ao vendedor o número do seu CPF; (2) os vendedores registram o CPF indicado nos documentos fiscais eletrônicos; (3) essa transação é reconhecida em tempo real pela Administração Tributária. No final do período estipulado (por exemplo, um mês), considerando todas as compras internas tributadas pelo IVA-P realizadas por aquela família, a Administração Tributária calcula o valor das desonerações pertinentes, segundo os parâmetros específicos da política de desoneração, e deposita o valor correspondente em sua conta bancária; (4) por fim, a unidade bancária oferece o acesso aos valores creditados, mediante cartão eletrônico específico, como já ocorre com os programas de transferência condicionada de renda.

3.2 Critérios para a desoneração do IVA

A “personalização” do IVA pode ser informada por distintos critérios, normalmente definidos em função de condicionantes tecnológicas, ou pelo próprio alcance ou objetivos de tal política. Barreix *et al.*¹⁵, por exemplo, citam dois critérios que poderiam ser aplicados, especialmente, aos IVAs dos países latino-americanos: o “progressista” e o “regressivo”. O primeiro consiste na devolução, em forma de subvenção, de um valor fixo mensal equivalente ao imposto suportado por uma família que pertença à população beneficiada. De acordo com o critério “regressivo”, o valor da subvenção é uma porcentagem do consumo pago mediante “cartão” magnético. No caso do IVA-P para o Brasil, graças ao elevado patamar tecnológico da Administração Tributária, é possível, e recomendável, a adoção do critério “progressivo”,

¹⁵ BARREIX, A.; BÈS, M. e ROCA, J. **Personalized VAT: Increasing Revenue Collection and Compensating the Poor**, Inter-American Development Bank, Washington, D.C., 2010.

sugerido por Padilha¹⁶. Segundo esse critério, o gravame incidente sobre o consumo das famílias beneficiadas é reduzido por isenções subjetivas estabelecidas em razão inversa aos seus rendimentos brutos.

3.3 Efeitos econômico-financeiros do IVA-P para o Brasil

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

A “modernização”, de maneira resumida, refere-se a adotar as práticas atualmente recomendadas, dentre essas, uma alíquota e poucas isenções (“homogeneização”, comentada anteriormente), base ampla (bens e serviços), critério financeiro para compensação dos “créditos”, devolução integral e ágil dos “saldos credores” e princípio “do destino” para ajustamento de fronteira/divisa do imposto. Diversos efeitos econômicos positivos, amplamente reconhecidos na literatura especializada, podem ser imputados à “modernização” do IVA. Pode-se citar, por exemplo, que a homogeneidade do imposto e a generalização da base atuam a favor da desejável “neutralidade” da imposição, com incidência positiva sobre a eficiência da produção¹⁷ e a equidade horizontal. Também merece destaque que a “modernização” do IVA, ao transladar em maior medida o princípio da simplicidade, *vis-à-vis* a heterogeneidade típica da “solução universal”, conduz à otimização dos recursos financeiros e humanos empregados, tanto na esfera privada quanto na pública, além de tornar mais transparente o imposto.

A “modernização” do IVA também incide positivamente sobre a potencialidade arrecadatória. Em primeiro lugar porque, ao ser restritiva no que tange à concessão de isenções objetivas, reduz as erosões na base de sujeição do IVA. Em segundo lugar, porque a

¹⁶ PADILHA, G. **ICMS Personalizado (ICMS-P): un IVA moderno, eficiente y equitativo**. Tesis doctoral, Universidad de Alcalá, Alcalá de Henares, 2017

¹⁷ Conforme o “Teorema da Eficiência da Produção”, de Diamond y Mirrlees. DIAMOND, P. e MIRRLEES, J. **Optimal Taxation and Public Production I: Production Efficiency**. *American Economic Review*, Pittsburgh, a. 61, n. 1, 1997.

redução dos “estornos”, o aumento da eficiência da produção e a redução dos custos na esfera privada favorecem a competitividade das empresas nacionais, tanto no mercado internacional quanto no doméstico, gerando efeitos positivos sobre a produção e, por conseguinte, sobre o consumo; por fim, sem ser exaustivo, porque a simplificação reduz a evasão fiscal.

O mecanismo de “personalização” dos benefícios também exerce efeitos benéficos sobre a arrecadação, pois o efeito redistributivo aumenta a demanda agregada ao deslocar para o consumo interno parte da renda que seria poupada ou utilizada em gastos em outros países. Além disso, a ação das famílias diretamente beneficiadas, que passam a exigir a emissão dos documentos fiscais eletrônicos, estimula a formalização das operações de venda no varejo.

4 Progressividade e redistribuição

4.1 Potencial redistributivo

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

4.2 Caráter pessoal e capacidade contributiva

Embora este artigo apoie suas reflexões sobretudo em fundamentos da ciência econômica, convém incorporar um aspecto relevante de natureza estritamente jurídica. Diz a nossa Carta Magna¹⁸ que “[...] sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte [...]”. Depreende-se do comando

¹⁸ Constituição Federal, art. 145, §1º.

selecionado que o legislador constituinte reconhece e admite a possibilidade de o ordinário se defrontar com condicionantes, especialmente as de ordem técnica, impostas pelas características específicas de determinadas figuras impositivas, e que tais restrições tornariam inviável a aplicação da desejável “pessoalidade” da tributação. Essas restrições são típicas dos impostos indiretos sobre o consumo, como os IVAs convencionais. Não obstante, o legislador constituinte não deixa dúvidas em relação à sua preferência por impostos de caráter pessoal e progressivo.

Assim, em havendo alternativa viável e eficaz (*sempre que possível*), que permita distinguir subjetivamente os contribuintes de fato (*caráter pessoal*) e distribuir o ônus fiscal de acordo com a capacidade contributiva (*econômica*), essa deverá ser a escolhida pelo legislador infraconstitucional. O IVA-P pode ser essa alternativa, pois, como foi demonstrado neste artigo, é viável tecnicamente e permite ajustar a pressão fiscal às características pessoais dos consumidores.

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

4.3 Resolvendo o conflito das bases tributárias

Prepondera, entre os especialistas, o entendimento de que os impostos diretos sobre a renda e a riqueza são mais adequados para a tributação progressiva, dando guarida à ideia amplamente difundida de que países em desenvolvimento devem reduzir a participação dos impostos sobre o consumo, aproximando-se do perfil observado nos países mais desenvolvidos. Em sistemas tributários nos quais as competências do IVA e do IRPF são outorgadas ao governo central, como é o caso da maioria dos países, variações na participação relativa dessas bases, por óbvio, não incidem sobre a distribuição das competências tributárias entre os diversos níveis de governo. Esse não é o caso do Brasil, onde o “consumo” é explorado, preponderantemente, pelos Estados, e a “renda”, pela União. A ampliação da participação da base “renda”, em detrimento do “consumo”, é, portanto, solução complexa e

pouco viável, desde a perspectiva política, pois altera a distribuição das competências tributárias e, por conseguinte, a distribuição das receitas próprias e o volume de transferências intergovernamentais verticais. O IVA-P, ao introduzir a tributação progressiva sobre a base “consumo”, neutraliza o citado conflito e permite que cada nível de governo institua mecanismos e políticas de equidade e redistributivas de forma independente e mais ajustadas às suas respectivas realidades.

5 ICMS-Personalizado (ICMS-P)

Os especialistas coincidem ao avaliar que o sistema tributário brasileiro é caótico, injusto, ineficiente e ineficaz. É tudo o que um sistema dessa natureza não deve ser. Todavia, diagnósticos relativamente uniformes não têm sido capazes de conduzir a consensos nacionais significativos, no que diz respeito à superação de tais problemas. Além dos receios que sempre acompanham as reformas fiscais, especialmente em relação à arrecadação e aos efeitos sobre dimensões fundamentais do bem-estar social, no caso do Brasil, somam-se as incertezas e disputas relativas à autonomia dos Estados e à concentração geográfica da atividade industrial. Esse contexto, em combinação com a própria complexidade do federalismo fiscal brasileiro, está na base do insucesso da maior parte das propostas recentes de reestruturação do sistema tributário.

Os sucessivos fracassos das reformas concebidas a partir de uma perspectiva nacional indicam que é oportuno avaliar alternativas menos ambiciosas. Reformas pontuais, por óbvio, não tem o condão de corrigir boa parte das deficiências do sistema, sobretudo as de caráter estrutural, mas podem solucionar parte mais ou menos importante dos problemas atuais. Por esse motivo, a Receita Estadual do Rio Grande do Sul, com base em estudo do autor¹⁹, vem discutindo, com especialistas, entidades e instituições vinculadas à área tributária e empresarial, a introdução de uma reforma de caráter pontual do ICMS, o “ICMS Personalizado” (ICMS-P), cujo objetivo é introduzir algumas das características básicas de um “IVA Moderno”, em concomitância com mecanismo de “personalização” dos benefícios fiscais.

Em resumo, a proposta de ICMS Personalizado (ICMS-P) consiste na modernização parcial do ICMS, consubstanciada em alterações que podem ser empreendidas no âmbito normativo dos Estados (alterações autônomas), em concomitância com um mecanismo de “personalização” do imposto, e tem como premissas a baixa expectativa de uma reforma

¹⁹ PADILHA, G. **ICMS Personalizado (ICMS-P)**: un IVA moderno, eficiente y equitativo. Tesis doctoral, Universidad de Alcalá, Alcalá de Henares, 2017.

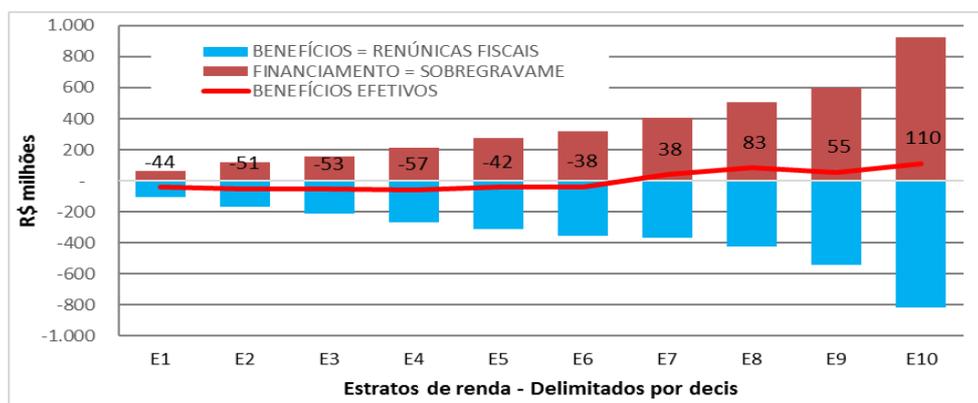
ampla do Sistema Tributário Nacional e a necessidade de aproximar o ICMS de um IVA com boas características econômicas.

Para propiciar uma compreensão simplificada dessa proposta, é exposto, a seguir, uma síntese dos efeitos da “solução universal” aplicada ao ICMS do Rio Grande do Sul, no que concerne à focalização dos benefícios e à pressão fiscal; depois, é apresentado o cotejo entre o tributo estadual e o “IVA Moderno”, seguido de uma breve referência aos “caminhos” normativos necessários para aproximar essas duas figuras. Por fim, são reproduzidos alguns resultados empíricos observados na investigação do autor, para o caso da adoção do ICMS-P no Rio Grande do Sul.

5.1 Efeitos da “solução universal” aplicada ao ICMS

O comportamento observado no caso do ICMS do Rio Grande do Sul confirma, em linha com a expectativa teórica, que a “solução universal” concede reduções fiscais e impõe gravame adicional, para todos os estratos de renda. Isso é, as famílias gaúchas, independente do nível de renda, ao consumirem produtos “subgravados”, são favorecidas com as desonerações fiscais correspondentes e, ao consumirem produtos sobregravados, “financiam” tais benefícios. Assim, como revela a Figura 1²⁰, para as famílias mais pobres, uma parcela mais ou menos representativa de seus benefícios será financiada com seus próprios recursos, tornando o “benefício líquido” pouco significativo. O caso das famílias mais ricas é ainda mais exótico, pois o ônus das compensações supera o valor dos benefícios, o que significa que esses grupos “financiarão” integralmente os seus próprios benefícios.

Figura 1 – BENEFÍCIOS EFETIVOS DO ICMS – RIO GRANDE DO SUL (2015)

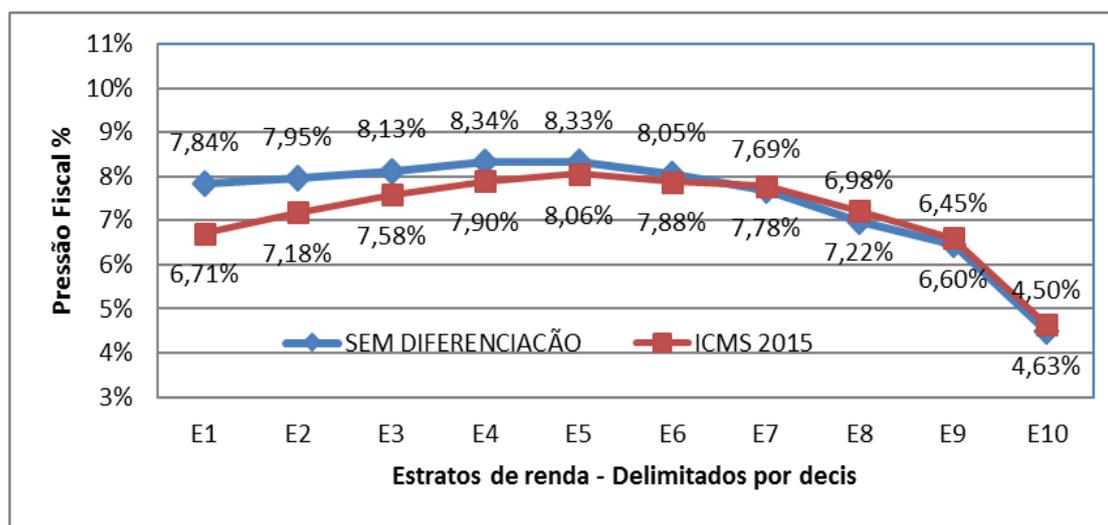


Fonte: Padilha, G. (2017).

²⁰ Os dados reproduzidos na tabela referem-se ao caso do ICMS do Rio Grande do Sul em 2015, refletindo uma combinação específica de isenções, reduções de base de cálculo e alíquotas, incidentes sobre uma estrutura de consumo e distribuição de renda particular. Contudo, provavelmente, os efeitos redistributivos do ICMS das demais unidades federadas não são muito diferentes, por força do citado paradoxo da “solução universal”.

O paradoxo do autofinanciamento, como destacado anteriormente, faz com que a “solução universal” exerça efeitos pouco significativos sobre a distribuição interpessoal do ônus fiscal, explicando a baixa eficácia dessa política frente ao objetivo de mitigar a regressividade. Isso pode ser mais bem avaliado quando se compara os efeitos, no que concerne à pressão fiscal, dessa solução com a situação de homogeneidade impositiva, como ilustrado na Figura 2.

Figura 2 – PRESSÃO FISCAL DE ICMS – RIO GRANDE DO SUL (2015)



Fonte: Padilha, G. (2017).

O gráfico compara a hipótese de o Estado não fazer diferenciação alguma entre os produtos gravados pelo ICMS (SEM DIFERENCIAÇÃO) e a legislação vigente em 2015, que concede diversas isenções e reduções de base de cálculo e adota múltiplas alíquotas (ICMS 2015). As simulações confirmam que a “solução universal” tem efeitos pouco expressivos sobre a pressão fiscal. A redução é de pouco mais de um ponto percentual (7,84% para 6,71%) para o primeiro estrato de renda, e ainda inferior para os demais.

5.2 ICMS versus “IVA Moderno”

A referência teórica do ICMS-P é o “IVA Moderno”, descrito anteriormente. O Quadro 1 oferece um cotejo simplificado da forma como estão concebidos os elementos estruturais básicos desses dois desenhos, trazendo à evidência o distanciamento do ICMS às melhores práticas internacionais de IVA:

Quadro 1 – ESTRUTURA BÁSICA DO ICMS E DO IVA MODERNO

VARIÁVEL	ICMS	IVA MODERNO
Base de sujeição	Restrita	Ampla
Isenções	Abundantes	Poucas
Número de alíquotas positivas	Muitas	Uma (ideal)
Regime de compensação	Físico	Financeiro
Princípio de ajuste de fronteira	Misto “origem-destino”	Destino
Restituições saldos credores	Parcial e lenta	Integral e ágil
Limiar para pequenas empresas	Muito elevado	Baixo

Fonte: Elaborado pelo autor.

5.3 Alterações “autônomas” e reformas sistêmicas

As alterações no desenho do ICMS, necessárias para aproximá-lo de um “IVA Moderno”, podem ser classificadas em “autônomas” ou “sistêmicas”. Essas últimas constituem, na verdade, “reformas” do sistema tributário, e dependem de grandes acordos nacionais. Vale recordar que, neste ponto, se está descartando esse caminho, tendo como premissa a sua baixa expectativa de êxito. Resta avaliar os casos em que é possível reformar o ICMS mediante alterações de natureza “autônoma”, assim entendidas aquelas que podem ser executadas no âmbito normativo das Unidades Federativas, podendo exigir, eventualmente, pequenos acordos entre essas unidades. Esse caminho, em que pese não ser capaz de promover todas as alterações desejadas, oferece excelentes oportunidades para melhorar as características do ICMS, especialmente no que diz respeito aos elementos de quantificação do imposto, como revela o Quadro 2.

Quadro 2 – ALTERAÇÕES PARA APROXIMAR O ICMS AO “IVA MODERNO”

ALTERAÇÃO NECESSÁRIA	ALTERAÇÃO AUTÔNOMA	REFORMA SISTÊMICA
Incluir todos os serviços na base do imposto		X
Reduzir o número de isenções	X	
Reduzir o número de alíquotas	X	
Adotar critério “financeiro”	X	
Adotar princípio de “destino”		X
Restituição integral e ágil dos saldos credores	X	
Reduzir o limiar para pequenas empresas		X

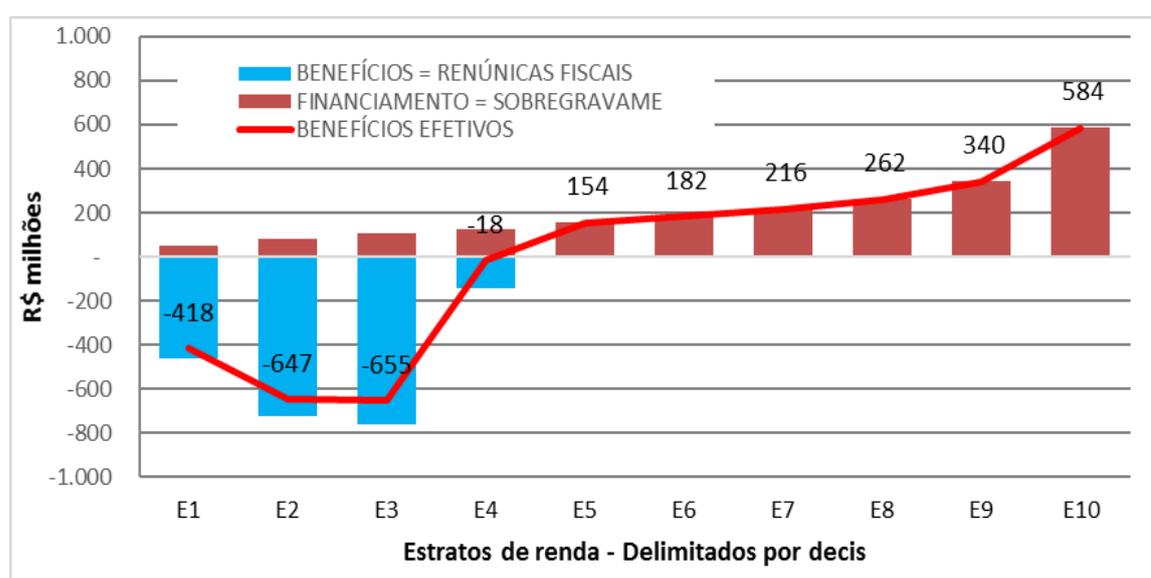
Fonte: Elaborado pelo autor.

5.4 Efeitos socioeconômicos do ICMS-P

Focalização dos benefícios com a adoção do ICMS-P

A focalização dos benefícios fiscais, em contraposição ao “espalha-chumbo” fiscal que caracteriza a solução universal, é o traço mais marcante da política de “personalização” do IVA e esse efeito está bem caracterizado nos resultados obtidos por Padilha²¹. O autor confirmou esse comportamento, ao estimar a distribuição dos benefícios e dos financiamentos compensatórios para o caso fictício da “personalização” do ICMS (ICMS-P)²², como reproduzido na Figura 3.

Figura 3 – BENEFÍCIOS EFETIVOS DO ICMS-P – RIO GRANDE DO SUL (2015)



Fonte: Padilha, G. (2017).

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

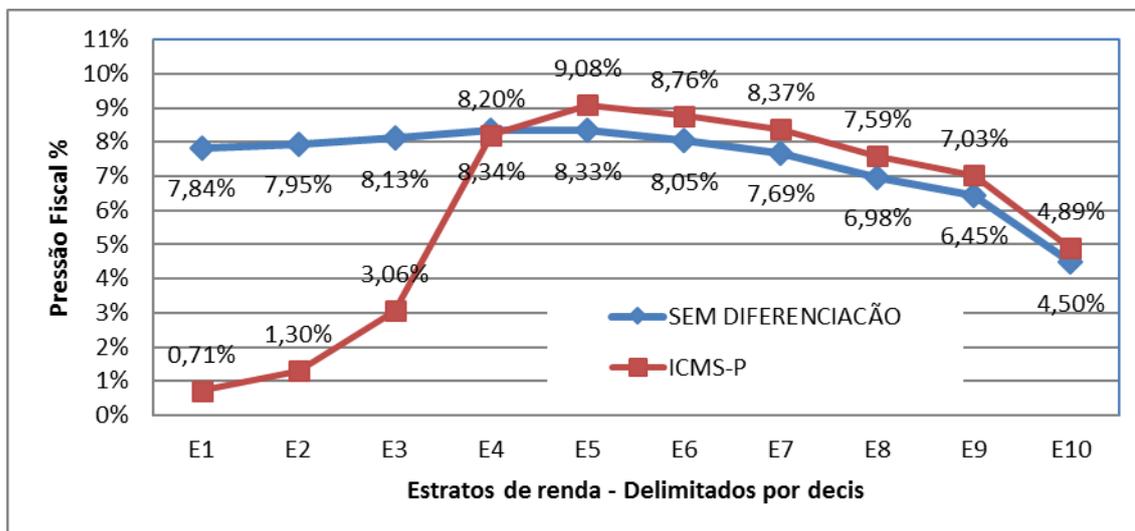
²¹ PADILHA, G. **ICMS Personalizado (ICMS-P):** un IVA moderno, eficiente y equitativo. Tesis doctoral, Universidad de Alcalá, Alcalá de Henares, 2017.

²² Na investigação foi adotado o critério “progressivo”, com base nos seguintes parâmetros: famílias cadastradas no CadÚnico, que percebem até um salário mínimo mensal, são beneficiadas com a isenção integral do ICMS, e as que percebem entre um e três salários mínimos mensais são favorecidas com redução do imposto suportado (isenção parcial) de forma progressiva, de acordo com seus rendimentos, sendo que nenhuma suportará mais do que 50% do imposto repercutido em suas compras.

Pressão fiscal

A “personalização” do IVA promove uma redução substancial do imposto suportado pelas famílias mais pobres, ao mesmo tempo em que impõe um incremento do ônus fiscal aos relativamente mais ricos.

Figura 4 – PRESSÃO FISCAL DO ICMS-P – RIO GRANDE DO SUL (2015)



Fonte: Padilha, G. (2017).

É interessante observar que, embora as reduções da pressão fiscal para os mais pobres sejam substanciais (média de 80% para os três primeiros estratos), o incremento dessa variável para os mais ricos é pouco significativo (média de 0,62% para os cinco estratos superiores). Isso se justifica pelo elevado grau de concentração da renda no Estado do Rio Grande do Sul.

Progressividade e redistribuição

As diferenças na pressão fiscal experimentada pelos distintos estratos de renda determinam o caráter progressivo ou regressivo dos impostos. Os resultados revelam que as variações na pressão fiscal, bem como sua amplitude²³, são muito superiores quando se adota a “personalização” (ICMS-P), *vis-à-vis* a “solução universal”. O autor confirmou²⁴ que o ICMS é concentrador de renda, e que a incidência do ICMS-P é redistributiva. A “personalização” também demonstrou superioridade no que respeita à progressividade, convertendo o ICMS, da condição de regressivo, para progressivo. Esse aspecto merece ser destacado, pois se trata de um imposto indireto sobre o consumo, tido como inexoravelmente regressivo. Desse resultado pode-se depreender, ainda, que a “personalização” pode superar a

²³ Diferença entre os valores máximos e mínimos.

²⁴ PADILHA, G. **ICMS Personalizado (ICMS-P)**: un IVA moderno, eficiente y equitativo. Tesis doctoral, Universidad de Alcalá, Alcalá de Henares, 2017.

“solução universal” também no que tange às suas pretensões, cujos objetivos não podem ser mais ambiciosos do que a simples mitigação da regressividade.

Considerações finais

A “personalização” do IVA apresenta enormes vantagens em relação à prática recorrente de desoneração de certos produtos, geralmente em combinação com múltiplas alíquotas. Além de ser compatível com um desenho de IVA orientado pelos objetivos de eficiência econômica e eficácia operacional, pode gerar efeitos redistributivos importantes. O IVA-P é, potencialmente, um poderoso instrumento para enfrentar a inequidade que caracteriza o sistema tributário brasileiro e a distribuição da renda nacional. Não há exagero em afirmar que a adoção de um imposto sobre o consumo com características similares ao do IVA Personalizado apresentado neste artigo pode ser fundamental para alavancar o urgente processo de desenvolvimento econômico, com redução das desigualdades sociais, reclamado pela maior parte da sociedade brasileira.

Referências

- BARREIX, A.; BÈS, M. e ROCA, J. **Personalized VAT: Increasing Revenue Collection and Compensating the Poor**, Inter-American Development Bank, Washington, D.C., 2010.
- DIAMOND, P. e MIRRLEES, J. Optimal Taxation and Public Production I: Production Efficiency. **American Economic Review**, Pittsburgh, a. 61, n. 1, 1997.
- EBRILL, L., KEEN, M., BODIN, J.P. e SUMMERS, V. **The Modern VAT**. International Monetary Fund, Washington, D.C., 2001.
- INTERNATIONAL TAX DIALOGUE. **Key issues and debates in VAT, SME taxation and the tax treatment of the financial sector**. Naciones Unidas, Comisión Europea, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial y Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, 2013.
- PADILHA, G. **ICMS Personalizado (ICMS-P): un IVA moderno, eficiente y equitativo**. Tesis doctoral, Universidad de Alcalá, Alcalá de Henares, 2017.